

**FALLAIT-IL CREER UN DELIT
D'USAGE ILLICITE DE
STUPEFIANTS ?**

(UNE ETUDE DE SOCIOLOGIE LEGISLATIVE)

Jacqueline BERNAT de CELIS
avec la collaboration de Gloria de CELIS

CESDIP

1992 - n° 54

E R R A T A

- p. 74 - note 69, 11ème ligne :
Lire : "se sont présentées..." et non "seront présentées...".
- p. 80 - dernière ligne :
après "incrimination", lire : "puisqu'ils auraient pu ... et non : "et qu'ils auraient pu ...".
- p. 82 - 15ème ligne :
Lire : "auxquelles il vient d'assister" et non "auxquelles il vient assister".
- p. 136 - note 113, 13ème ligne :
lire : "nosologique", et non "néologique".
- p. 165 - Remettre à leur place les guillemets de l'avant-dernière phrase, de façon que l'on puisse lire :
"Mais les décideurs ont généralement su que la loi pénale nouvelle n'allait régler ni "le problème du drogué", ni "le problème de la drogue".
- p. 228 - Avant-dernier paragraphe : remplacer les quatre dernières lignes par :
"réponse étatique", leur souci d'assurer la cohérence du droit. Pour une raison autre qui s'ajoutait objectivement aux premières, eux-aussi avaient estimé que la réponse au problème posé ne pouvait être que la création d'un délit supplémentaire".

**CENTRE DE RECHERCHES SOCIOLOGIQUES SUR LE DROIT
ET LES INSTITUTIONS PENALES**

(URA 313)

4, rue de Mondovi - 75001 PARIS

Tél. : (1) 44.77.78.42 - Fax: (1) 44.77.78.77.

**FALLAIT-IL CREER UN DELIT
D'USAGE ILLICITE DE
STUPEFIANTS ?**

(UNE ETUDE DE SOCIOLOGIE LEGISLATIVE)

**CESDIP
1992 n° 54**

**Jacqueline BERNAT de CELIS
avec la collaboration de Gloria de CELIS**

**Cette recherche a été réalisée avec un soutien du Conseil de la recherche du ministère de la
Justice (contrat 509081)**

RESUME

Conçue dans le cadre d'une sociologie des incriminations, l'étude de l'apparition dans notre droit du délit d'usage illicite de stupéfiants a été également choisie pour l'intérêt intrinsèque du sujet, le "problème de la drogue" suscitant depuis vingt ans les mêmes vifs débats contradictoires dans tous les milieux. Il s'agit d'abord d'une recherche empirique des conditions de production de la loi française du 31 décembre 1970, suivie de l'étude des deux tentatives de révision dont l'article correspondant L.628 du code de la santé publique a fait postérieurement l'objet. La présentation de l'information recueillie voudrait toutefois également contribuer à une approche théorique du processus de création et de modification des lois pénales.

L'étude des conditions dans lesquelles la consommation même solitaire, de drogues illicites, est devenue punissable en 1970 a permis les constatations suivantes :

- l'incrimination en question a été le fait *d'acteurs* qui ont opéré sur plusieurs scènes socio-politiques. Ces acteurs ont élaboré la définition d'un certain "phénomène- drogue -objet d'intervention des pouvoirs publics", puis la réponse -pénale- de l'Etat au problème ainsi nommé.

- le processus d'élaboration de l'incrimination s'est déroulé principalement sur la scène bureaucratique, où se sont affrontées, puis mises d'accord, deux administrations, la Justice et la Santé. Députés et sénateurs n'ont fait ensuite qu'enregistrer, sur la scène législative officielle, la décision prise.

- des déterminants de quatre ordres -événementiel, culturel, politique et juridique- ont pesé sur le choix des décideurs, produisant entre eux un consensus paradoxal, car souvent éloigné de l'approche rationnelle qu'ils ont pu avoir personnellement de la problématique posée, et finalement indifférent au sort réservé à la population - cible de l'incrimination.

- essentiellement, l'incrimination d'usage illicite de stupéfiants a été produite pour des raisons de technique juridique. Et le but, politique,

des décideurs, semble avoir été d'exorciser de leur peurs et de conforter dans leur choix de société, les adultes de l'après mai 68.

L'examen diachronique de l'incrimination et des tentatives avortées de modification dont celle-ci a fait postérieurement l'objet suggère pour l'étude des incriminations une méthode d'approche sociologique inspirée des remarques suivantes :

- l'origine d'une décision -ou d'une non-décision- législative s'explique moins par les intérêts et/ou les valeurs impliqués dans l'émergence du texte envisagé, que par les "volontés d'acteurs" qui ont déterminé sa production ou sa non-production.

- le "vouloir" des acteurs revêtus d'un pouvoir structurel se présente comme le centre d'intérêt d'une recherche de ce type : repérer ce "vouloir" là où il a existé -son émergence, ses manifestations, sa traduction juridique éventuelle, les réactions qu'il a suscitées, chez quels autres acteurs, pourquoi et avec quel succès, -ouvre les voies d'accès à la compréhension d'un processus législatif particulier.

- le "vouloir" des porteurs du pouvoir structurel - qui ont entre leurs mains le sort définitif des textes législatifs envisagés- semble principalement fondé sur des motifs d'opportunité politique, eux-mêmes dominés par des considérations électorales. Des distorsions entre les objectifs proclamés d'une loi et la norme juridique qu'établit le texte peuvent être des révélateurs de cet enjeu premier.

- la dissociation éventuellement observée entre ce que pensent personnellement les co-producteurs d'une loi, et leurs prises de position officielles, montre la nécessité de distinguer individu et acteur social, et souligne l'intérêt d'une *sociologie des acteurs*.

Descripteurs :

Acteur social, Criminalisation, Délinquance, Drogue, Droit, Historique, Infraction, Infraction à la législation sur les stupéfiants, Législation, Législation particulière, Politique criminelle, Production de la norme, Toxicomanie - France

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION :	13
I - L'INCRIMINATION D'USAGE ILICITE DE STUPEFIANTS ; SA RESONANCE DANS LA SOCIETE FRANÇAISE	13
II - NOTRE OBJET D'ETUDE ET LES MOYENS L'APPROCHER	25
Annexe à l'introduction : Restrictions au commerce de certaines substances ou de certains objets (loi du 31 décembre 1987)	33
1) Les peines	33
2) Le régime juridique de ces figures délictuelles	34
3) Renforcement de la répression	34
4) Autres mesures d'exception	35

PREMIERE PARTIE : L'ENTREE SUBREPTICE DE L'ARTICLE L.628 DU CODE DE LA SANTE PUBLIQUE DANS NOTRE DROIT page 37

I - NAISSANCE PARLEMENTAIRE DE L'INCRIMINATION	39
1) L'intention première de la Commission des lois de l'Assemblée nationale	40
2) L'intervention décisive du Gouvernement.....	42
3) Réactions et premier vote des députés	46

II - CONCEPTION ET GENESE EXTRA-PARLEMENTAIRES DE L'INCRIMINATION D'USAGE DE STUPEFIANTS.....	53
1) Du côté de la Chancellerie.....	54
2) Du côté du ministère de la Santé.....	58
3) Le "projet du Gouvernement"	64
A - La rivalité ministère de la Santé/ministère de la Justice .	64
a) La bataille pour la présentation des avant-projets	64
b) L'affrontement se précise	66
c) Le dernier combat.....	68
B - Compromis final : la conception d'un texte hybride	72
a) Autres solutions envisagées puis abandonnées	72
1 - Une expérience de collaboration sur le terrain	72
2 - Le règlement d'administration publique prévu par la loi du 24 décembre 1953	73
b) L'harmonisation des avant-projets par la Chancellerie .	75
c) L'accord imparfait	75
III - QUI A ETE LE LEGISLATEUR ?	80
1) La remise en question du choix premier.....	81

a) Les conclusions des experts.....	82
b) Que faire ?	84
2) Le choix qu'impose la fonction	86
a) La réglementation en vigueur	86
b) La prégnance du droit positif français	88
c) L'influence du droit international.....	92
3) Acteur social et volonté politique.....	93

**DEUXIEME PARTIE :
UNE INCRIMINATION
NON VOULUE POUR ELLE-MEME**
page 95

I - DESIR DE LOI ET CONSCIENCE D'AVOIR A LEGIFERER.....	97
1) Le désir de loi	97
A - La volonté politique du ministère de l'Intérieur	97
B - Les propositions de loi Mazeaud et Weber	99
C - Les interpellations en provenance de l'Assemblée Nationale	99
2) La conscience d'avoir à légiférer	106

II - UNE CERTAINE DEFINITION DE LA SITUATION.....	107
1) L'information "donnée"	108
a) Il existe un vrai problème.....	109
b) Le phénomène est complexe.....	112
c) C'est un phénomène inquiétant.....	115
d) Peut-on légiférer en l'état ?.....	119
2) L'information "reçue"	127
III - LA REPONSE POLITIQUE CHOISIE.....	137
1) Les co-producteurs de l'incrimination d'usage de drogue et leur idée du rôle de la loi pénale	138
a) La "nécessaire" intervention législative.....	139
b) Des mesures "de sauvegarde"	147
2) Le concept d'"ordre social" chez les co-producteurs de la loi de 1970.....	154
IV - CONCLUSIONS RELATIVES A LA GENESE DE L'INCRIMINATION D'USAGE ILLICITE DE STUPEFIANTS DANS LA LOI DU 31 DECEMBRE 1970	160
I - QUELS ACTEURS ONT PRODUIT L'INCRIMINATION ?	162

II - COMMENT LES ACTEURS ONT-ILS PRODUIT L'INCRIMINATION ?	163
III - POURQUOI LES PRODUCTEURS DIRECTS DE L'INCRIMINATION ONT-ILS OPTÉ POUR CE TYPE DE REPONSE ?	164

**TROISIEME PARTIE :
COMMENT S'EN DEBARRASSER ?**
page 167

INTRODUCTION	169
--------------------	-----

I - LA TENTATIVE MANQUEE DE REDUIRE LE CHAMP PENAL DE L'ART.L.628 DU CODE DE LA SANTE PUBLIQUE	172
--	-----

- 1) Pour quelles raisons la Commission Pelletier avait-elle
envisagé, en 1977, une libéralisation des drogues ?..... 174
- 2) Pourquoi les opposants à la velléité de décriminalisation
ont-ils eu gain de cause ?..... 178

II - LA TENTATIVE AVORTEE DE DURCISSEMENT DU STATUT DE L'USAGER : LES OPPOSITIONS RENCONTREES ET L'INVOLUTION DES INTENTIONS DU GOUVERNEMENT	183
---	-----

- 1) Première phase : la guerre à la drogue ... et aux drogués.
Le projet est maintenu contre vents et marées..... 187

A - Que se passe-t-il sur la scène médiatique ?..... 187

- a) Les réactions immédiates..... 187

b) Le Garde des sceaux confirme sa position.....	190
c) Des résistances s'élèvent dans les rangs de la majorité	191
d) Le parlement européen se prononce pour une une philosophie opposée à celle du Garde des sceaux ..	192
e) La politique journalistique du projet est contestée.....	193
f) Les thérapeutes répliquent.....	194
g) La solidarité gouvernementale est menacée	196
 B - Pendant ce temps, que se passait-il à la Chancellerie ?	197
a) Position technique de la D.A.C.G.....	197
b) Texte préparatoire et projet retenu	198
C - Mise en relation de nos deux sources	200
 2) Deuxième phase : retrait du projet définitif de modification de la loi des dispositions concernant l'usager	201
 A - Les événements.....	203
a) Événements rapportés par la presse.....	203
b) Événements survenus sur la scène administrative	205
 B - Les reculs du gouvernement	209
a) La "pause"	209

b) Le retrait définitif	210
-------------------------------	-----

III - QUELS ACTEURS, COMMENT ET POURQUOI ? (RECAPITULATION SCHEMATIQUE DES CONCLUSIONS RELATIVES AUX TENTATIVES AVORTEES DE 1977-1978 ET DE 1986-1987	213
--	------------

1) Quels acteurs	213
2) Comment l'affrontement aux positions adverses a-t-il produit les retournements d'intention observés en 1978 et en 1987	215
3) Pourquoi le gouvernement a-t-il dans les deux cas cédé devant les forces contraires	217
4) Remarques complémentaires	218

APPENDICE : REGARD SUR NOS TROIS ETUDES.....	221
---	------------

1) Les points clés.....	224
2) Le choix nécessaire d'un principe organisateur.....	225
3) La "volonté politique", pierre d'angle pour l'organisation de la recherche.....	227
4) Dominantes explicatives et interrogation finale	228

SOURCES ET REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	233
---	------------

INTRODUCTION

I - L'INCRIMINATION D'USAGE DE STUPEFIANTS : SA RESONANCE DANS LA SOCIETE FRANCAISE

Dans sa formulation générale, le délit d'usage illicite de stupéfiants a été créé en droit français par une loi du 31 décembre 1970. Comment est-il advenu que, dans la France libérale de 1970, la consommation privée et solitaire de certaines substances soit érigée en figure délictuelle alors que l'ingérance pénale de l'Etat dans les choix de consommation personnelle de l'individu semble porter atteinte à une liberté fondamentale ? Telle est la question que nous entendons soulever.

Mais avant de présenter l'étude que nous avons faite des circonstances de production de la loi de 1970, et pour mieux apercevoir les enjeux, actuels, de la recherche entreprise, nous croyons indispensable de rappeler quels sont les termes, et quelle est aujourd'hui, la portée, de l'incrimination dont nous avons choisi de relater l'origine (1).

La loi du 31 décembre 1970, qui a décidé la prise en charge par les pouvoirs publics des consommateurs de certaines drogues, l'a fait en proclamant en tête des dispositions prises : "toute personne usant de façon illicite de substances ou plantes classées comme stupéfiants est placée sous la surveillance de l'autorité sanitaire" (article L. 355-14 du code de la santé publique).

Cette déclaration semble poser le principe d'une médicalisation de l'usage de drogues visé par la loi. D'autant qu'elle se situe, ainsi que les dispositions qui la suivent immédiatement, dans un Livre du *Code de la santé publique* consacré à la "lutte contre les fléaux sociaux". La loi de 1970 déclare ainsi placer la "lutte contre la toxicomanie" dans un cadre épidémiologique, à côté de la lutte

1 - Le texte qui suit reproduit pratiquement l'exposé que nous avons fait au Congrès international de l'Université de Tilburg (Pays-Bas) sur "la politique des drogues dans les démocraties occidentales" (30 mai-3 juin 1988).

contre la tuberculose, les maladies vénériennes, le cancer, les maladies mentales et l'alcoolisme.

Les articles suivants engagent cependant à une lecture moins simple. Bien qu'insérée tout entière dans le code de la santé publique, la loi de 1970 exprime d'abord une conception répressive du problème qu'elle prétend résoudre. Définissant l'usage illicite de stupéfiants comme un *comportement punissable* (articles L. 355-15 et L. 628-1 du code de la santé publique), elle fait du consommateur de ces drogues-là un *délinquant*, dont le sort dépend d'abord des agents du système pénal.

Il est vrai que l'autorité sanitaire n'a pas à dénoncer à l'autorité judiciaire les cas auxquels elle peut s'intéresser directement (consultation spontanée de l'intéressé, cas signalés par un médecin ou une assistante sociale : article L. 355, 18 à 21, du c.s.p.). Mais, ici comme en toute matière délictuelle, le procureur de la République peut toujours, à tout moment, se saisir parallèlement de ces mêmes cas, et même si cette loi prévoit une restriction -une seule comme nous allons le voir- à son pouvoir discrétionnaire de poursuivre, il n'empêche qu'il apparait fondamentalement comme le maître de l'affaire.

En effet, la loi de 1970 ne modifie pas le principe de la compétence du procureur de la République en ce domaine comme en toute matière pénale. Elle lui donne seulement un pouvoir supplémentaire, celui d'enjoindre "(aux personnes) ayant fait un usage illicite de stupéfiants de suivre une cure de désintoxication ou de se placer sous surveillance médicale" (article L. 628-1, du c.s.p.). Le procureur de la République se trouve ainsi, en matière d'usage illicite de drogues illégales, devant trois options au lieu de deux : poursuivre, classer l'affaire, remettre l'intéressé entre les mains de l'autorité sanitaire. Et dans ce dernier cas, il est clair que l'autorité sanitaire reste subordonnée au parquet, d'abord parce qu'elle se voit en quelque sorte "sommée" de s'intéresser à un groupe de personnes désignées, en fait comme en droit, par l'appareil pénal. Et en second lieu parce qu'elle est tenue d'informer régulièrement le parquet de la situation médicale et sociale de la personne prise en charge, avec notamment l'obligation de le prévenir en cas d'interruption du traitement.

La loi française de 1970 - complétée en 1986 et surtout en 1987 par des dispositions sur le trafic de drogues qui touchent indirectement le statut de l'usager - est donc une loi *pénale*, ce que nous allons vérifier immédiatement en passant en revue ses dispositions, et en jetant un coup d'oeil sur la pratique judiciaire à laquelle elle a donné lieu. Mais nous aurons à nous laisser interroger ensuite par ceux qui, au delà des cadres formels, réfléchissent aujourd'hui sur le sens et la portée sociologique de cette loi.

1) le droit applicable en territoire français au consommateur illicite de drogues illicites

L'usage illicite de certains produits toxicomanogènes est en France une infraction pénale depuis une loi de 1916, reprise en 1953. Mais pour être punissable, l'usage devait alors avoir lieu en société. La loi de 1970 ayant renoncé à cette restriction, l'usage, même solitaire, est devenu punissable depuis lors.

a) L'infraction d'usage

L'infraction d'usage présente aujourd'hui les caractéristiques suivantes :

1. - Est incriminée la consommation de *toute* substance ou plante classée comme stupéfiant. La loi française ne connaît pas la distinction drogue dure-drogue douce qui a cours dans certains pays. Elle ne fait pas non plus de différence entre "usage" et "abus" de drogue : la simple consommation accidentelle est théoriquement aussi punissable que la toxicomanie avérée.

2. Toutes les substances susceptibles de produire une toxicomanie ne sont pas "classées" comme stupéfiants. Seuls le sont les produits portés sur un certain "tableau B" (2). Cette inscription

résulte d'une simple décision réglementaire : un arrêté ministériel suffit pour ajouter un produit nouveau à la liste existante.

3. L'"usage illicite de substances ou plantes classées comme stupéfiants" est punissable d'un emprisonnement de deux mois à un an et/ou d'une amende de 500 à 15.000 francs (article L. 628 c.s.p.).

4. Cette peine principale peut ou doit être accompagnée de certaines peines accessoires ou complémentaires : la saisie ou la confiscation des produits incriminés est obligatoire (article L. 629 c.s.p.) ; le tribunal *peut* prononcer : l'interdiction de séjour (article 44 c.p.) ; et si l'usager est un étranger, l'interdiction temporaire du territoire français (article L. 630-1 c.s.p.) (3) ; si le délinquant est un exploitant d'établissement (4), le tribunal *peut* prononcer la fermeture temporaire de cet établissement (5) et , le cas échéant, le retrait de la licence de débit de boisson ou de restaurant (article L. 629-1 c.s.p.). Notons que depuis la loi du 31 décembre 1987, une fermeture *administrative* de l'établissement est également possible (6). Le tribunal *peut* enfin obliger le coupable à se soumettre à une cure de désintoxication ou à une surveillance médicale (article L. 628 c.s.p.).

2 - Au tableau A figurent les "produits toxiques", au tableau B les "produits stupéfiants", au tableau C les "produits dangereux" (art. R 5149 du code de la santé publique).

3 - Pour une durée de 2 à 5 ans. L'interdiction temporaire du territoire français entraîne de plein droit la reconduite du condamné à la frontière à l'expiration de sa peine.

4 - La loi précise "hôtel, maison meublée, pension, débit de boisson, restaurant, club, cercle, dancing, lieu de spectacles ou leurs annexes, ou lieu quelconque ouvert au public ou utilisé par le public".

5 - Elle peut être ordonnée pour six mois au plus par le juge d'instruction ou prononcée par jugement du tribunal pour une durée de 3 mois à 5 ans.

6 - Voir annexe à l'introduction, 4, p.35.

5. Indépendamment des peines qui viennent d'être indiquées, l'usage illicite de stupéfiants est passible de *sanctions fiscales*, dont l'Administration des douanes demande automatiquement l'application dès qu'un tribunal a été saisi. En effet, l'usager reconnu coupable est aussi, *ipso facto*, auteur d'un délit de contrebande, tout stupéfiant étant considéré comme de provenance étrangère et donc d'importation illégale. A ce titre, le tribunal *doit* condamner l'usager coupable à une amende fiscale du double au quadruple de la valeur de la marchandise incriminée (même si par ailleurs, il le dispense de peine).

6. D'autres dispositions jouent dans le sens d'une aggravation éventuelle des peines prévues :

- la récidive porte ces peines au double ;
- la détention provisoire, en principe exclue en la matière, (la peine d'emprisonnement n'atteignant pas deux ans) est cependant possible en cas de flagrant délit (article 144 code de procédure pénale) ; et elle devient applicable normalement lorsqu'il y a récidive, la peine maximale atteignant alors le temps requis ;
- par ailleurs, l'inculpé de délit d'usage illicite de stupéfiants répondant en même temps d'un délit de contrebande, sa mise en liberté, lorsqu'il est provisoirement détenu, est subordonnée par le code douanier à l'obligation de fournir un cautionnement (article 364 du code douanier).

7. - Par contre, la criminalisation secondaire -l'entrée dans le système pénal- peut, dans certaines conditions, être évitée. La loi de 1970 a fixé trois moments possibles pour une éventuelle assistance médicale du mis en cause, mais *ce n'est qu'au stade de la poursuite que le choix d'une telle voie peut stopper le processus pénal*, dans les conditions suivantes :

- si l'intéressé n'a encore jamais été condamné pour usage illicite de stupéfiants, et s'il peut fournir un certificat prouvant que postérieurement aux faits qui lui sont reprochés, il a spontanément suivi une cure de désintoxication, le procureur de la République *ne peut pas poursuivre*. Dans ce cas, l'action publique est éteinte.

- dans tous les autres cas (si l'intéressé n'a pas encore suivi de traitement au moment de la mise en cause, ou s'il n'est plus

primaire), le procureur de la République retrouve sa liberté de poursuivre, avec la possibilité, déjà mentionnée, de recourir à ce qu'on appelle couramment, bien que le terme ne soit pas dans la loi, "l'injonction thérapeutique". *L'injonction thérapeutique suspend les poursuites*, et si le consommateur de drogue concerné, qui est alors remis à l'autorité sanitaire, s'est effectivement conformé aux soins prescrits, et a suivi le traitement jusqu'à son terme, dans ce cas encore, l'action publique se trouve éteinte. Mais il a fallu un acte volontaire de dessaisissement du parquet pour que cette règle puisse jouer. *Et ce n'est que dans ce cas que l'assistance médicalisée se présente comme une alternative à l'entrée dans le pénal.*

Il est vrai que le juge d'instruction ou le juge des enfants, et la juridiction de jugement (article L. 628, 2 et 3 c. s. p.) peuvent également obliger un drogué visé par la loi à se soigner (7). Mais une telle décision intervient dans ces cas à l'intérieur du processus pénal, et n'a donc plus en principe d'influence sur lui. La juridiction de jugement peut certes dispenser de peine l'usager de drogue reconnu coupable, mais en droit français, la dispense de peine est inscrite au casier judiciaire. Elle emporte donc des conséquences pénales. Par ailleurs, les condamnés qui se soustraient à une décision ordonnant une cure de désintoxication sont passibles des peines prévues pour le délit d'usage (article L. 628-1).

Tel est le cadre légal fixé en 1970, et toujours en vigueur aujourd'hui, pour la prise en charge des consommateurs illicites de drogues illégales. Jetons maintenant un regard sur la pratique judiciaire.

b) La pratique judiciaire

La loi de 1970 supposait possible une distinction tranchée entre l'usage illicite de drogues illégales et le "trafic" concernant celles-ci. Mais la frontière est vite apparue indécise lorsque les

7 - Ils désignent alors directement l'établissement ou le médecin agréé chargés de la cure de désintoxication ou de la surveillance médicale. Il n'est plus question ici de remise à l'autorité sanitaire.

agents du système pénal se sont trouvés en face d'usagers-revendeurs. Le cas est fréquent à cause du prix au noir de ces produits prohibés, lorsqu'il s'agit de personnes usant de drogues dites dures et dont l'état de dépendance les conduit à se procurer ces substances par tous les moyens. La tendance des tribunaux a alors été de considérer l'usager-revendeur comme un *trafiquant*, et de lui appliquer les peines prévues à cet égard par la même loi de 1970, naturellement beaucoup plus sévères que celles qu'elle a fixées pour le simple usage : de 2 à 10 ans, ou de 10 à 20 ans d'emprisonnement, selon le type d'incrimination, et/ou de 5.000 à 50.000.000 francs d'amende.

Une loi du 17 janvier 1986 a bien prévu l'infraction dite "de petit trafic" -punissable de 1 à 5 ans d'emprisonnement et/ou de 5.000 à 500.000 francs d'amende - qui comble en principe le fossé d'origine entre "trafic" et "usage". Mais ce texte, pas plus que la loi de 1970, ne précise rien quant à la nature ni quant aux quantités de substances illégales incriminées, de sorte qu'il n'existe pas de frontière légale entre "grand" et "petit" trafic, et que les tribunaux demeurent relativement libres d'appliquer à l'usager - revendeur les dispositions destinées d'une façon générale aux "trafiquants" (8). *Quand nous nous demandons quel est le statut de l'usager de stupéfiants, nous devons donc le considérer comme éventuellement passible de toutes les dispositions, nombreuses et sévères, prévues pour le trafic.* Outre les peines principales mentionnées, il est ainsi passible de toutes sortes de peines complémentaires, et il relève, à beaucoup d'égards, d'un régime juridique d'exception. Sont en effet applicables aux infractions de trafic, que la loi définit comme des "délits", les règles concernant les "crimes" (9), et en la matière, des pouvoirs spéciaux sont donnés aux polices et aux magistrats instructeurs (10).

8 - La formule même de la figure délictuelle prévue par la loi de 1986 est venue légaliser en quelque sorte la tendance jusque là jurisprudentielle d'assimiler l'usager-revendeur à un trafiquant. Elle vise en effet le fait de "*céder ou offrir des stupéfiants (à quelqu'un) en vue de sa consommation personnelle*".

9 - Tout en faisant de l'usage et du trafic de stupéfiants des *délits* (de la compétence d'un tribunal correctionnel et non de cour d'assises), la loi de 1970 tend à les traiter comme des *crimes*, à commencer par les tarifs prévus : alors

Les lois de 1986 et de 1987 n'ayant pas, en fait, modifié le régime applicable à l'usager de stupéfiants, les renseignements fournis pour l'année 1981 par une étude statistique de Pérez-Díaz (11) offrent toujours un intérêt exemplaire, faute de données postérieures offrant de telles précisions. Concernant l'ensemble des juridictions françaises, cette étude donne une idée de ce qu'a été, pendant l'année considérée, la pratique judiciaire aux deux niveaux les plus significatifs du processus pénal, la poursuite et le jugement :

1) des écarts importants séparaient les pratiques suivies d'un parquet à l'autre, d'une juridiction à une autre. Si la tendance alors aperçue était aujourd'hui confirmée *il n'y aurait pas de politique judiciaire homogène sur l'ensemble du territoire français.*

2) On a pu faire état, en 1981, de trois infractions différenciées (alors que la dernière catégorie n'existait pas encore dans la loi) : "usage", "trafic", "trafic et usage".

3) En 1981, près de 15.000 personnes ont été mises en cause au titre de la loi de 1970 : 12 % pour "trafic", 42 % pour "usage", 46 % pour "trafic et usage". Ce qui veut dire, pour qui s'intéresse à l'usage, que 88 % *des personnes mises en cause* -un peu plus de 13.000- étaient des usagers.

4) *L'injonction thérapeutique*, pour l'ensemble des parquets de France, *a été utilisée pour 28 % des mises en cause pour usage simple*, tandis que 16 % de ces dossiers ont été purement et

qu'en matière de délit, l'emprisonnement maximum est 5 ans, une peine de 40 ans peut être prononcée, quand il y a récidive, pour trafic de stupéfiants !

10 - Les dispositions de la loi de 1970, complétées par celle du 31 décembre 1987 concernant le trafic de drogues illégales ont été insérées dans le code de la santé publique au livre II intitulé : restriction au commerce de certaines substances ou de certains objets. (Voir le contenu de ces dispositions en annexe à l'introduction).

11 - PEREZ-DIAZ (C.), *La diversité des politiques pénales locales dans la répression de l'usage et du trafic de stupéfiants*. Rapport Cездip.

simplement classés. Dans 56 % des cas, le parquet a choisi de poursuivre.

5) L'utilisation de l'injonction thérapeutique est tombée à 4 % lorsqu'il s'est agi de mise en cause pour "trafic et usage".

6) Au niveau du jugement, près de 8.000 personnes ont été jugées et condamnées en 1981 : 20 % pour "trafic", 34 % pour "usage" simple, 46 % pour "trafic et usage". Perez-Diaz remarque que sous le terme de "trafic" ont été jugés des cas de "tout petit trafic". En matière de "trafic", toutes les peines ont été d'emprisonnement ferme ; dans les cas de "trafic et usage", la moitié des personnes jugées ont également été condamnées à l'emprisonnement ferme ; *les personnes condamnées pour "usage" simple l'ont été le plus fréquemment à l'emprisonnement avec sursis. 50 d'entre ces personnes ont cependant été condamnées à l'emprisonnement ferme.* On peut rapidement calculer qu'ainsi, près de 2.000 usagers de stupéfiants ont été, cette année-là, condamnés à des peines d'emprisonnement ferme. L'auteur de l'étude souligne que le pourcentage de condamnations à l'emprisonnement ferme a été plus élevé en la matière qu'il ne l'a été la même année pour l'ensemble des infractions correctionnelles.

7) *A ce niveau du processus pénal, l'obligation de se soigner a été en 1981 très rarement imposée aux condamnés : elle en a touché 2 % seulement.*

2) Le problème social

Après ce rappel du droit français applicable depuis 1970 aux consommateurs illicites de stupéfiants, et ce regard jeté sur la pratique judiciaire observée dans ce champ, une remarque fondamentale s'impose : il existe un écart considérable entre la volonté qu'a eue et que continue de manifester "le législateur" (12)

12 - Nous verrons plus loin, (notamment p.80 ss) combien cette expression est contestable. La "volonté" exprimée ici est celle qui se manifeste dans l'Exposé des motifs de la loi.

d'intervenir pénalement dans le problème posé, et le cadre finalement restreint de l'action correspondante sur le terrain. Un candidat aux élections présidentielles de 1988 faisait état, en France, de 800.000 "toxicomanes" (13). (Il se référait, selon l'usage commun, exclusivement aux consommateurs illicites de drogues illégales). Ce chiffre, par ailleurs incertain, est révélateur de la distance qui existe, dans l'esprit même de l'homme politique qui parlait, entre le problème social réel et l'activité judiciaire chargée en principe de résoudre ce problème. Nous avons vu que 13.000 personnes avaient été mises en cause en 1981 dans le cadre de l'incrimination d'usage, dont 4.000 enjointes de se soigner, et près de 2.000 condamnées à l'emprisonnement ferme.

Il n'est pas question de minimiser ces derniers chiffres. Il convient au contraire de valoriser leur importance en termes absolus. Surtout si l'on se souvient que *par rapport à la capacité générale d'absorption du système pénitentiaire, "les drogués" condamnés constituent une gêne considérable*, arrivant à occuper dans certaines prisons françaises un tiers des places disponibles. *Ce qu'il faut souligner*, c'est justement *à la fois l'énorme énergie déployée par le système pénal dans le champ considéré, et le caractère malgré tout marginal de son intervention* par rapport au problème qu'il est censé régler. En bref, il faut constater, malgré une activité intense, l'impuissance relative du pénal face à ce problème, et chercher, dans la mesure du possible, à resituer celui-ci dans le tissu social.

Il est difficile d'avoir une vision non déformée du phénomène que nous évoquons, car ceux qui en parlent le font, en règle générale, du point de vue particulier de leur spécialité. Mais certains débats traversent les sectorisations. Ainsi en a-t-il été -nous prendrons cet exemple caractéristique- au congrès de l'Association française de criminologie qui s'est tenu à Montpellier en mars 1988, où les exposés et les échanges de deux cents participants de tous les horizons professionnels ont probablement reflété l'état des opinions éclairées sur la politique des drogues mise en place en 1970 (et

13 - Il reprenait un chiffre lancé en septembre 1986 par le propre ministre de la Justice lors d'une conférence de presse.

conservée depuis, en dépit de deux velléités notoires de modification (14).

Or, les travaux de Montpellier ont permis de constater l'émergence d'un fort courant contestataire par rapport à cette politique.

Même les membres des professions juridiques et judiciaires présents à ce congrès ont déclaré, à l'issue de leur "atelier", que "moins le judiciaire en ferait, mieux ce serait pour tout le monde". Ils ont souligné l'intérêt d'une expérience menée à Nîmes pendant une certaine période par le procureur de la République de cette juridiction qui, au lieu d'utiliser "l'injonction thérapeutique", considérée comme "un acte d'intervention autoritaire" dans la vie des personnes concernées, incitait plutôt, de façon informelle, ceux qui lui étaient dénoncés à se faire soigner. Mais, regrettait l'exposant, cette expérience selon lui très fructueuse avait été interrompue par un ordre de l'Administration centrale de l'époque, celle-là même qui avait traduit en conseil de discipline le procureur de la République de Valence "pour avoir osé dire dans un discours de rentrée qu'en matière de toxicomanie, il fallait cesser de faire systématiquement appel à la répression". Qu'il y ait résistance de la part de certains agents du judiciaire pénal à appliquer la loi de 1970 est en soi un symptôme à relever : même si ces agents sont en fait très minoritaires, ceux qui se déclarent en ce sens parlent d'une lente prise de conscience des effets pervers d'une telle loi.

Les représentants des professions soignantes et d'assistance ont de leur côté fortement exprimé "l'impossibilité de faire entrer l'espace thérapeutique dans des catégorisations juridiques". Et ils ont témoigné, à partir de leur expérience, d'une approche du phénomène "toxicomanie" sans coïncidence aucune avec les critères de l'espace juridico-judiciaire existant. Pour eux, en effet :

1 - Ce qu'il importe de considérer d'abord, ce n'est pas la gêne censée créée à un ordre public théorique par le nombre de drogués, c'est la souffrance de ceux qui ont besoin d'aide. Dans cette perspective, ce qui compte, ont-ils souligné, n'est pas le produit utilisé, mais la personne affectée, et chaque cas, avec son

14 - Voy. Infra toute notre troisième partie : "comment s'en débarrasser ?".

histoire et ses motivations personnelles, est un cas particulier à *accompagner*.

2 - Toute prise de drogue n'implique pas dépendance à l'égard du produit consommé. La plupart des drogués, qu'ils usent de drogues légales ou illégales, sont des gens socialement insérés.

3 - Une cure de désintoxication n'a de chance d'être efficace que si elle est volontaire de la part de l'intéressé. D'autre part, si elle n'est pas suivie d'un accompagnement en post-cure, elle est généralement inopérante. Enfin, tout traitement est long, et comporte presque nécessairement des rechutes.

Les membres des professions soignantes et d'assistance ont donc unanimement dénoncé le stéréotype du drogué construit par la loi de 1970, qualifiée par l'un d'eux de "loi tordue". Ils ont aussi implicitement confirmé le champ d'application réduit de cette loi par rapport à l'ensemble de leurs activités au service des personnes en difficulté en raison de la "drogue" et des familles de "drogués" à la recherche d'une aide. Ils se sont enfin interrogés sur leur propre action : l'évolution interne des centres d'accueil, notamment, marquerait une tendance à la dépsychiatisation et à la démedicalisation du problème posé, à la faveur de réponses plus communautaires, dans le cadre d'une revitalisation du tissu social.

Il était cependant flagrant que les termes mêmes de "toxicomanie" et de "toxicomane" étaient -sauf pour un intervenant notoire (15)- adoptés en pratique par tout le monde et servaient à désigner uniquement les consommateurs de stupéfiants. Ainsi, dans le même temps où les propos des uns et des autres engageaient à prendre une distance par rapport à la loi pénale, une catégorie créée par celle-ci demeurait le point de départ de la réflexion de l'ensemble des participants.

On mesure par là quelque chose de l'impact de la loi de 1970 sur nos mentalités d'aujourd'hui. Dans les discours mêmes des spécialistes les plus contestataires de cette loi, les termes de "toxicomanie", "toxicomane", concernent exclusivement la consommation d'un

15 - Louk HULSMAN.

certain type de substance, et s'appliquent de façon indistincte, qu'il s'agisse d'un usager occasionnel ou d'un usager à problème. C'est aussi de cette façon partielle que ces termes sont entrés dans le langage courant, par médias interposés.

C'est dire la difficulté que nous allons éprouver à tenter de remonter jusqu'aux origines du problème que la loi de 1970 a prétendu résoudre.

II - NOTRE OBJET D'ETUDE ET LES MOYENS DE L'APPROCHER

Nous nous sommes proposé d'étudier comment est née l'incrimination dont nous venons d'évoquer rapidement le contenu et l'impact dans notre société. Nous allons le faire dans une perspective qu'il convient de bien préciser.

1) Notre objet d'étude

Remarquons d'abord combien il est difficile de cerner l'objet même d'une telle étude. Nous entendons certes nous situer dans le registre de la sociologie juridique, que l'on s'emploie classiquement à distinguer et de la science du droit et de l'histoire. Mais annoncer cela relève d'une intention générale qu'il nous faut compléter.

Il est assez clair que le sociologue du droit n'est pas un juriste dogmatique ; ce qui l'intéresse dans un texte donné, ce ne sont pas les vertus intrinsèques de celui-ci, c'est le contexte sociologique qui a permis son apparition. Un texte de loi, même s'il faut lui reconnaître une fonction spécifique et une efficacité propre, est en effet par nature une manifestation parmi d'autres de phénomènes sociaux qui lui donnent sa signification.

"Un document juridique, dit CARBONNIER (1978), doit être reçu comme un ensemble de signes, nullement comme l'équivalent objectif de la réalité qu'il tend à exprimer" (p.266). Ainsi peut-on demander à la sociologie juridique, lorsqu'on la situe par rapport au

droit dogmatique -qui est "forme et artifice"- "de déchirer le voile et de retrouver le contact des réalités perdues" (p.337).

On croit voir également, toujours avec CARBONNIER, comment le sociologue peut se distinguer de l'historien pur et même de l'historien du droit ; du premier en ce qu'il cherche à découvrir, derrière le récit événementiel, "une liaison entre les faits, une rationalité" (p.258), du second en ce qu'il tente, "par delà le législateur juridique", de "pénétrer jusqu'au législateur sociologique, c'est-à-dire jusqu'aux forces impersonnelles, aux besoins sociaux, économiques, moraux, religieux, etc... qui ont déterminé l'apparition du texte" (p.259).

Mais si ces distinctions constituent d'utiles mises en garde grâce auxquelles un sociologue évitera de s'attarder sur les aspects de pure technique du texte à l'étude, ou sur un "récit au fil de l'eau" des circonstances de sa naissance, elles se révèlent cependant insuffisantes pour caractériser la démarche que nous voudrions entreprendre.

Il pourra s'avérer nécessaire de faire dire au texte ce que juridiquement il veut dire pour découvrir dans sa réalité profonde le phénomène sociologique qu'il est censé représenter. Et pour expliquer l'apparition d'un tel texte, nous aurons sans aucun doute à nous aventurer au delà de descriptions factuelles ou causales qui ne tiendraient compte que de ce qui s'est passé sur certaines scènes politico-sociales au temps de l'élaboration de la loi. Il nous faudra tenter de repérer, en même temps que l'origine ostensible ou immédiate de la loi, des facteurs moins apparents, des données plus anciennes, peut-être des éléments en creux, qui également l'expliquent.

Surtout, nous irons au delà d'un pur fonctionnalisme. Parler de "forces" ou de "besoins" présumés à l'origine d'une loi pénale ne prend sens que si l'on peut déterminer qui les a incarnés sur la scène politico-sociale au moment où cette loi a été produite. Nous privilégierons donc la recherche des acteurs -personnes et groupes- dont le statut, les intérêts, la fonction, les interrelations seront susceptibles d'expliquer l'émergence de l'incrimination à l'étude.

Nous aurons enfin à nous garder d'un piège difficile à contourner : celui de confondre notre objet avec l'objet que s'est donné la loi. L'observateur des conditions de production d'une loi pénale ne doit pas rester prisonnier du cadre à partir duquel "le" législateur officiel a légitimé un choix de politique criminelle, mais se poser des questions au sujet de ce cadre lui-même.

"Le" législateur qui définit comme punissable, à un moment donné, un comportement qui jusque là ne l'était pas, désigne en même temps ce comportement comme un problème social à intégrer désormais dans le champ des interventions coercitives de l'Etat. L'observateur qui, dans le cas concret qui nous intéresse, rechercherait uniquement les facteurs explicatifs de la solution punitive choisie se situerait dans les termes mêmes de ce qui a été l'objectif déclaré de la loi. Un tel questionnement ne sera pas -ne pourra pas- être absent de notre recherche. Mais il ne recouvre pas toute notre problématique. Nous avons aussi à nous demander pourquoi, comment, dans quelles circonstances, au dernier jour de l'année 1970, l'innovation qu'a représentée la qualification délictuelle d'un certain type de consommation a pu être introduite dans la société française.

"Les problèmes humains n'arrivent pas tout formés dans la conscience des gens, commente GUSFIELD (1981). Même la reconnaissance du caractère douloureux d'une situation suppose un système de classification et de définition des événements. Et toutes les situations vécues comme douloureuses ne deviennent pas pour autant des domaines d'activité publique ou les cibles d'une action politique. Elles ne reçoivent pas non plus la même signification en tout temps ni en tout lieu. Des conditions "objectives" prennent rarement une forme si pressante et si claire qu'elles engendrent une réelle prise de conscience" (p.3).

Et GUSFIELD, qui développe sa perspective théorique à partir de l'incrimination de l'état d'ivresse aux Etats-Unis, conclut en affirmant : "l'existence d'un problème de conduite en état d'ivresse est le résultat d'un processus au cours duquel l'automobile et ses victimes ont été *construits* (nous soulignons) comme un problème de société nécessitant une action des pouvoirs publics. Un tel statut n'est pas un donné" (p.3).

De même que GUSFIELD s'est demandé "comment l'association alcool/conduite automobile (était) devenue un problème politique", nous voudrions tenter de découvrir comment s'est construit, dans un domaine qui aurait pu être laissé à la liberté individuelle, et autour d'un certain type de "drogue", le problème socio-politique nommé "toxicomanie", fondement de la réponse pénale donnée à ce problème.

Or, nous pressentons à la lecture des débats parlementaires d'où est issue la loi du 31 décembre 1970, qu'il sera malaisé de répondre à cette question de fond. En effet, dès la présentation du texte au premier vote de l'Assemblée nationale -le 30 juin 1970- la disposition qui va devenir l'article L.628,1 actuel du code de la santé publique est adoptée, sans réserves, à l'unanimité.

"Seront punis d'un emprisonnement de deux mois à un an et d'une amende de 500 à 5.000 francs (16) ou de l'une de ces deux peines seulement ceux qui auront de manière illicite fait usage de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants".

Et la figure délictuelle adoptée ce jour-là traversera sans entrave les quatre autres séances qu'alternativement le Sénat et l'Assemblée nationale vont encore consacrer à l'ensemble des dispositions qui deviendront la loi du 31 décembre 1970 (17). Les parlementaires s'interrogeront longuement sur les conditions de mise en oeuvre, l'applicabilité ou le financement des mesures (punir, remettre à l'autorité sanitaire) proposées à leur appréciation. Pas sur le caractère pénal de la réaction sociale qu'à travers la loi votée, ils organisent face à ce qu'ils s'accordent à considérer comme un "fléau" à combattre. Le bien-fondé ou le sens de la décision première qu'implique leur démarche -intervenir par la force dans un domaine jusque là réservé à la vie privée- les retiendra moins

16 - Maximum relevé ultérieurement à 15.000 francs.

17 - La proposition de loi sera successivement amendée, discutée et votée : en première lecture au Sénat le 3 novembre, en deuxième lecture à l'Assemblée nationale le 10 décembre, en deuxième lecture au Sénat le 17 décembre et définitivement en troisième lecture à l'Assemblée nationale le 18 décembre de la même année 1970.

encore. Ils travaillent à la résolution d'un "problème" auquel ils attribuent un caractère d'urgence politique sans se poser la question préalable de savoir si l'existence même de ce problème est bien avérée. En quelque sorte, la "nécessité" d'une intervention des pouvoirs publics "s'impose" à eux.

On devine dès lors la difficulté de notre entreprise, qui suppose une sorte d'archéologie d'options que les décideurs ont faites sans les expliciter et peut-être même d'une manière restée pour certains en partie inconsciente. Ce n'est qu'au bout d'une patiente exploration en amont et d'une mise au contexte de la production législative que l'on peut espérer apercevoir comment et par qui a été construit ce qu'il est convenu d'appeler "le problème de la toxicomanie", et comprendre pourquoi des décideurs ont cru devoir y faire face par la création du délit d'usage illicite de stupéfiants.

Nous tenterons d'atteindre -ou d'approcher- ces buts en nous demandant successivement : 1) quel a été le processus réel d'engendrement de la loi; 2) quelles sont les origines du choix législatif opéré. Ces deux voies de recherche devraient nous apprendre qui a été, en l'occurrence, "le" législateur, et comment "ce législateur" a été induit à donner force politique au phénomène social "consommation de drogue" entendu dans le sens étroit retenu par la loi.

Notre objet d'étude se trouvant ainsi précisé, nous allons maintenant signaler avec quels moyens nous l'avons abordé.

2) *Moyens d'approche*

Réunir une documentation sur le processus législatif qui a abouti au vote de la loi n'offrait aucune difficulté. On trouve dans le *Journal Officiel*, ainsi que dans les "documents" et dans les "débat" des assemblées concernant les années 1969 et 1970 tous les travaux dits "préparatoires" -propositions,rapports, discussions, amendements,... - qui retracent la naissance officielle de la loi. Mais ces textes seuls sont insuffisants, surtout si l'on prétend retrouver, au delà des causalités immédiates et des conditionnements apparents, les

circonstances dans lesquelles s'est forgée la construction fondamentale en dehors de laquelle la loi n'aurait pu exister.

Faire l'archéologie de cette loi supposait en tout premier lieu la mise en lumière des travaux qui, antérieurs à ceux des assemblées, ont préparé le vote des parlementaires. Nos premières investigations nous ayant conduite à penser que l'élaboration véritable de la loi du 31 décembre 1970 avait eu lieu dans des bureaux ministériels, nous avons examiné les archives accessibles.

Celles de la Direction des Affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice nous ont été entièrement ouvertes. Au contraire, les archives du ministère de la Santé -lequel a notablement contribué aux travaux antérieurs à la phase parlementaire d'élaboration de la loi-, nous sont restées en partie interdites. Versés aux archives nationales, les documents relatifs à l'année 1969 qui nous intéressaient ne peuvent en effet être consultés que sur dérogation à la prescription trentenaire qui en protège le secret. Et en dépit des assurances orales les plus favorables qui nous avaient été prodiguées, l'autorisation nécessaire, sollicitée par écrit en août 1988, ne nous est jamais parvenue. Nous avons cependant eu accès aux quelques cartons restés au ministère de la Santé. Ils étaient relatifs aux travaux réalisés en 1970, et nous ont apporté d'intéressants compléments à ce que nous savions déjà, par les archives du ministère de la Justice, du rôle joué par le ministère de la Santé dans l'élaboration de l'incrimination à l'étude.

Nous avons en outre tenu à rencontrer, dès que nous avons connu leur identité, les principaux "co-producteurs" de la loi. Leurs propos ne nous ont rien apporté d'essentiel sur l'historique des projets et des avant-projets qui ont précédé et préparé le texte définitif de la loi. Nous avons pu reconstituer cet historique sans eux, et à vrai dire de manière plus certaine, leurs mémoires n'ayant pas toujours retenu, après vingt ans de nombreux autres travaux, ce qui s'était passé en 1969-1970. Mais leurs témoignages nous ont permis de colorer de détails inédits certaines phases du processus d'engendrement de la loi, et surtout de faire une meilleure évaluation de leurs motivations en tant qu'intervenants privilégiés dans ce processus. Quelques-unes de leurs réflexions et de leurs attitudes devant l'interviewer nous ont en particulier éclairée sur certaines intimes convictions qui leur ont

fait adopter ou accepter l'incrimination d'usage de stupéfiants comme une "nécessité".

Nous avons en tout cas trouvé révélateur qu'aucun d'eux n'ait réellement considéré pertinente la question que nous avons présentée comme "fondamentale". Pour ces co-producteurs directs ou indirects de l'incrimination, "il fallait faire quelque chose, et il fallait faire vite"... "Quand il y a menace, on ferme les robinets"... "Si nous n'avions pas incriminé l'usage, il y aurait eu déferlement"... "Aucune autre décision ne pouvait être prise"... "Il n'y avait pas à faire de philosophie là-dessus, nous ne vivions pas dans un monde d'idées mais dans un monde pratique". Autrement dit, ils se sont fermés à notre questionnement, l'ayant eux-mêmes délibérément écarté au temps de leur action. Vingt ans après, "leur" loi est une "très bonne loi"... "une loi modèle qui a été ensuite imitée un peu partout"(?)... "une loi qui a été faite par des gens de poids"... "une loi qu'il n'y a pas lieu de remettre en question". Le malaise ressenti à l'occasion de nos interrogations a été si fort pour l'une de ces personnes qu'en cours d'entretien, nous sommes parfois devenue suspecte à ses yeux. "Qui êtes-vous exactement, que cherchez-vous?", nous a-t-on dit brusquement. "Vous vous apitoyez sur les toxicomanes...vous me rappelez d'autres propos aberrants tenus par d'autres sociologues et aussi par quelques journalistes qui, en 1978, voulaient dépénaliser la drogue... On n'a pas besoin que vous souleviez des problèmes que nous n'avons pas eu envie de poser...".

Les dernières paroles citées sont celles d'un participant à la mise au point du projet définitif dit "du Gouvernement" (18) et à la conversion de celui-ci en "amendements" à la proposition de loi présentée au vote des députés le 30 juin 1970 (19). Il s'était senti assez concerné par la loi en question pour écrire dans la *Semaine Juridique* (1971) un long article (non signé) que nous aurons à citer (20).

18 - Voy. infra p.64.

19 - Voy. infra p.42.

20 - Interview du 14 mars 1989.

Les autres personnes rencontrées ont été : 1) le principal rédacteur du texte produit par le ministère de la Justice (21) ; 2) l'un des administrateurs chargés par le ministère de la Santé publique et de la sécurité sociale de rédiger la part du texte de la future loi du 31 décembre 1970 due à ce ministère (22) ; 3) M. Pierre MAZEAUD, rapporteur pour la commission des lois de l'Assemblée nationale du texte d'origine et des textes amendés par le Sénat présentés au vote des députés. Nous avons également rencontré, dans l'un et l'autre des deux ministères concernés, des personnes aujourd'hui en poste qui ont pu nous renseigner utilement sur les pratiques actuelles en matière d'élaboration des lois (23).

Une documentation extérieure à celle qui traduit les phases officielles d'élaboration de la loi devait être également consultée si l'on voulait saisir le contexte de ses origines : nous avons réuni dans ce but l'information que l'on pouvait avoir à l'époque sur les diverses sortes de drogues et leurs effets respectifs sur le corps et sur le psychisme humain, des articles relatant la façon dont la presse en parlait, quelques études critiques qui avaient été faites sur les législations étrangères plus anciennes visant le même problème, ainsi qu'une information circonstanciée sur la situation réelle de la consommation de stupéfiants en France au temps de la mise en chantier de la loi.

C'est à partir de ce matériel que nous avons abordé l'étude que nous allons exposer.

21 - Interview du 14 février 1989.

22 - Interview du 7 mars 1989.

23 - Interviews réalisés en avril 1989.

Annexe à l'Introduction : Restrictions au commerce de certaines substances ou de certains objets.(loi du 31 décembre 1987)

1) *Les peines*

Les infractions aux dispositions concernant le transport, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition,,l'emploi, la culture, de substances ou plantes vénéneuses classées comme stupéfiants sont punissables d'un emprisonnement de 2 à 10 ans, et/ou d'une amende de 5.000 à 50.000 000 de francs. Et quand le délit consiste en l'importation, l'exportation, la production et la fabrication illicite de ces mêmes produits, la peine d'emprisonnement est de 10 à 20 ans (article L.627 du code de la santé publique).

La peine de 2 à 10 ans frappe également ceux qui facilitent à autrui l'usage de ces substances, soit à titre onéreux soit à titre gratuit, en procurant un local ou par tout autre moyen, ainsi que ceux qui se font délivrer les produits incriminés, au moyen de fausses ordonnances ou d'ordonnances de complaisance.

Le minimum de la peine de 2 à 10 ans est élevé à 5 ans lorsque l'usage de stupéfiants a été facilité à des mineurs (de moins de 21 ans), ou lorsque la délivrance de ces produits a été faite consciemment au vu d'ordonnances fictives ou de complaisance.

Outre les peines accessoires déjà mentionnées à propos de l'usage, le tribunal peut, en matière de trafic, prononcer : l'interdiction des droits civiques (de 5 à 10 ans), le retrait du passeport, la suspension du permis de conduire (pendant 3 ans au plus), l'interdiction d'exercer la profession à l'occasion de laquelle le délit a été commis, et, pour les étrangers, l'interdiction définitive du territoire français.

Notons enfin que *la provocation* à l'un des délits décrits, et notamment la provocation à *l'usage* de stupéfiants, est punissable d'un emprisonnement de 1 à 5 ans et/ou d'une amende de 5.000 à 500.000 francs (article L.630 du c.s.p.). Cette incrimination offre la particularité d'être extensive 1) à la simple présentation sous un jour favorable de substances qui ne seraient que supposées être des stupéfiants (sans en être réellement) et 2) à la provocation qui

n'aurait été suivie d'aucun effet. Elle vise tout spécialement la provocation par l'écrit, la parole ou l'image (article L.630 c.s.p.)

2) Le régime juridique de ces figures délictuelles

Il comporte de nombreuses anomalies :

- . La tentative dans les infractions dites de trafic, est punissable comme le délit consommé, de même que l'association ou l'entente en vue de commettre ces infractions (toutes dispositions normalement applicables aux seuls "crimes" (v. note 9).

- . En cas de récidive, les peines sont doublées.

- . D'autres dispositions exceptionnelles concernent : la garde à vue (prorogeable deux fois et pouvant atteindre ainsi anormalement 4 jours) ; les visites, les perquisitions et les saisies (elles peuvent en la matière se pratiquer de nuit).

- . Le caractère anormal du régime juridique concernant les infractions de trafic a été encore accentué par la loi du 31.12.87. Cette loi a fait passer à 10 ans la prescription relative à l'action publique (normalement de 5 ans en matière de délit), et à 20 ans la prescription relative à la peine (normalement de 10 ans) (article L.627-6 c.p., la loi du 31.12.87). Elle a modifié les règles concernant le concours d'infractions en rendant plus difficile la confusion de peines (article L. 630-3 c.s.p., loi du 31.12.87).

3) Renforcement de la répression

D'autres dispositions de la loi de 1987 sont venues renforcer, d'autres manières encore, le système répressif mis en place en 1970 :

- . en créant des incriminations nouvelles : l'incitation à l'usage, à la détention ou au trafic de drogues illégales (article 14 de la loi du 31.12.1987 modifiant la loi sur les publications destinées à la jeunesse), punissable d'un emprisonnement de 1 mois à 1 an et/ou d'une amende de 1.500 à 15.000 francs ; et le fait de faciliter (ou tenter de faciliter) la justification mensongère de l'origine des ressources ou des biens de l'auteur d'une infraction concernant le

trafic, ou d'apporter son concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit d'une telle infraction, figures délictuelles passibles d'une emprisonnement de 2 à 10 ans , et/ou d'une amende de 5.000 à 500.000 francs (article L.627, al. 3 nouveau du c.s.p.).

. en introduisant des circonstances aggravantes pour qualifier le délit de "petit trafic" créé en 1986 : lorsque des stupéfiants sont offerts ou cédés à des mineurs, ou dans des centres d'enseignements ou d'éducation, ou dans des locaux de l'administration, la peine prévue (en principe de 1 à 5 ans) passe de 2 à 10 ans.

. la loi de 1987 donne des droits nouveaux aux agents des douanes, aux magistrats instructeurs et aux tribunaux. Les agents des douanes voient leur pouvoir de visiter certains bateaux s'étendre au-delà des eaux territoriales, et ils peuvent désormais obtenir du tribunal l'autorisation de procéder à une visite médicale sur les personnes suspectes de dissimuler des drogues dans leur organisme au passage des frontières. Aux magistrats instructeurs il est donné le pouvoir de prendre des mesures conservatoires sur les biens de la personne inculpée de "trafic" pour garantir le paiement des amendes encourues, des frais de justice et de la confiscation (article L. 627-4 nouveau du c.s.p.) ; et le tribunal peut désormais ordonner la confiscation de tout ou partie des biens des condamnés, meubles ou immeubles, divis ou indivis (article L. 629 nouveau du c.s.p.).

. une pénalité nouvelle accompagne maintenant la peine accessoire d'interdiction de la profession à l'occasion de laquelle le délit a été commis : le non-respect d'une telle interdiction est devenu punissable de 6 mois à 2 ans d'emprisonnement et/ou d'une amende de 3.600 à 60.000 francs.

4) *Autres mesures d'exception*

La loi du 31.12.87 instaure encore deux sortes de mesures d'exception :

. Elle prévoit, uniformément pour toutes les figures délictuelles concernant trafic, petit trafic et usage, la possibilité de prononcer la fermeture *administrative* des lieux où sont commises ces infractions-là -pour une durée maximale de 3 mois (préfet) ou d'un an (ministre

de l'Intérieur). Le non-respect d'une telle décision de fermeture est punissable d'une amende de 3.000 à 15.000 francs et/ou d'un emprisonnement de 6 jours à 2 mois.

. Elle institue une exemption de peine pour les personnes qui, ayant participé à une association ou a une entente en vue de commettre une infraction "de trafic", empêchent la réalisation de l'infraction et permettent l'identification des autres personnes en cause, en dénonçant le fait à l'autorité administrative ou judiciaire. Par ailleurs, le trafiquant qui permet l'arrestation ou l'identification d'autres coupables voit sa peine réduite de moitié (art. L.627-6 nouveau du c.s.p.).

PREMIERE PARTIE

L'ENTREE SUBREPTICE DE L'ARTICLE L.628 DU CODE DE LA SANTE PUBLIQUE DANS NOTRE DROIT

Après le 30 juin 1970, nous l'avons déjà indiqué, aucun changement ne se produira ni dans l'existence ni dans le contenu de l'incrimination votée ce jour-là. Nous allons donc nous tourner vers l'amont pour retrouver, dans la perspective de notre premier questionnement, l'origine formelle de cette disposition. Nous distinguerons deux étapes. Nous examinerons d'abord ce qui s'est passé lors de l'étape parlementaire, qui a donné en quelque sorte "naissance" à l'incrimination. Remontant le temps, nous nous demanderons ensuite dans quelles conditions le texte soumis à l'approbation des parlementaires avait été "conçu" (24). Nous saurons alors qui a été, en l'occurrence, "le législateur".

I - NAISSANCE PARLEMENTAIRE DE L'INCRIMINATION

L'article L.628,1 du code de la santé publique adopté dès la première lecture par l'Assemblée nationale le 30 juin, faisait partie d'une proposition de loi que M. Pierre MAZEAUD, rapporteur de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, venait d'inciter les députés à voter. Or, ce "rapport supplémentaire 1330" (25), mis en distribution le 29 juin, contredisait, sur le point qui nous intéresse, ce que le même M. MAZEAUD, toujours au nom de la Commission des lois, avait proposé à l'Assemblée dans un premier rapport distribué six jours auparavant (26).

24 - Les termes de "naissance", de "conception" et autres empruntés au vocabulaire biologique ne sont pour nous que des images destinées à marquer clairement les étapes du processus législatif. Ils ne sont pas à prendre comme l'expression d'un positivisme que notre étude contribuera certainement à démentir.

25 - Rapport supplémentaire 1330, annexe au procès-verbal du 26 juin 1970, mis en distribution le 29 juin 1970.

26 - Rapport 1155, annexe au procès-verbal de la séance du 27 mai 1970, mis en distribution le 23 juin 1970.

Ce fait insolite méritait une investigation, que nous avons menée, d'abord en examinant les textes eux-mêmes, puis en interrogeant les témoins que nous avons pu retrouver. Il est intéressant de constater que la seule analyse des deux rapports de M. MAZEAUD donnait déjà la clé de l'énigme. Nos témoins confirmeront ensuite ce que nous avons compris. Ils apporteront d'ailleurs un important éclairage sur des pratiques à propos desquelles les textes seuls ne renseignaient évidemment pas. Nous reconstituerons les faits à partir de ces deux sources (27).

1) L'intention première de la Commission des lois de l'Assemblée nationale

Dans son premier rapport, le "rapport 1155", M. MAZEAUD encourageait, en ce qui concerne la consommation de stupéfiants, le vote d'un article qui n'incriminait que "l'usage en société", comme l'avait fait, après une loi de 1916, celle du 24 décembre 1953 que le texte objet de ce rapport prétendait seulement modifier. Le rapporteur de la *Commission des lois* montrait dans ce premier document qu'il s'agissait là d'un choix délibéré, auquel les membres de cette commission n'étaient pas arrivés facilement. La Commission des lois avait dû en effet, écrivait M. MAZEAUD, repousser une suggestion de la *Commission des affaires culturelles, familiales et sociales*, entendue pour avis, qui visait à étendre les mesures proposées à l'usager solitaire. M. MAZEAUD indiquait dans son "rapport 1155" que la disposition prônée par la "Commission culturelle", comme on la nomme par abréviation, avait donné lieu, au sein même de cette Commission, à "de nombreuses interventions". "Certains des intervenants, précisait-il, se sont opposés à cette disposition... (28) l'estimant exorbitante et de nature

27 - Quand nous citerons des propos de personnes interviewées, nous indiquerons parfois anonymement "source officielle".

28 - "notamment Mme VAILLANT-COUTURIER, MM. CAILLAUD, CAPELLE et Alain PEYREFITTE, président"... Nous souhaitions connaître le détail des discussions sur ce point, mais le service des études et de la documentation de l'Assemblée nationale nous a opposé la règle qui interdit l'accès aux procès-verbaux des commissions pendant 30 ans. Le fait que le Président de la

à susciter les dénonciations". Et le rapporteur ajoutait : " Pour eux, la véritable lutte contre la drogue doit avoir lieu en amont du consommateur". Ces oppositions n'avaient pas prévalu, puisque la Commission culturelle s'était en définitive prononcée *pour* la création du délit nouveau. Mais cet avis, la Commission des lois ne l'avait pas retenu : elle avait opté, après le débat relaté, pour continuer d'incriminer *limitativement* l'usage "en société".

Or, il convient de préciser ici que la question de l'incrimination, comme nous pourrions l'appeler, avait déjà antérieurement donné lieu à discussion entre les membres de la Commission des lois. La formule restreinte à laquelle s'étaient finalement ralliés la majorité d'entre eux était issue d'une première confrontation entre deux propositions de lois qu'avaient déposées quelques mois plus tôt, sur le Bureau de l'Assemblée, M. Pierre MAZEAUD d'une part, le 15 octobre 1969 (29), M. WEBER d'autre part, le 5 novembre 1969 (30).

Ces deux textes différaient entre eux sur le point précis que nous commentons : tandis que celui de M. MAZEAUD gardait la seule incrimination de "l'usage en société", M. WEBER, lui, proposait de "punir tout individu convaincu de s'être adonné régulièrement à la pratique des stupéfiants". Chargé de présenter une proposition harmonisée, M. MAZEAUD avait pu, dans un premier temps, faire prévaloir sa propre formule (31).

Commission culturelle se soit, en commission, personnellement déclaré contre l'incrimination élargie offre un intérêt que nous retrouverons plus tard.

29 - Proposition de loi de M. MAZEAUD, député, Documents de l'Assemblée nationale, Première session ordinaire de 1969-1970, séance du 15 octobre 1969.

30 - Proposition de loi de M. WEBER, député, id., Séance du 5 novembre 1969.

31 - Le titre complet du rapport invitant les députés à voter la seule incrimination *d'usage en société* est le suivant : "Document 1155 de l'Assemblée nationale, rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République sur les propositions de loi 1° de M. MAZEAUD (n°829) tendant à modifier certaines dispositions du code de la santé publique relatives aux stupéfiants ; 2° de M. WEBER et plusieurs de ses

Comment expliquer qu'à la veille du vote du 30 juin, revenant de façon inopinée sur la rédaction si difficilement arrêtée en Commission des lois - et sur sa propre opinion personnelle, M. MAZEAUD ait recommandé, dans son rapport dit "supplémentaire 1330", la position inverse de celle prise et motivée moins d'une semaine plus tôt ?

2) *L'intervention décisive du Gouvernement*

La seule lecture des deux rapports éclaire immédiatement sur l'origine de cette volte-face; Entre le 23 et le 29 juin 1970, le Gouvernement a décidé de reprendre à son compte -si l'on peut dire, car il la modifie de fond en comble- la "proposition de loi" mise au point par la Commission des lois de l'Assemblée nationale et présentée par M. MAZEAUD dans le "rapport 1155".

" Le gouvernement a déposé plusieurs amendements qui dans leur esprit sont proches du texte de la proposition de votre Rapporteur - annonce M. Mazeaud dans le "rapport supplémentaire 1330". Mais le texte du Gouvernement, commente-t-il, est beaucoup plus ambitieux, et comporte toute une série de dispositions dont :

- les unes instaurent sur le plan sanitaire un dispositif de lutte contre la toxicomanie par l'introduction d'un nouveau titre au Livre du Code de la santé publique concernant la lutte contre les fléaux sociaux :

- les autres tendent à refondre complètement les dispositions du code de la santé publique relatives aux substances vénéneuses ;

- enfin, des mesures sont prévues pour assurer le financement des dépenses de prévention et d'hospitalisation qui découleront de l'application de ces nouvelles dispositions."

En fait, l'examen de ces "amendements" montre que le gouvernement, qui préparait depuis plus d'un an un important projet

collègues (n° 866) tendant au renforcement des sanctions frappant le trafic et l'usage de stupéfiants.

de loi rédigé en partie par la Chancellerie et en partie par le ministère de la Santé publique et de la sécurité sociale (32), n'a fait qu'injecter la totalité de son double texte dans une "proposition de loi" entièrement vidée de sa substance première. Les "amendements" (dont deux, les amendements n°11 et n°12, comportent chacun une dizaine d'articles), prévoient en effet l'annulation successive des articles 2,3,4,5,6, puis de l'article premier -c'est-à-dire finalement la totalité de la proposition de loi distribuée le 23 juin. Une codification entièrement nouvelle, destinée à être intégrée par moitiés dans deux livres distincts du code de la santé publique, est ainsi proposée *in extremis* aux députés par le moyen de ce "rapport supplémentaire" qui, introduisant un tout autre texte, n'a plus rien à voir avec celui qu'il est censé compléter. Un texte qui prévoit l'incrimination de l'usage illicite de stupéfiants dans la formulation générale aujourd'hui en vigueur.

La substitution a été préparée, selon certaines de nos "sources", au cours d'une séance officieuse où se trouvaient réunis, (entre autres peut-être), des représentants du ministère de la Santé et du ministère de la Justice, des conseillers techniques du ministère de la Santé et du Premier ministre, et M. MAZEAUD qu'il fallait "persuader de renoncer à son texte" (source officieuse).

Les émissaires des deux ministères impliqués dans cette affaire y voyaient un avantage certain : le procédé leur permettrait d'éviter 1) d'avoir à demander l'avis du Conseil d'Etat sur leur projet de loi, 2) d'avoir à faire approuver ensuite ce texte en conseil des ministres. Ils gagnaient ainsi plusieurs mois, et échappaient peut-être à d'éventuelles difficultés.

Le fait que le Gouvernement ait eu la volonté politique de "faire passer son projet" impliquait que le rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée nationale s'incline, car, ont dit nos "sources" : "il était impensable à l'époque qu'une loi soit votée sans l'accord du Gouvernement..." ; "Le Gouvernement a toujours le dernier mot en matière législative, c'est la Constitution de 1958 qui veut cela... si en effet on n'accepte pas de compromis, le Gouvernement peut imposer son texte en faisant jouer l'article 49/3. Il s'expose alors,

32 - Voy. infra p. 54 ss.

bien sûr, à un vote de censure, mais les conditions d'un tel vote n'étaient pas réunies en l'espèce ..."Traduisons : le parti gaulliste, alors au pouvoir, avait également la majorité au Parlement, et le rapporteur de la Commission des lois, naturellement choisi parmi les membres de ce même parti, ne pouvait que défendre un projet tenu pour élaboré par sa famille politique. Ajoutons que le rapporteur présentait une autre caractéristique qui l'engageait dans cette voie : agrégé de droit, il devait être sensible à l'argumentation juridique que nous verrons apparaître comme le facteur dominant de la création de l'incrimination .

M. MAZEAUD va donc parrainer un texte qui n'était plus le sien, non sans laisser subtilement entendre que c'est à contre-cœur qu'il invite désormais les députés à voter l'incrimination d'usage de stupéfiants dans la formulation générale imposée par le Gouvernement (33).

"L'article L.628, écrit-il, est nouveau par rapport à la situation existante. En effet, dans la législation actuelle, seul l'usage en société est puni, alors que le nouvel article L-628 vise *l'usage personnel* (souligné dans le texte) des stupéfiants. Les sanctions pénales applicables sont relativement légères : emprisonnement de deux mois à un an, et amende de 500 à 5.000 francs ou de l'une de ces peines seulement.

"On peut s'interroger, continuait M. MAZEAUD, sur la justification d'une telle mesure. L'exposé des motifs du texte du Gouvernement l'explique de la façon suivante :

"A une époque où le droit à la santé et aux soins est progressivement reconnu à l'individu - en particulier par la généralisation de la sécurité sociale et de l'aide sociale - il paraît normal, en contrepartie, que la société puisse imposer certaines limites à l'utilisation que chacun peut faire de son propre corps, surtout lorsqu'il s'agit d'interdire l'usage de substances dont les spécialistes dénoncent unanimement l'extrême nocivité".

Soulignons ce qui se lit entre les lignes :

- M. MAZEAUD tient à faire remarquer que le vote de l'incrimination voulu par le Gouvernement va, sur un point non

33 - Nous allons voir que son discours oral prendra quelque distance par rapport au commentaire écrit, plutôt réticent, du "rapport supplémentaire 1330".

négligeable, modifier l'état du droit. "L'article L.628, commentait-il, est nouveau par rapport à la situation existante."

- Il est manifeste que l'acceptation d'une telle incrimination a posé question à ceux des membres de la Commission des lois (la majorité d'entre eux) qui l'avaient repoussée au cours de débats antérieurs : "On peut s'interroger, disait M. Mazeaud, sur la justification d'une telle mesure"...

- De même perçoit-on l'hésitation qu'ont dû éprouver certains membres de la Commission des lois devant l'argument invoqué par le Gouvernement pour justifier son choix pénal. Le rapporteur évite en effet de reprendre cet argument à son compte. Il ne fait que le transmettre aux députés : "L'exposé des motifs du texte du Gouvernement, disait-il, l'explique de la façon suivante..."

Cependant, M. MAZEAUD s'efforce de montrer qu'il a été conquis par le projet du Gouvernement dont en fait il découvre l'envergure (34), et dont il dit approuver "les innovations" et le "libéralisme". Il s'emploie dès lors à minimiser l'importance du délit créé, commentant que "les sanctions applicables sont relativement légères" (relativement...).

C'est beaucoup plus clairement que M. MAZEAUD s'engagera aux côtés du Gouvernement lors du débat en assemblée plénière de la proposition de loi assortie de ses "amendements". Et en ce moment décisif, quelqu'un d'autre mettra également tout son poids dans la balance : M. DELONG, rapporteur de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, saisie pour avis.

Au premier abord, on s'étonne moins de voir la Commission culturelle accepter facilement une disposition qu'elle avait elle-même -en vain- tenté d'imposer lors de la rédaction de la proposition de loi MAZEAUD-WEBER. La séduction que semble exercer le texte du Gouvernement sur la Commission culturelle, dont M. DELONG est le porte-parole, serait-elle, comme pour M. MAZEAUD, le résultat

34 - M. MAZEAUD n'a en effet pris connaissance du "projet du Gouvernement" qu'au moment où il lui a été présenté comme devant se substituer à son propre texte.

d'une tractation officieuse ? Elle est sûrement en tout cas le fait d'une discipline partisane, puisque nous avons vu le président de cette Commission, M. PEYREFITTE, exprimer d'abord des réticences devant le nouveau délit proposé , puis taire son opinion personnelle. Or, le parti au pouvoir était aussi le sien (35).

La Commission culturelle qui s'était longuement intéressée au "problème de la drogue " (36) avait espéré "être consultée au fond" alors qu'elle n'a pu s'exprimer que "pour avis". M. DELONG s'en plaint en assemblée plénière : il regrette qu'aussi peu de place ait été laissée à la Commission culturelle dans l'élaboration du texte que le Gouvernement demande de voter. Il protestera aussi du fait que "la procédure employée n'a permis à aucune des deux Commissions, en cette fin de session particulièrement chargée, d'étudier ce texte d'une manière approfondie comme il le méritait". Ainsi, lorsque M. DELONG déclarera néanmoins la Commission culturelle favorable à l'adoption d'un projet qu'il estime "dans l'ensemble bon" et apportant "d'heureuses innovations", on doute qu'il s'agisse d'autre chose que d'une approbation du bout des lèvres motivée par un réflexe de discipline partisane.

3) réactions et premier vote des députés.

Les députés suivront ces deux avis. certains d'entre eux avec réticence, et après avoir protesté eux aussi contre les conditions dans lesquelles leur vote est sollicité : de nuit, pratiquement en séance de clôture, au cours d'un marathon législatif épuisant, en l'absence de toute possibilité d'examen même sommaire du texte qui leur est proposé. Le "compte rendu analytique de l'Assemblée nationale" (37) qui rapporte ces circonstances de façon très explicite, mérite

35 - En fait M. PEYREFITTE contribuera en définitive, à l'occasion d'une audition d'experts et des débats correspondants à l'Assemblée nationale, à fonder la position officielle favorable à l'incrimination ; Voy. infra p.143 ss.

36 - En provoquant les auditions d'experts.

croyons-nous d'être reproduit dans ceux de ses passages où se trouve exprimée la réprobation de certains députés à l'égard du type de procédure expéditive utilisée en l'occurrence, comme aussi devant l'aspect répressif estimé inadéquat des dispositions que la future loi destine aux usagers de stupéfiants.

On est le lundi 29 juin 1970. Les députés abordent la proposition de loi sur les stupéfiants au cours de la phase nocturne d'une journée qui a commencé à 9h30 du matin. M. Roland NUNGESSER, l'un des vice-présidents de l'Assemblée nationale, occupe le perchoir. Depuis 20h30, l'Assemblée a déjà discuté et adopté, retour du Sénat, les textes suivants :

1) Le projet de loi "tendant à modifier et à compléter la loi du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel 2) le projet de loi "instituant un taux légal d'alcoolémie et généralisant le dépistage par l'air expiré", 3) un projet de loi "tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens" (concernant successivement : les conditions de la détention provisoire en matière correctionnelle, les modalités d'exécution de la garde à vue, le problème de la réhabilitation et de ses effets sur la casier judiciaire).

La soirée est déjà très avancée. Les questions traitées, pendant une longue journée de réflexion, ont été multiples et difficiles (38). C'est alors que le président de séance annonce :

37 - 3ème séance du lundi 29 juin 1970. - 75ème séance de la 2ème session ordinaire de 1969-1970. Présidence de M. Roland NUNGESSER, vice-président.

38 - Il faut évidemment tenir compte du fait que les députés ne sont pas tous présents à tous les débats : l'image d'un hémicycle presque entièrement vide, où ne participent réellement aux discussions que quelques députés -en représentation de leur groupe politique- est dans toutes les mémoires. Remarquons cependant que chacun des absents a dû donner des consignes de vote à ceux de ses amis qui voteront pour lui ; qu'il a vingt-quatre heures pour faire rectifier ce qui aura été indiqué pour lui en son absence ; et qu'il a donc en principe pris position à propos de chacun des problèmes évoqués. Et ce, peut-on penser, après les avoir examinés. Tous les députés sont donc censés s'être intéressés à tous les problèmes que posent tous les textes qui leur sont soumis.

"L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport n°1155 et du rapport supplémentaire n°1330 de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de la République sur les propositions de loi : 1) de M. Mazeaud tendant à modifier certaines dispositions du code de la santé publique relatives aux stupéfiants ; 2) de M. Weber et plusieurs de ses collègues, tendant au renforcement des sanctions frappant le trafic et l'usage des stupéfiants".

Un député s'exclame :

"M. NEUWIRTH. - S'il y a quelque chose de stupéfiant dans cette affaire, c'est qu'au moment où l'assemblée est occupée de plusieurs navettes, on lui demande de se prononcer en première lecture sur un texte que, de toute façon, le Sénat ne pourra pas examiner avant octobre. Je demande donc à la présidence et au gouvernement d'envisager son retrait de l'ordre du jour.

M. le président. - C'est au gouvernement qu'il appartient de vous répondre.

Melle DIENESCH, secrétaire d'Etat à l'action sociale et à la réadaptation (39) Le gouvernement a estimé qu'après une année d'étude, il était bon de prendre une position définitive dans cette affaire, afin d'éviter le développement de pratiques déplorables...

Mme VAILLANT-COUTURIER -D'en discuter ce soir dans les conditions présentes constitue une pratique déplorable.

M. MASSOT. - Je proteste également contre les conditions de travail qui nous sont imposées. Depuis un an et demi, on nous parle de drogue : une commission spéciale a été réunie (40), un premier rapport a été établi (41). Or, avant-hier, un rapport supplémentaire et un nouveau projet nous ont été soumis, sans que nous ayons le temps de les examiner. Il est près de minuit. Le renvoi de cette discussion s'impose."

39 - "Mademoiselle DIENESCH avait été chargée de défendre, en lieu et place de M. BOULIN absent, un projet qu'elle connaissait très mal, n'ayant pas participé à son élaboration" (source officielle).

40 - Allusion à la Commission culturelle, familiale et sociale dont nous évoquerons plus tard le rapport (infra p. 107 et ss.).

41 - Le rapport 1155 de M. MAZEAUD.

La parole est cependant donnée au rapporteur M. MAZEAUD, qui se montre ici favorable sans restriction au texte proposé.

Melle DIENESCH expose ensuite le point de vue du Gouvernement, plaidant naturellement pour la proposition de loi, puisque celle-ci entièrement revue et corrigée par les "amendements" convenus procède maintenant du Gouvernement. Le discours de Melle DIENESCH se termine par une invitation pressante : "je souhaite qu'une majorité aussi large que possible vote aussi rapidement que possible un projet qui tend à favoriser la protection sanitaire du citoyen. Le délit créé est laissé dans l'ombre, l'attention n'est attirée que sur l'aspect thérapeutique du projet. Or, Melle DIENESCH avait dit quelques instants plus tôt : "Le problème, vous le savez, est délicat et complexe...". Un député saisit la balle au bond :

"M. MASSOT. - Oui, ce problème est délicat et complexe. C'est pourquoi il méritait un ample débat, et non cette discussion nocturne devant des banquettes vides...".

Dans le commentaire rapide qu'il fait ensuite, ce député exprime ce que d'autres éprouvent peut-être aussi, la gêne même que dans son rapport écrit, M. MAZEAUD avait laissé percevoir à propos de l'incrimination qui va désormais faire planer une menace pénale sur l'usager de stupéfiants. Il dit : "le toxicomane ne pouvant arriver par sa seule volonté à s'affranchir de la drogue, est un malade qu'il faut soigner bien plus qu'un délinquant à punir". Et encore "la répression (n'est) qu'un aspect de la lutte contre la toxicomanie, et la vraie solution réside dans l'information des jeunes et des familles sur les dangers de l'usage de la drogue et dans le développement des établissements de désintoxication...". Mais lui aussi déclare que la réglementation proposée par le Gouvernement "comble des lacunes" et apporte à la "toxicomanie" des réponses moins superficielles que ne le faisait le premier rapport de M. MAZEAUD, lequel "ne prévoyait guère qu'une répression plus ou moins nuancée". Alors il va se déclarer d'accord pour voter la proposition de loi, non sans avoir redit : "nous persistons à regretter que son nouveau texte ait été distribué il y a seulement 48 heures - je n'en ai moi-même eu connaissance qu'à 19 heures..." (au milieu des multiples autres questions que leur a posées l'ordre du jour...) et encore : "cette loi, examinée dans la précipitation, ne sera cependant pas inutile. Nous

la voterons en regrettant qu'elle n'ait pas donné lieu à un plus ample débat, et en souhaitant, Madame le Secrétaire d'Etat, que votre gouvernement vous donne les moyens de l'appliquer."

Aussitôt après, Mme VAILLANT-COUTURIER se lève pour dire elle aussi : " Je proteste à mon tour contre des méthodes de travail inadmissibles".

"La Commission des lois et celle des affaires sociales, dit-elle, saisies d'une proposition de loi sur laquelle des amendements avaient été déposés, se sont trouvées il y a deux jours devant un projet entièrement nouveau déposé par le Gouvernement sous forme d'amendements et que nous devons discuter ce soir. Ce n'est pas une méthode sérieuse pour légiférer. Puisque le projet ne sera pas examiné par le Sénat avant trois mois, personne ne nous fera croire qu'il s'agit de mesures d'urgence pour lutter contre les stupéfiants..."

Mme VAILLANT-COUTURIER exprime assez longuement ensuite quelle est en principe la position de fond du groupe communiste sur le problème soulevé. Nous extrairons de cette intervention ce qui nous retient ici : l'incrimination que la proposition de loi inclut n'agrée pas au groupe communiste :

"La solution profonde ne réside pas dans la répression, dit-elle, ni même dans la prophylaxie seulement. La réintégration des jeunes qui ont fait usage de la drogue est un problème d'environnement social..."

Et plus loin :

"A l'égard des jeunes qui se sont laissé aller à utiliser des stupéfiants, ce n'est pas par la coercition qu'on obtiendra les meilleurs résultats. Il serait dramatique de les condamner à la prison... La répression de l'usage individuel ne facilite pas la guérison du malade ; elle crée même un traumatisme supplémentaire..."

Cependant, Mme VAILLANT-COUTURIER annonce que bien que "sceptique quant à l'efficacité de certaines de ses dispositions", le groupe communiste votera le texte proposé, qui "marque incontestablement un progrès sur la législation actuelle".

M. CLAUDIUS-PETIT se lève de même pour exprimer deux autres types de réserves, mais se déclare lui aussi prêt à voter le texte proposé...

M. NEUWIRTH reprend alors la parole pour dire qu'il renonce à la motion de renvoi en commission qu'il avait déposée :

"Si je l'ai déposée, ce n'est certes pas pour faire obstacle à la discussion d'une proposition dont nous sentons tous l'extrême importance et l'utilité ; mais j'estime précisément qu'en débattre à cette heure-ci et dans les conditions où nous le faisons, a quelque chose d'inconvenant, et j'espérais obtenir que la discussion en soit renvoyée à l'une des trois séances de la journée qui vient de commencer. Le Gouvernement m'a fait savoir qu'il n'y avait pas de place dans l'ordre du jour : ne voulant pas prendre la responsabilité d'un renvoi *sine die*, je me vois à mon grand regret obligé de retirer ma motion. Mais je proteste encore une fois contre les conditions où nous sommes contraints de débattre."

"Elles sont inadmissibles", réaffirme M. MASSOT ; "vous avez raison", ponctue M. CLAUDIUS-PETIT.

Mais le sort en est maintenant jeté. En dépit de ces protestations, le vote en première lecture va avoir lieu. "Le passage à la discussion article par article est (maintenant) de droit", déclare le président. Mais comme il est 0h45, la séance est levée. Quand les débats relatifs à cette "proposition de loi" reprendront, au début de la matinée de ce 30 juin qui vient de commencer, ils viendront *en surplus* d'un ordre du jour tout aussi chargé que la veille (42).

42 - Cet ordre du jour était le suivant :

ORDRE DU JOUR du MARDI 30 JUIN 1970 **A NEUF HEURES TRENTE - 1^{ère} SEANCE PUBLIQUE.**

1 - Suite de la discussion des conclusions du rapport (n°1155) et du rapport supplémentaire (n° 1330) de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur les propositions de loi :

1° - de M. MAZEAUD, tendant à modifier certaines dispositions du Code de la Santé publique, relatives aux stupéfiants (n°829) ;

2° - de M. WEBER, et plusieurs de ses collègues, tendant au renforcement des sanctions frappant le trafic et l'usage des stupéfiants (n°866)

(M. MAZEAUD, rapporteur).

Les députés voteront dès lors sans plus rien objecter, à l'unanimité, des textes qu'ils n'ont pas lus ou dont il n'ont pu saisir les subtilités (43). Ils les voteront les yeux fermés parce que les rapporteurs de la

2 - Discussion, soit sur rapport de la commission mixte paritaire, soit en troisième lecture, du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

3 - Discussion, en troisième et dernière lecture, du projet de loi relatif à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France.

4 - Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi (n° 1334) relatif à la pratique de la pêche à bord des navires ou embarcations de plaisance, et des navires assujettis à l'obligation d'un permis de circulation et portant interdiction de la vente et de l'achat des produits de cette pêche.

5 - Discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi (n° 1199) tendant à insérer dans le Code pénal un article 462 réprimant le détournement d'aéronef.

6 - Discussion des conclusions du rapport (n° 1284) de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la proposition de loi (n° 1190) de MM. BROCARD et HERZOG tendant à préciser le caractère interprétatif de l'article 639 alinéa 2, du Code de procédure pénale. (M. FOYER, rapporteur).

7 - Discussion, en troisième lecture, de la proposition de loi (n° 1335) tendant à faciliter les opérations de rénovation urbaine. (Rapport n° 1337 de M. BOZZI, au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

8 - Eventuellement, navettes diverses.

A SEIZE HEURES - 2ème SEANCE PUBLIQUE.

1 - Dépôt du rapport de la Cour des Comptes.

2 - Suite des discussions inscrites à l'ordre du jour de la première séance.

EVENTUELLEMENT A VINGT ET UNE HEURE TRENTE - 3ème SEANCE PUBLIQUE.

- Suite des discussions inscrites à l'ordre du jour de la première séance.

43 - Les députés avaient certes entendu parler du "problème de la drogue" (Voy. infra p. 108 et ss.), mais, ignorant le sens juridique précis, souvent implicite, des

Commission des lois et de la Commission pour avis (44) leur ont éloquentement demandé de les adopter, des rapporteurs qui n'avaient pu eux-mêmes analyser ces textes, et avaient déclaré, quant à la disposition qui nous intéresse, s'en remettre au Gouvernement.

On ne saurait montrer plus clairement ce que peut avoir de formel la naissance d'une loi, tout au moins sous le régime de la Constitution de 1958. En l'occurrence (45) le Parlement n'a été qu'une "chambre d'enregistrement" (LEBEAU et al., 1988). L'incrimination d'usage illicite de stupéfiants a fait son entrée dans notre droit sans que ni l'Assemblée nationale, ni le Sénat (46) ne prennent une part directe dans son élaboration. C'est complètement en dehors de l'étape parlementaire qu'une telle incrimination a été conçue et décidée, et si nous voulons en retrouver l'origine précise, c'est dans les archives ministérielles que nous devons la chercher.

II - CONCEPTION ET GENESE EXTRA-PARLEMENTAIRES DE L'INCRIMINATION D'USAGE DE STUPEFIANTS.

La Chancellerie d'une part, le ministère de la Santé d'autre part, ont conservé des documents - notes, préparation d'articles, études

dispositions qui leur étaient soumises, ils n'ont exercé en fait aucun contrôle politique sur le contenu de la future loi.

44 - La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales dont un rapport écrit avait été distribué aux députés six mois plus tôt (Voy. infra p.107).

45 - Quelques rares dispositions du projet du Gouvernement ont toutefois été discutées, modifiées ou introduites par des votes ultérieurs de l'Assemblée ou du Sénat (Infra p.149 note (120)).

46 - Répétons que si nous ne parlons pas du Sénat à propos du processus d'engendrement du délit d'usage personnel de stupéfiants dans la loi de 1970, c'est parce que la deuxième chambre ne s'est pas directement posé de question à propos de la création de cette incrimination. Mais nous aurons l'occasion de vérifier le rôle important du Sénat dans l'orientation de la "réponse" des hommes politiques de 1970 au "phénomène drogue" (Voy. infra p. 147 et ss.).

d'exposés des motifs, lettres, comptes rendus de réunions - qui permettent de retracer la genèse de ce qui, à l'arrivée devant l'Assemblée nationale, sera appelé par les rapporteurs " le projet du Gouvernement". Nous allons naturellement nous limiter (dans la mesure du possible) à rechercher l'origine de *l'incrimination d'usage de stupéfiants*, puisque c'est ce point particulier, et non la loi tout entière, qui constitue notre objet d'étude. Nous allons pour ce faire tenter de remonter aux premiers moments de l'élaboration de la disposition en question, jusqu'à sa conception même.

1) Du côté de la Chancellerie

Les archives de la Chancellerie ont conservé une note, non datée mais que des rapprochements permettent de situer peu après le 28 mai 1969, dont l'auteur pose la double question suivante :

" 1° faut-il incriminer l'usage de stupéfiants et ainsi donner une base légale aux poursuites et aux condamnations ?

2° faut-il prévoir une exemption de poursuite pour les toxicomanes qui se seront spontanément présentés pour une cure de désintoxication ?".

Son rédacteur vient de constater que bien que la loi ne punisse pas l'usage personnel (nous sommes sous l'empire de la législation antérieure à 1970), des usagers sont poursuivis du chef de détention de stupéfiants, et il s'inquiète de cette situation, l'illicéité du port de stupéfiants lui paraissant elle-même "douteuse" : "La condamnation pour détention ne serait donc pas légale , dit-il, puisque ni l'usage ni la détention ne sont clairement incriminés." D'où sa première question : faut-il incriminer l'usage de stupéfiants *et ainsi donner une base légale aux poursuites et aux condamnations ?*".

Donner une base légale aux poursuites et aux condamnations : il s'agit de légaliser des pratiques policières et judiciaires "douteuses". Voilà, clairement exprimée, la première motivation qui engage le rédacteur de cette note à envisager l'hypothèse d'une large incrimination de l'usage personnel de stupéfiants. Cette motivation pragmatique se double d'une motivation juridique, l'auteur de la note ajoutant aussitôt : "répondre oui à ces deux questions

permettrait de mettre en place un système cohérent". Les textes alors en vigueur étant le résultat de lois successives et de règlements d'administration publique pas toujours bien intégrés, faire un délit de toute consommation illicite de drogue illégale apparaît donc au rédacteur comme un moyen d'harmoniser le droit. Pour les juristes professionnels, *la cohérence juridique* est un déterminant important, nous le verrons mieux encore au moment décisif où, doutant du bien-fondé de la création de l'incrimination, le ministère de la justice passera outre pour cette même raison de technique juridique.

Dès à présent, le rédacteur propose un mécanisme qui, du point de vue formel, peut sembler astucieux : incriminer tout usage de stupéfiants, mais faire en sorte que le "drogué" bien qu'étiqueté délinquant échappe au pénal. Et c'est le sens de la seconde interrogation contenue dans la note : "faut-il prévoir une exemption de poursuite pour les toxicomanes qui se seront spontanément présentés pour une cure de désintoxication ?".

L'obligation qui serait implicitement faite au "toxicomane" de se faire désintoxiquer pour échapper aux poursuites n'est pas regardée comme posant question au niveau des principes -et nous essaierons de voir pourquoi dans notre seconde partie . Mais il n'est pas aperçu non plus -et c'est plus étonnant dans le registre où se situe la réflexion de la Chancellerie- qu'en envisageant de donner au parquet la maîtrise juridique de la situation, l'objectif proclamé de la disposition nouvelle, "inciter les usagers de ces substances à y renoncer en se faisant désintoxiquer" (47) pourrait être contourné (48).

47 - Exposé des motifs tel qu'envisagé dans le premier avant-projet de la Chancellerie.

48 - Une circulaire du Garde des sceaux, ministre de la Justice, aux procureurs généraux, du 30-3-73, "application de la loi n°70-1320 du 31 décembre 1970, (et de la) circulaire n° 71-8 du 25 août 1971", rappelle avec force que "l'objectif visé par la loi du 31 décembre 1970... est non de punir, mais d'assurer le traitement médical du prévenu... la condamnation à une peine n'étant que subsidiaire" ; le Garde des sceaux y regrette que "des poursuites aient été engagées, et des condamnations prononcées, pour détention et infraction à l'article L.627 à l'égard de personnes trouvées en possession de quantités négligeables de stupéfiants", et

L'attention des juristes du ministère (49) est uniquement tournée, pour l'heure, vers divers problèmes de technique juridique tels que l'opportunité de créer, en droit français, une exemption de poursuite qui jusqu'alors y est inconnue, ou la question de savoir quelles peines complémentaires instaurer à côté de la peine principale prévue pour le délit envisagé.

Dès le 7 juin 1969, un premier essai d'"exposé des motifs" annonce déjà une bonne part des dispositions qui seront votées un an et demi plus tard. Il ne comporte pas encore cependant la sanction pénale de l'usage personnel de stupéfiants.

Mais l'avant-projet daté du 25 septembre 1969 transmis pour consultation aux divers ministres intéressés le 14 octobre suivant - premier avant-projet officiel de la Chancellerie- a déjà opté pour cette solution. L'exposé des motifs aborde la question sous forme d'interrogation : "faut-il créer le délit d'usage de stupéfiants ?". Mais une finalité nouvelle est indiquée : "*Faut-il créer le délit d'usage de stupéfiants afin d'étendre le champ d'application de la cure de désintoxication ?* se demande-t-on cette fois.

Cet objectif nouveau va en fait permettre à l'incrimination de passer sans obstacle à travers tous les contrôles politiques : il va accréditer l'idée sans cesse reprise par députés et sénateurs lors des navettes qui, entre juin et décembre 1970, aboutiront à la loi, que ce qui est d'abord voulu par "le législateur" c'est "la désintoxication des drogués". La peine dont ceux-ci sont menacés *ab initio* est constamment sous-entendue comme aléatoire, non applicable lorsque

demande que "de tels errements ne (soient) plus suivis à l'avenir". L'étude de Pérez-Díaz dont nous avons fait état dans notre introduction montre que ces "errements" ont continué, c'est-à-dire que la pratique judiciaire n'ayant généralement pas fait sien l'esprit dont les promoteurs de la loi ont déclaré s'inspirer, a tendu à assimiler celui qu'on appellera plus tard "l'usager-revendeur" *au trafiquant* (le punissant en conséquence des peines de l'article L.627), au lieu de le regarder d'abord comme un consommateur qu'il s'agissait d'inciter à renoncer à la "drogue", ce qui était proclamé comme l'objectif prioritaire de la loi.

49 - Comme le montrent des notes écrites par des mains différentes en marge de la note cité.

le "drogué" choisirait la cure de désintoxication, alors que le parquet restant maître de la situation, elle va constituer la solution de principe que la loi de 1970 apporte au problème qu'elle s'est donné pour objet de résoudre.

A la question : " Faut-il créer le délit d'usage de stupéfiants ?", le paragraphe apporte, avec une réponse affirmative implicite, une raison légitimante que nous connaissons déjà . C'est la justification que relèvera M. MAZEAUD dans son "rapport supplémentaire 1330", distribué aux députés la veille de leur premier vote, et qu'on a vu la Commission des lois de l'Assemblée nationale hésiter à reprendre à son compte.

Ce premier avant-projet de loi de la Chancellerie est donc envoyé le 14 octobre aux ministres intéressés. Le 12 novembre suivant, il est expédié en urgence aux mêmes ministres un nouveau texte "tenant compte des suggestions des uns et des autres", avec une lettre d'accompagnement qui les convie à une réunion de travail le surlendemain matin à la Chancellerie," en vue de mettre au point le projet de loi mentionné".

Aucune relation n'a été retrouvée de cette réunion du 14 novembre. Sans doute aura-t-elle été assez formelle. Une série de lettres en réponse à celle de la Chancellerie du 14 octobre manifestent en effet que l'avant-projet proposé avait déjà été examiné, et que sauf exception, il n'avait soulevé aucun commentaire spécial.

Le ministre d'Etat chargé de la Défense Nationale, le ministre du Développement industriel et scientifique et le ministre de l'Agriculture déclarent n'y opposer "aucune objection particulière" (50). Le ministre des D.O.M.-T.O.M. dit s'être interrogé au sujet de l'applicabilité de la loi à venir dans certains territoires (à cause

50 - Quand l'avant-projet Chancellerie sera repris, dans les conditions que nous allons voir, comme "projet du Gouvernement", le ministère du Développement industriel et scientifique se manifestera sur un point susceptible de toucher les intérêts particuliers qu'il représente : il demandera que la loi en préparation concerne limitativement "les stupéfiants", et "n'atteigne pas toutes les substances vénéneuses".

des domaines législatifs réservés à certaines assemblées locales), mais croit pouvoir dire en définitive qu'"aucune objection ne doit pouvoir être soulevée". Le ministre de l'Economie et des finances précise qu'il faudra, en temps opportun, soumettre à l'approbation de son département *le décret* qui prévoira les modalités d'application et de financement des mesures tendant à développer les cures de désintoxication ; mais il donne son aval au projet de loi lui-même.

Le ministre de l'Intérieur quant à lui demande que "des mesures de fermeture judiciaire extrêmement sévères (soient) prises à l'encontre des établissements où des trafics de stupéfiants bénéficiant de la complicité de l'exploitant auraient été découverts". Il ne fait pas d'autres remarques. Aucun de ces ministres n'a soulevé d'objection quant à la proposition d'incriminer pour la première fois en France l'usage personnel des drogues visées par le texte. Nous aurons à analyser le contexte dans lequel un interdit de cette sorte a pu être accepté aussi facilement.

2) Du côté du ministère de la Santé

Un ministère cependant n'est pas d'accord pour incriminer l'usage personnel de stupéfiants : c'est le ministère de la Santé. A vrai dire, il ne le manifeste pas à l'occasion de la réponse qu'il fait, le 6 novembre, à la consultation du 14 octobre de la Chancellerie. Mais son point de vue, bien connu du ministère de la Justice - car les représentants des deux départements se rencontrent depuis quelques semaines autour du sujet en question - se trouve clairement exprimé dans un avant-projet préparé par ses soins qu'il adresse au Garde des sceaux le même 6 novembre et qui, d'une certaine manière, sur le point qui nous intéresse, se présente comme rival de celui de la Chancellerie.

L'avant-projet du ministère de la Santé était le fruit d'une décision prise le 26 septembre précédent -en séance plénière- par une commission spéciale présidée personnellement ce jour-là par le ministre de la Santé : la "Commission interministérielle des stupéfiants". Composée de membres des ministères de la Santé, de la Justice, de l'Intérieur, de l'Education nationale, de l'Economie et des Finances, d'administrateurs des Douanes et de représentants du

corps médical, la Commission interministérielle des stupéfiants nouvellement désignée (51) avait en effet décidé "d'entreprendre une lutte d'ensemble contre ce fléau social que constitue la toxicomanie". Prenant en mains le "projet de réforme des dispositions législatives relatives au trafic et à l'usage illicites des stupéfiants", dont la Commission décide la mise en chantier officielle (52), le ministère de la Santé s'était mis à travailler tout spécialement la partie thérapeutique de la réforme envisagée (53). Et il se trouve que sur le point qui focalise notre attention, ce texte du ministère de la Santé se présente comme une sorte de contre-projet par rapport au texte rédigé par la Chancellerie.

51 - Cette "Commission interministérielle des stupéfiants" avait une existence légale depuis un décret du 20 mars 1930. Mais elle avait cessé de se réunir depuis le 30 avril 1964. Placée à son origine sous l'autorité du ministère de l'Agriculture -dont relevait alors la matière des stupéfiants- cette Commission dépendait, depuis un décret du 24 décembre 1945, du ministère de la Population devenu plus tard le ministère de la Santé et de la sécurité sociale. Elle a été conçue comme un carrefour interministériel et interadministratif permanent d'information et de concertation en matière de drogue. Elle est la réplique, au plan national, de la Commission des stupéfiants de l'O.N.U.

52 - On sait qu'un projet élaboré par la Chancellerie est pratiquement prêt depuis le mois de juin 1969. Mais c'est officiellement le ministère de la Santé qui est chargé de réformer des dispositions qui, déjà, se trouvent dans le code de la santé publique. Et c'est le ministre de la Santé (ou quelqu'un le représentant) qui défendra, devant les deux Assemblées, le texte "du Gouvernement".

53 - Au ministère de la Santé on ne s'intéresse pas seulement - et sans doute pas essentiellement, à la rédaction d'un texte de loi. Pour atteindre l'objectif déclaré ("lutter contre la toxicomanie") un vaste programme est envisagé, que détaille une circulaire du 26 novembre 1969 et que synthétisera une brochure Actualités-services n° 1231 d'avril 1971 dans les termes suivants : il fallait 1) prévoir la mise en place d'un dispositif médicosocial permettant d'accueillir les usagers de stupéfiants, d'une part dans les centres hospitaliers et universitaires, les hôpitaux généraux, les hôpitaux psychiatriques et les dispensaires d'hygiène mentale, d'autre part dans des centres spécialisés à créer ; 2) organiser la prévention, par une action concertée, à définir, des médecins psychiatres et des médecins scolaires ; 3) mettre sur pied un programme d'information auprès du corps médical et pharmaceutique et auprès du corps des enseignants.

Nous sommes le 6 novembre, et les deux ministères, qui dans la logique de leurs compétences respectives, se partagent la préparation du projet selon deux volets bien distincts -la répression de l'usage, les soins à dispenser à l'usager- expriment en fait, l'un et l'autre, *une vision d'ensemble* du "problème de la toxicomanie ". C'est pourquoi ils vont s'affronter.

Non pas certes de façon brutale. Les acteurs principaux de ce que l'on va appeler "l'avant-projet Chancellerie" ne se reconnaissent pas sous les traits de deux belligérants. Ils gardent au contraire le souvenir d'avoir travaillé dans une atmosphère de consensus.

Et il est vrai que les représentants de tous les départements concernés vont vite se trouver sur un terrain d'entente, ce qui explique que vingt ans plus tard, les principaux protagonistes ne fassent pas spécialement mémoire d'un "conflit" qui n'a pris les allures d'une crise que pendant deux mois, et n'a porté que sur un point du projet. Mais ce point se trouve être pour notre recherche "le" point sensible. Eux se rappellent leur commune démarche visant "l'éradication de la toxicomanie". Nous voyons davantage combien leurs opinions divergentes concernant la question de l'incrimination les distinguaient, et en quoi la victoire de l'un ou de l'autre de ces points de vue pouvait orienter différemment la politique législative qu'ils allaient instaurer.

Ils admettent d'ailleurs n'avoir pas, au départ, porté le même regard sur ceux qu'ils voulaient persuader de changer de comportement. Et sans forcer les choses, en examinant objectivement les documents en notre possession, nous pouvons parler d'une véritable "lutte" - qui restera certes empreinte de la plus grande courtoisie - entre ceux qui voyaient l'usager de stupéfiants sous les traits d'un "délinquant" et ceux qui avaient au contraire décidé, tournant le dos à la pente politique ordinairement suivie, de voir en lui "un malade".

L'un des fonctionnaires chargés du dossier au ministère de la Santé a fortement souligné, lors d'une entrevue, l'influence personnelle décisive qu'avait eue le ministre de la Santé M. BOULIN sur cette conception nouvelle (54) que, pour des raisons en partie

personnelles - l'un de ses très proches étant un usager de la drogue - il tenait à faire passer dans la loi en projet : "Pour M. BOULIN, nous a-t-il dit, le toxicomane était *un malade* qu'il fallait absolument traiter comme tel et qu'il fallait soustraire au choc des interventions policières. Faire admettre cela était son idée fixe. "

Visiblement, la lutte qui va s'engager entre le ministère de la Santé et la Chancellerie va partir d'une différence de conception du "problème", largement déterminée par la professionnalisation - approche médicale et sanitaire chez les uns, juridique chez les autres - et par le type de moyens auxquels ils ont l'habitude de recourir : soins (éventuellement forcés) d'un côté, sanction pénale de l'autre.

Les titres de leurs avant-projets respectifs sont à cet égard révélateurs. Celui de la Santé sera un "Avant-projet de loi concernant la prophylaxie et le traitement de la toxicomanie". La Chancellerie gardera le titre d'"Avant-projet de loi relatif à la répression du trafic et de l'usage illicites de substances vénéneuses". Alors que ce dernier tire ses termes du vocabulaire pénal, le premier parle le langage médical et épidémiologique. L'avant-projet Santé insistera d'ailleurs, dans une tentative séparée d'exposé des motifs (qui n'aboutira pas) sur l'intention thérapeutique qui anime ses promoteurs. On y lit ceci : "Les dispensaires d'hygiène mentale fonctionnant dans le cadre des services départementaux d'hygiène sociale sont chargés de la prophylaxie de l'alcoolisme ainsi que de la post-cure de malades ayant fait l'objet de cures anti-alcooliques. Il y a le plus grand intérêt à ce que les mêmes dispensaires assument

54 - Nouvelle en ce sens que ni le droit ni la société française ne l'avaient encore intégrée. La Convention unique sur les stupéfiants de 1961, sans parler de "malades", consacrait pourtant déjà une telle orientation à l'article 38, qui demandait aux parties contractantes de "faire traiter et soigner les toxicomanes, et (d)'assurer leur réadaptation". Et la loi française du 24 décembre 1953 avait en fait, adoptant cette même orientation, introduit cette notion dans la disposition qui donnait au juge d'instruction la possibilité d'obliger un usager de drogue auteur d'une infraction à la loi sur les stupéfiants à se soumettre à une cure de désintoxication. Le rapporteur de ce projet de loi pour la Commission de la famille, de la population et de la santé publique de l'Assemblée nationale, M. MONTALAT, avait relevé "ce fait sans précédent" qu'une telle loi soit déposée par le ministre de la Santé publique, et il avait, lui, prononcé le mot de "malade" au sujet de l'usager de drogue qu'il s'agissait de "récupérer".

également la lutte contre les autres toxicomanies tant en ce qui concerne la prophylaxie que les traitements ambulatoires".

D'une certaine manière, les deux ministères partent implicitement d'une analyse similaire du phénomène considéré. Dans les deux camps, on croit que l'Etat doit intervenir dans la vie des consommateurs de stupéfiants (55). C'est uniquement sur le type de contrôle à instaurer que porte leur désaccord, et très précisément sur la question de l'incrimination, dont la présence ou l'absence dans la loi va déterminer quelle sera l'autorité prioritaire dans ce domaine.

Dans la lettre d'envoi de son avant-projet, le ministère de la Santé déclare viser "une catégorie de malades autre que les personnes concernées par l'avant-projet Chancellerie". Il affirme vouloir "permettre aux toxicomanes *non-inculpés* (souligné par le signataire) de se faire soigner..." (sous-entendu : eux aussi). Il semble ainsi admettre comme normal le recours au pénal à l'égard de certains "toxicomanes malades" (56) et se satisfaire d'un éventuel partage du territoire "toxicomanie" qui, politiquement, est en train d'être défini et investi. Mais en fait, l'article premier de ce texte impliquait qu'aucun "toxicomane" ne soit puni pour le seul fait d'avoir consommé des stupéfiants. "Les toxicomanes, disait en effet le projet d'article, qui se présenteront volontairement dans un des dispensaires prévus à l'article L.326 du code de la santé publique ou dans un établissement public comportant hospitalisation afin d'y être traités, pourront, s'ils le demandent, bénéficier du secret de l'admission.

55 - Sur ce point capital, Voy. *infra* toute la deuxième partie.

56 - Contrairement à ce que semble suggérer la lettre de ce texte, le ministère de la Santé ne considérerait pas indistinctement tout usager de drogue comme un "malade". Il demandera même expressément au ministère de la Justice de ne pas assimiler aux "toxicomanes" nécessitant une cure "les toxicomanes occasionnels", toujours cependant dans une rédaction défectueuse. On ne saurait en effet parler de "toxicomane" que lorsque sont réunies des conditions qui ne sont pas celles de l'usager "occasionnel" d'une drogue. Le vocable de "toxicomane" est d'ailleurs si difficile à utiliser correctement qu'aucun des médecins auditionnés par la Commission culturelle de l'Assemblée nationale ne l'emploiera (*Infra* p. 108 et ss.).

Aucune pièce d'identité ne sera alors exigée et il ne sera procédé à aucune enquête".

Visant tous les "toxicomanes" sans exception, ce texte écartait implicitement la notion même d'inculpation. Cela est si vrai que la Chancellerie le corrige aussitôt. Car les deux ministères vont se corriger réciproquement les projets qu'ils s'échangent. Le rédacteur du ministère de la Justice tire un trait de plume sur tout ce qui, dans l'article que nous venons de transcrire, figurait après le mot "bénéficier" -et qui excluait en fait toute intervention judiciaire à l'encontre du "toxicomane". Il écrit, après deux autres tentatives de correction auxquelles il renonce successivement : "... (pourront, s'ils le demandent, bénéficiaire) de l'anonymat au moment de l'admission. Toutefois, cet anonymat ne pourra être opposé aux investigations du Parquet ou des services de police" (57).

La lutte est engagée entre les deux départements ministériels, qui cherchent l'un et l'autre à faire prévaloir leur point de vue dans une matière où chacun revendique une autorité privilégiée. Ils vont se retrouver devant un pouvoir arbitral, celui d'une Commission interministérielle ad hoc que le Secrétariat du Gouvernement organisera bientôt pour l'examen des "avant-projets" (58).

57 - Ce texte sera encore remanié au cours d'une réunion du 2 juin 1970 au Secrétariat général du Gouvernement, de sorte que le futur article L. 335-21 du code de la santé publique déclarera finalement : "Cet anonymat ne pourra être levé que pour des causes autres que la répression de l'usage illicite de stupéfiants par l'intéressé lui-même". On perçoit dans ces difficultés de rédaction d'un simple morceau de texte combien ce point a pu être sensible, et sujet à "négociation" entre les deux ministères.

58 - Plusieurs "Commissions" entrent en jeu qu'il ne faut pas confondre : la Commission interministérielle des stupéfiants, qu'on a vu se réunir pour la première fois en assemblée plénière le 26 septembre 1969 après cinq ans d'interruption, avait alors délégué tous ses pouvoirs à une Section permanente. Elle survivra à la promulgation de la loi de 1970. La "commission" dont nous parlons maintenant est moins une commission, avec le sens de continuité que ce terme implique, que la première séance de réunions ad hoc qui se tiendront à Matignon en vue de la mise au point du "projet du Gouvernement". Une troisième "Commission", dont il va être question un peu plus tard, travaille d'autre part au

3) le "projet du Gouvernement"

La lutte Chancellerie/Santé pour l'investissement du territoire "toxicomanie", qui se prolongera à propos de certains aspects du problème jusqu'à la veille du vote de la loi du 31 décembre 1970 (59), et qui s'avère chronique par nature, va se jouer sur une très brève période autour de cette question de l'incrimination qui retient particulièrement notre attention.

A - La rivalité ministère de la Santé/ministère de la Justice

Les batailles, décisives à ce propos, qui vont déboucher sur un compromis, se dérouleront entre septembre et décembre 1969.

a) La bataille pour la présentation des avant-projets

La première bataille se situait au niveau de la présentation de chacun des avant-projets au Secrétariat général du Gouvernement (60). Le

Règlement d'administration publique (qu'avait prévu la loi du 24 décembre 1953) mis parallèlement en chantier. En fait d'ailleurs, toutes ces réunions d'instances variées qui s'intéressent à des titres divers au "problème de la toxicomanie" regroupent souvent les mêmes personnes, qui trouvent dans ces "commissions" l'occasion de préciser l'orientation définitive à donner à ce qui sera la "politique des drogues" en France.

59 - La Chancellerie n'a jamais été totalement d'accord, par exemple, sur les programmes d'information destinés au "grand public" que la Santé estimait indispensables, et dont on craignait au ministère de la Justice qu'ils n'encouragent indirectement la "toxicomanie".

60 - Un fonctionnaire du ministère de la Santé se souvient d'avoir en effet préparé fort tard dans la nuit, "pour qu'il soit prêt le lendemain", un texte qui lui avait été demandé d'urgence.

ministère de la Santé semble gagner cette première bataille, puisque c'est son avant-projet qui, le 14 novembre 1969, est le premier discuté à Matignon, sous la présidence d'un conseiller technique du Cabinet du Premier ministre (61). Mais remarquons la date : 14 novembre. Une réunion, nous le savons, a été convoquée d'urgence à la Chancellerie ce même jour au petit matin. *Avant* la réunion interministérielle convoquée autour de l'avant-projet Santé, elle a donc invité à travailler Place Vendôme, sur son propre avant-projet, huit ministres qu'elle avait saisis de ce texte dès le 14 octobre. Ainsi, les représentants des différents ministères qui iront à Matignon le 14 novembre *après-midi* pour discuter de l'avant-projet Santé auront-ils déjà réfléchi *le matin* sur l'avant-projet Justice. Et on peut être assuré que les deux représentants de la Chancellerie envoyés à la réunion interministérielle auront intensément argumenté pour faire prévaloir leur point de vue : ils affirmaient sur une note manuscrite avant de s'y rendre : "en tout cas, nous serons très fermes sur un point : la préparation du projet revient à la Chancellerie seule."

Deux comptes rendus d'origine distincte (62) en font foi, les représentants de la Chancellerie ont réussi à faire reporter l'examen de l'avant-projet Santé. Le Conseiller technique du Cabinet du Premier ministre le signale dans son propre compte rendu : "Il a été décidé que le projet de loi préparé par la Santé publique et celui préparé par la Chancellerie devront être examinés en même temps". Mais en outre, les agents du ministère de la Justice ont déjà fait valoir, au cours de cette réunion du 14 novembre, tous les inconvénients que recèle, selon eux, l'avant-projet Santé. Aussi les deux comptes rendus font-ils état des "positions divergentes et difficilement conciliables des deux délégations concernant l'incrimination d'usage de stupéfiants" (texte du Secrétariat Général du Gouvernement).

61 - Le Premier ministre était, à l'époque, M. CHABAN-DELMAS.

62 - L'un émane de la Chancellerie, l'autre du Conseiller technique du Cabinet du Premier Ministre.

b) L'affrontement se précise

C'est dans ce climat que le 28 novembre suivant, une nouvelle réunion interministérielle se tient à l'Hôtel Matignon - sous la présidence d'un autre conseiller technique du Cabinet du Premier ministre. Elle portera cette fois, d'une part sur l'avant-projet Justice, d'autre part sur l'harmonisation (souhaitée par les conseillers du Premier Ministre) de ce texte avec l'avant-projet Santé.

Le compte rendu de cette réunion établi pour le ministère de la Justice est péremptoire quant au deuxième point :

"Sur ce point examiné d'abord, aucun accord n'a pu être réalisé. Les objections ... (de la Chancellerie) et celles formulées par le ministère des Finances...; ont établi définitivement que le projet de la Santé publique n'était pas conciliable avec celui de la Chancellerie : la mise en harmonie de ces deux textes fera donc l'objet d'un arbitrage."

Le compte rendu du Secrétariat général du Gouvernement témoigne clairement que, ce jour-là comme le 14 novembre, c'est la question de l'incrimination d'usage de stupéfiants qui a dressé les deux ministères l'un contre l'autre :

"Au cours de la réunion du 28 novembre 1969, lit-on dans ce compte rendu, les échanges de vue ont principalement porté sur la disposition de l'avant-projet de loi préparé par le ministère de la Justice (article L.628-1 nouveau du code de la santé publique), qui tend d'une part à ériger en délit l'usage personnel illicite de stupéfiants, actuellement non punissable en tant que tel, d'autre part à exonérer de toutes poursuites du chef de ce délit les personnes qui ayant commis le dit délit accepteraient de se soumettre spontanément à une cure de désintoxication."

Le même compte rendu a le mérite d'exprimer sans ambiguïté, rapporté par un observateur extérieur, la position du ministère de la Santé (63) : il témoigne de la ferme opposition que les représentants

63 - Cette position avait été publiquement affirmée par le ministre de la Santé lui-même, M. BOULIN, le 24 octobre 1969 devant l'Assemblée nationale, à l'occasion d'un débat sur le lequel nous reviendrons. "S'il convient de réprimer sévèrement le trafic de drogue, avait dit M. BOULIN, le drogué lui-même doit être considéré comme un malade et traité comme tel."

de ce dernier ont manifesté à la disposition pénale du futur article L.628-1 du code de la Santé publique.

"Cette disposition, continue le compte rendu cité, a fait l'objet de vives réserves de la part des représentants du ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale, qui ont fait valoir :

1 - leur souci de voir les toxicomanes traités plus comme des malades qu'il convient d'inciter à se soigner que comme des délinquants ;

2 - la difficulté de concilier la répression de l'usage individuel des stupéfiants, envisagée par la Chancellerie, avec l'intention exprimée dans le projet de texte qu'ils ont préparé de leur côté, de permettre aux toxicomanes désireux de se soigner d'être admis, sans révéler leur identité, dans les établissements et services de soins spécialisés ;

3 - l'inadéquation de l'exonération de poursuites prévue par le ministère de la Justice à l'égard des toxicomanes acceptant de se soumettre spontanément à une cure de désintoxication, à la situation des toxicomanes occasionnels, et notamment des jeunes dont l'état ne relève pas d'une telle cure."

Le conseiller du Premier Ministre semble alors se ranger à ce point de vue :

"Compte tenu de cette série d'objections, il a été demandé aux représentants des deux ministères d'envisager en commun l'élaboration d'un texte, inspiré des dispositions des articles L. 355-1 et ss. du code de la santé publique relatives au traitement des alcooliques dangereux, qui se bornerait à soumettre les toxicomanes à une surveillance médicale à l'initiative et sous le contrôle des autorités sanitaires, et ne rendrait passibles d'une répression pénale que ceux d'entre eux qui refuseraient, de manière persistante, d'observer les mesures prescrites par ces autorités".

On reconnaît là une intéressante tentative de faire passer dans une loi l'idée chère à certains pénalistes, mais que ne retiennent guère les ordonnancements positifs, de faire du pénal *l'ultima ratio*.

L'auteur de ce compte rendu indique toutefois que l'on a envisagé, le 28 novembre à Matignon, "le cas où une répression pénale *ab initio* de l'usage personnel des stupéfiants demeurerait prévue conformément à l'avant-projet de loi déposé par la Chancellerie." La position de cette dernière commence à être entendue.

c) Le dernier combat

Sur la copie reçue au ministère de la Justice du compte rendu du conseiller technique du Premier ministre concernant la réunion du 28 novembre à Matignon, on a mis en marge plusieurs grands points d'interrogation : là où sont les points jugés faibles de la position adverse, que l'on va aussitôt s'ingénier à combattre.

Ceci se fait dans le compte rendu de cette séance du 28 novembre, établi par le représentant du ministère de la Justice, et élaboré avec un soin tout particulier, puisqu'il est destiné au Garde des sceaux. Apparemment, l'affrontement des deux ministères sur le point qui nous intéresse est devenu si aigu que les ministres eux-mêmes auront à prendre parti personnellement. Aussi faut-il leur fournir une argumentation.

"... L'article 628-1 a été remis en cause dans son principe même. Le Président de séance, appuyé par les représentants de la Santé publique, a suggéré qu'il était peut-être inopportun pour des motifs d'ordre politique de punir l'usage des stupéfiants. Il a proposé de soumettre les usagers de ces substances à une régime de désintoxication du même type que celui prévu pour les alcooliques dangereux. Ces suggestions appellent les plus grandes réserves :

1° - Ce n'est pas le projet actuel qui introduit dans notre législation le délit d'usage de stupéfiants. Ce délit existe déjà et il est puni quand il est réalisé en société (article L. 627 al. 4). En second lieu, la détention (le port) est réprimée par l'article L. 628, paragraphe 2.

Enfin des règlements d'administration publique pris en application de l'article L. 627 ont totalement prohibé l'usage du chanvre indien et du kat (articles R. 5166 et R.5166-1).

Il est particulièrement opportun de souligner ici qu'un projet de règlement d'administration publique actuellement soumis à la signature de M. le Garde des Sceaux, interdit totalement l'usage de l'héroïne. Toutes ces interdictions relatives à l'usage des stupéfiants sont actuellement sanctionnées par les peines de l'article L.627 (3 mois à 5 ans de prison et une amende).

2° - Le projet actuel, s'il incrimine dans un article spécial l'usage des stupéfiants, prévoit également des peines plus faibles (2 mois à 2 ans de prison et une amende).

Il est donc moins sévère que les textes actuellement en vigueur, et il est plus libéral puisqu'il prévoit d'une part la possibilité de substituer la cure de désintoxication à la sanction pénale, et d'autre part l'exemption de poursuites en cas de cure volontaire.

3° - Soutenir que le projet actuel est dangereux parce qu'il conduirait devant les tribunaux des jeunes gens ayant fumé quelques cigarettes de chanvre indien est donc inexact.

C'est en réalité à une abrogation des lois et règlements en vigueur que tendent les suggestions faites.

4° - Enfin , assimiler l'usage des stupéfiants à celui de l'alcool, et vouloir le soumettre au même régime législatif que ce dernier est *extrêmement dangereux*.

En effet, il n'y a aucun point commun entre l'alcool, dont la consommation exagérée est un fléau social, et les stupéfiants.

Le vin est un aliment traditionnel en vente dans tous les magasins d'alimentation, et les alcools de bouche sont des boissons dont la vente est autorisée.

Les stupéfiants sont des poisons, c'est-à-dire des substances qui procurent une mort violente et immédiate.

Ne pas punir l'usage des poisons, ou le tolérer, ou le soumettre à un régime administratif conduira à les réintroduire dans notre société.

J'estime que le ministère de la Justice ne peut approuver des initiatives qui mettront en danger la vie et la sécurité des personnes.

Un tel augementaire inspire un certain nombre de remarques :

1 - La position de la Chancellerie est maintenant l'inverse de celle qui lui faisait dire, aux premiers temps de sa réflexion, qu'il fallait créer une incrimination nouvelle si l'on voulait donner une base légale aux poursuites pratiquées et aux condamnations prononcées pour usage ou pour détention -lesquelles

sans cela n'en avaient pas (64). Elle affirme maintenant au contraire que : 1) le délit d'usage en société, 2) le délit de détention, 3) le délit d'usage individuel en ce qui concerne deux produits, et bientôt trois, existent déjà, et que refuser de définir clairement un délit d'usage personnel serait "une abrogation des lois et des règlements en vigueur".

Quel est le raisonnement fondé en droit, le premier ou le second ?

Aucune doctrine n'a pu être trouvée qui aurait analysé, avant 1970, des problèmes liés à la détention de stupéfiants *pour usage personnel*. Et la base JURIS, interrogée, nous a implicitement répondu qu'avant cette même date ni la Cour de Cassation ni les cours d'appel ne s'étaient prononcées sur ces questions.

Cette absence d'un droit vivant concernant l'usage de stupéfiants avant l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1970 montre bien que "le problème de la consommation de drogue" tel que l'a envisagé cette loi ne s'est posé qu'à l'époque où précisément nous voyons les pouvoirs publics s'y intéresser. Dans ces conditions, la circulaire n° 69 F 389 du 14 décembre 1969 du Garde des sceaux ministre de la Justice nous apporte un renseignement précieux sur la manière dont les textes alors en vigueur étaient officiellement compris.

"Sauf certaines hypothèses spécialement incriminées, commente cette circulaire, l'usage de drogue à titre individuel n'est pas directement réprimé par la loi mais se trouve sanctionné dans la pratique sous la qualification de détention ou de port illicite de stupéfiants".

L'interprétation prévalait, par conséquent, au sein du ministère de la Justice, selon laquelle les poursuites exercées, et les condamnations prononcées, à l'encontre de simples usagers sous l'empire du droit antérieur à la loi du 31-XII-1970, étaient en fait le résultat d'une pratique. La première opinion exprimée au ministère de la Justice est donc celle qui correspond le mieux à ce qu'un juriste pouvait penser alors du droit en vigueur : poursuites et condamnations avaient une base légale "douteuse", et l'avant-projet "justice" tendait précisément

à créer une incrimination nouvelle pour légitimer ces pratiques. Dès lors, l'argument selon lequel les suggestions du ministère de la Santé auraient conduit " à une abrogation des lois en vigueur" était un argument *ad hoc* de faible valeur juridique. Celui qui l'employait le savait, et ne l'offrait qu'en vue d'un usage *ad extra*.

2 - La note minimise la portée de l'incrimination objet de discorde entre le ministère de la Santé et la Chancellerie en mettant en avant les deux arguments suivants : 1) là où elle est applicable, dit-on, la peine d'emprisonnement sera désormais plutôt faible ; 2) une cure de désintoxication pourra se substituer à la sanction pénale.

Cette argumentation laisse entendre que l'avant-projet Chancellerie fait prévaloir la solution médicale sur la sanction pénale. Or, nous savons déjà que le texte donne en droit primauté au judiciaire, ce que la pratique ne manquera pas de rendre évident. De plus, un délit est créé. Il n'y a donc pas, comme il est sous-entendu, dépénalisation (65), mais tout au contraire, criminalisation d'une situation qui jusque-là se trouvait dans la sphère des comportements laissés au libre choix des personnes.

3. - La note s'élève contre l'assimilation que font le ministère de la Santé et le Conseiller technique du premier Ministre entre consommation d'alcool et usage de stupéfiants. Pourtant, il n'est pas rare que, déjà à l'époque, on fasse cette comparaison. Les spécialistes les plus qualifiés n'hésitent pas à considérer du même regard les deux types d'"intoxication" (66).

65 - La thèse de la "dépénalisation" sera retenue cependant dans la circulaire n° 71-8 du 25 août 1971, et affirmée devant le Comité européen pour les problèmes criminels par un magistrat de la Direction des affaires criminelles et des grâces, (FLORIO, 1975, p. 42).

66 - M. BURNER, par exemple, à l'occasion des Journées médico-sociales romandes de 1968 consacrées à *Alcoolisme et pharmacodépendance* (1969) commence son article par ces mots : "L'approche du malade en équipe dans le domaine de l'alcoolisme et de la toxicomanie nécessite que soit d'abord précisé dans quelle mesure toxicomanie et alcoolisme sont intimement liés. Il est difficile de parler de toxicomanie sans envisager cette intoxication chronique, propre du milieu socio-culturel occidental qu'est l'alcoolisme. Même si les toxicomanies et l'alcoolisme présentent des traits spécifiques, ils

B - Compromis final : la conception d'un texte hybride

Tous les incidents de la lutte d'influence que se sont livrée, d'une manière plus ou moins consciente, les deux ministères intéressés, ne sont pas explicitement rapportés dans la documentation que nous avons pu consulter. Mais on peut constater que cette "lutte" s'est terminée par l'accord suivant : les deux avant-projets, Santé et Justice, ont été finalement retenus l'un *et* l'autre, sans que le Secrétariat général du Gouvernement ait réellement cherché à départager des points de vue aussi étrangers l'un à l'autre.

a) Autres solutions envisagées puis abandonnées

1 - une expérience de collaboration sur le terrain

D'autres réunions interministérielles, tenues à Matignon les 15 et 16 décembre 1969, avaient engagé les protagonistes des deux avant-projets à faire ensemble une expérience de collaboration sur le terrain.

Il était entendu que les parquets remettraient aux autorités sanitaires départementales, "avant toute répression pénale éventuelle.... les personnes faisant usage personnel ou détenant à cette fin des produits classés comme stupéfiants, mais non convaincues de s'être livrées au trafic de ces produits, afin que ces personnes soient soumises soit à un traitement médical soit à une surveillance sanitaire" (compte rendu de la réunion interministérielle du 24 février 1970).

Des circulaires simultanées du ministère de la Santé et du ministère de la Justice invitaient en effet, le 15 décembre 1969, les parquets et les autorités sanitaires départementales à réaliser une telle expérience qui, si elle s'était poursuivie pendant un temps raisonnable, aurait

ont en commun certaines conditions de genèse et un éventail identique de développement psychologique et sociologique."

peut-être permis de mieux mesurer les difficultés qu'allait rencontrer en pratique la collaboration envisagée.

2 - Le règlement d'administration publique prévu par la loi du 24 décembre 1953

Mais on était trop pressé. Les circonstances n'étaient pas favorables à ce qu'un temps trop long s'écoule. Cela aurait pu, de l'extérieur, paraître de l'attentisme. Un gouvernement qui ne produit pas de textes semble ne rien faire quand l'"opinion" s'inquiète. Aussi envisage-t-on de publier -en catastrophe- le règlement d'administration publique prévu par l'article L-628-2 (ancien) du code de la santé publique (67) qui préparé parallèlement au projet global de réforme, se trouve prêt en février 1970 (68). Le

67 - Lequel prévoyait : "les personnes reconnues comme faisant usage de stupéfiants et inculpées d'un des délits prévus aux articles L.627 et L.628 pourront être astreintes par ordonnance du juge d'instruction à subir une cure de désintoxication dans un établissement spécialisé dans des conditions..." (qui seront fixées par un règlement d'administration publique). Pour être plus exacte, disons que la loi du 24 décembre 1953 avait fait de cette disposition un art. 117 ter de l'ancien code de la pharmacie lequel devint l'art. L.628-2 du code de la santé publique par décret n° 55-512 du 11 mai 1955.

68 - La Commission qui en avait été chargée était donc celle dite "de l'article L. 628 de la loi du 24 décembre 1953". Constituée une première fois par arrêté du 19 mars 1954 et réunie le 6 avril de la même année, cette première commission avait aussitôt interrompu ses travaux pour ne pas les reprendre, selon le Dr VIEILLARD "du fait du nombre réduit de toxicomanes en France" (note d'archives Santé). Réclamée à grands cris par certains députés (infra p.100) la "Commission de l'article L.628" avait été reconstituée en décembre 1969, et après 4 séances de débats, elle avait fini son travail. Notons que l'article L.628-2 ancien du code de la santé publique avait précisé : "L'avis donné par ladite commission sur le projet de règlement d'administration publique prévu ci-dessus ne sera valable que dans la mesure où la moitié plus un des membres présents au moment du vote final seront des représentants du monde médical". Cette exigence ne se comprend que si l'on se souvient que la loi du 24 décembre 1953 avait été faite sous le timbre du ministère de la Santé, lequel s'était donc réservé de décider des

Gouvernement demande aux départements ministériels intéressés de "donner leur accord officiel (à ce règlement) afin qu'il puisse être examiné au plus vite par le Conseil d'Etat et publié dans les plus courts délais" (compte rendu de la réunion interministérielle du 24 février 1970).

Un maillon manque ici dans la suite des phases administratives que nous décrivons et qui, par suite de la multiplication des instances, évoquent parfois l'image d'un labyrinthe. Nous ne savons pas explicitement pourquoi on renonça finalement à mettre en vigueur le règlement qu'il avait semblé un moment indispensable de publier. Mais le fait est là : ce règlement préparé en urgence fut mis sous le boisseau, et on précipita par contre la rédaction définitive du projet de réforme globale, rendant dès lors impossible que les résultats de l'expérience tentée puissent être mis à profit pour son élaboration. Cette expérience avait été trop courte pour être évaluée utilement (69) lorsque les différents départements ministériels intéressés furent conviés une dernière fois à Matignon pour la "mise au point définitive" de ce projet, le 23 mars 1970.

conditions d'application de la cure. La lutte d'influence Santé/Chancellerie dont nous faisons état avait donc connu des précédents.

69 - Elle n'avait alors duré que trois mois. Elle se poursuivrait il est vrai jusqu'au vote définitif de la loi du 31 décembre 1970. Une *question n° 19* du ministère de la Santé du 7 septembre 1970, intitulée "Lutte contre la toxicomanie", donne un bref compte rendu de l'"expérience" après 6 mois d'application. Elle n'est que quantitative et elle indique les modestes chiffres suivants :

En juin 1970, le point a été fait des résultats obtenus :

Pour l'ensemble du territoire métropolitain 483 personnes ont été reconnues comme faisant un usage illicite de drogues engendrant la toxicomanie :

- 376 ont été signalées par les parquets
- 48 ont été signalées par les services médico-sociaux
- 39 seront présentées spontanément en vue d'un traitement.

Les limites d'âge étaient de 15 ans et de 29 ans. Un fort pourcentage concernait des personnes âgées de 15 à 20 ans.

221 premiers examens médicaux et 162 enquêtes médico-sociales ont été effectués.

88 cures de désintoxication ont été entreprises.

85 personnes ont été soumises à une surveillance médicale de post-cure et 69 à une surveillance médicale simple.

b) L'harmonisation des avant-projets par la Chancellerie

Le projet Santé-Chancellerie finalement adopté, réunissant dans son intitulé les titres des deux avant-projets primitifs, s'appellera : "projet de loi relatif aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie, et à la répression du trafic et de l'usage illicite des substances vénéneuses" (70). On considèrera, officiellement, que ce projet avait été élaboré par le ministère de la Santé. Trois sur quatre de nos témoins principaux en sont encore convaincus aujourd'hui. C'est ce que suggère l'inclusion de la loi du 31-XII-1970 dans le code de la Santé publique, ainsi que le fait qu'elle ait été défendue devant le Parlement par le ministre de la Santé publique. C'était cependant la Chancellerie qui, chargée de l'harmonisation finale des deux textes en vue de la présentation du projet d'ensemble au Secrétariat Général du Gouvernement, au Conseil d'Etat puis en Conseil des ministres (71), avait produit l'essentiel. Elle veillera à ce que la juxtaposition de ces deux textes peu conciliables, ne crée en tout cas pas de conflits de loi.

c) L'accord imparfait

Le projet Santé-Chancellerie ainsi élaboré sera discuté une dernière fois le 3 juin 1970 à la *Chancellerie*, pour être converti le 18 juin

70 - La loi du 31-XII-1970 conservera cet intitulé. Les deux textes joints s'inséreront dans deux parties distinctes du code de la santé publique. La partie engendrée par le Ministère de la Santé viendra compléter d'un Titre VI nouveau le livre III consacré à la "Lutte contre les fléaux sociaux" (art.355-14 à 355-22) ; la partie répressive, née des oeuvres du ministère de la Justice, reformera les art. L.626 à L.630, au chapitre premier du livre V, titre III intitulé : "restrictions au commerce de certaines substances ou de certains objets".

71 - En définitive ni le conseil d'Etat ni le conseil des ministres n'ont eu à intervenir, "le projet du gouvernement" s'étant transformé, nous l'avons expliqué, en amendements à une proposition de loi ne requérant plus, en tant que telle, l'avis de ces organes.

suivant en ces "amendements" que nous avons vu "le Gouvernement" substituer à la proposition de loi Mazeaud.

Le ministère de la Santé avait réussi à faire inscrire dans l'article 1 du projet de loi le principe de sa compétence naturelle dans le champ de la "toxicomanie". "Les personnes usant d'une façon illicite des substances ou plantes classées comme stupéfiants seront placées sous la surveillance de l'autorité sanitaire", proclame l'article 335-14 du code de la santé publique.

Lors de l'examen de ce texte au ministère de la Justice, on avait d'abord pensé le rejeter, le considérant "de nature réglementaire et non législative" (note écrite du 2 juin 1970). Mais la Santé y tenait. Elle en faisait même apparemment la condition *sine qua non* de son adhésion au projet final harmonisé par la Chancellerie. Or, une telle disposition n'engageait pas à grand chose. Elle n'avait pas de poids juridique face à l'incrimination créée par ailleurs. Ce qui est relevé dans la même note citée : "L'article 335-14 vise les toxicomanes, c'est-à-dire des délinquants". Aussi l'article fut-il conservé "pour faire plaisir aux représentants du ministère de la Santé" (notre interview), et pour vaincre définitivement leur résistance sur ce point au projet coordonné par la Chancellerie.

Le ministère de la Justice assurait sa domination réelle sur le champ revendiqué par les représentants de la Santé en plaçant, dans les termes de l'article L-628,1 du code de la santé publique, le consommateur illicite de stupéfiants sous le contrôle premier de la justice pénale (72)

"Seront punis d'un emprisonnement de deux mois à deux ans (73) et d'une amende de 500 à 5000 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement, ceux qui auront,

72 - Rappelons que le texte définitif n'apporte qu'une seule restriction à l'initiative habituelle du procureur de la République : celui-ci peut poursuivre tout consommateur illicite de drogue illégale, *sauf*, celui qui, *n'étant pas récidiviste* s'était spontanément soumis à une cure de désintoxication avant d'être interpellé.

73 - Le projet Santé-Chancellerie prévoyait encore, le 2 juin 1970, jusqu'à deux ans d'emprisonnement pour l'usager de drogue. Ce maximum, abaissé dans un

de manière illicite, fait usage ou détenu aux fins d'usage personnel (74) l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants" (article L.628-1 du code de la santé publique).

La question qui se pose alors est : pourquoi le ministère de la Santé a-t-il accepté ce compromis ?

Certes, on y affirme aujourd'hui encore avoir été persuadé que le principe posé par l'article 335-14 "protégeait les usagers -non trafiquants- contre toute tracasserie policière". Et lors d'une réunion d'information sur les produits toxiques donnant lieu à abus, tenue en janvier 1970, le directeur général de la Santé d'alors, M. ALLAIN, retraçant l'historique de la loi, affirmait "A chaque fois que sont déférées au parquet des personnes faisant usage de stupéfiants, celui-ci les signale à l'autorité sanitaire" (75). Cette interprétation des

premier brouillon à 6 mois, sera finalement fixé à un an au moment de la conversion du "projet" en "amendements" à la proposition de loi MAZEAUD. Nous verrons plus loin la raison de cette sévérité moindre.

74 - Le membre de phrase "ou détenu aux fins d'usage personnel" disparaîtra des amendements, et donc de la loi. Nous n'avons pu éclaircir les raisons de cette suppression. Le membre de phrase en question avait-il été estimé superfétatoire ? Son absence rendra en tout cas plus facile l'assimilation de l'usager-revendeur au trafiquant, contrairement aux intentions proclamées.

75 - Le passage, tiré d'un document interne au ministère de la Santé, mérite d'être cité *in extenso* : "Vous le savez, disait M. ALLAIN, au cours des différents interviews, entretiens, conférences de presse, M. BOULIN, le ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale, a toujours déclaré qu'il fallait considérer les toxicomanes comme des malades, avant de les considérer comme des délinquants. Par conséquent, il a orienté l'action de ses services dans une direction aboutissant à des solutions permettant de traiter les toxicomanes comme des malades et non comme des délinquants. C'est pour cela que les services du ministère avaient préparé un projet de loi qui prévoyait la possibilité pour les malades de se faire soigner dans l'anonymat, et les modalités de prise en charge du traitement ou de la cure.

Mais dans le même temps, le ministère de la Justice, compte tenu des déclarations qui avaient été faites par le gouvernement, avait préparé un projet de texte destiné à renforcer les peines contre les trafiquants, mais surtout introduisait dans le projet à l'article 628-1, l'incrimination pour l'usage individuel : or précisément cette proposition était à l'encontre

dispositions qui allaient être celles de la loi du 31 décembre 1970, nous le savons, n'était pas la bonne. Mais M. Allain, n'était pas le seul à penser cela. Parmi d'autres documents qui confirment la sorte de confusion -au moins apparente- qui règne à ce propos au sein du ministère de la Santé, citons une "note d'information" de ce ministère datée du 7 septembre 1970 (*question n° 9 : lutte contre la toxicomanie*). On y trouve deux déclarations contradictoires :

Commentant d'abord la circulaire du ministère de la Santé du 15 décembre 1969 (relative à l'expérience de collaboration décidée par les deux ministères) la note dit : "elle (cette circulaire) vise les personnes faisant usage personnel de stupéfiants ou détenant à cette fin des produits classés comme stupéfiants, à l'exclusion des véritables trafiquants ou pourvoyeurs. Elle prévoit le signalement de ces personnes par les parquets aux directeurs de l'action sanitaire et sociale..." Sous-entendu : de toutes ces personnes... (Et c'est justement ce que semble dire le futur article 335-14 dont nous examinons les conditions de production).

Or, la même note analysant, deux pages plus bas, le contenu de la proposition de loi (alors à l'étude devant le Sénat), explique que "les dispositions de la première partie de cette loi" sont particulièrement

des positions prises par le ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale, puisque toute personne faisant usage de stupéfiants, tels que ces lycéens qui fument deux cigarettes de marijuana et qui sont précisément arrêtés ce jour-là, seraient des délinquants ; *par conséquent, il y avait une différence fondamentale entre les deux textes, et il était nécessaire de rechercher des solutions.* (Nous soulignons).

Cette solution a été trouvée au cours des nombreuses réunions qui se sont tenues à l'échelon du Premier ministre, et il a été décidé que c'est le principe d'une action sanitaire et sociale qui serait retenu avant toute poursuite. Par conséquent, s'inspirant de ce qui existe dans le livre 3 du code de la santé publique concernant les maladies vénériennes et les alcooliques dangereux, les services avaient préparé un projet de loi permettant de préparer les dispositions que l'on entendait appliquer dans ce domaine.

Les discussions sur ce projet de loi ont montré que son application serait peut-être difficile, et on a envisagé de faire une sorte d'expérimentation préalable par voie de circulaire (s)... Les lignes principales (de ces circulaires) sont les suivantes : à *chaque fois* que sont déférées au parquet des personnes qui font usage de stupéfiants, celui-ci les signale à l'autorité sanitaire..."

libérales puisqu'elles permettent au procureur de la République de ne pas engager de poursuites". *Permettre... de ne pas*, c'est bien laisser tout son pouvoir au parquet...

L'analyse comparative de ces deux textes fait donc penser d'abord à une sorte de malentendu qui se serait glissé entre les intentions que le ministère de la Santé prêtait à la Chancellerie, et ce que signifiait réellement le texte élaboré par cette dernière.

Dans une telle interprétation, l'accord des représentants du ministère de la Santé aurait reposé sur leur méconnaissance du sens juridique de l'ensemble du texte harmonisé auquel ils souscrivaient. Mais cette interprétation est peu vraisemblable, et une autre semble plus plausible. Elle nous est suggérée par les affirmations de deux de nos sources. L'assurance, verbale, avait été donnée à la Santé, qu'en fait les simples usagers (non trafiquants) ne seraient pas poursuivis (76). Mais le texte une fois promulgué et l'incrimination revêtue de la force de la loi, les parquets ne se sont pas effacés devant les D.D.A.S.S..

Un certain nombre d'autres considérations ont pu, croyons-nous, inciter le ministère de la Santé à se rendre devant les arguments ainsi développés par la Chancellerie :

1) Citons d'abord la pratique selon laquelle le ministère de la Justice exercerait, en matière de lois pénales, "un pouvoir indiscuté sur les autres ministères" (source officielle). Quand une discussion juridique s'élève à l'occasion d'une "négociation entre ministères", la compétence technique reconnue à la Chancellerie lui assurerait le dernier mot.

2) Le sens exact des termes "le parquet *peut ne pas* poursuivre" n'avait pas échappé au conseiller technique du ministère de la Santé auprès du Premier ministre. Ce juriste savait fort bien qu'un délit nouveau était créé. Et on peut comprendre que ce

76 - Une telle interprétation nous semble confirmée par les termes, déjà rapportés (supra, p. 55, note (48)) de la circulaire n° 71-8 du 25 août 1971 de la Chancellerie qui, étonnamment étant donné la teneur du texte légal, traitait d'"errements" du parquet les poursuites engagées contre de simples usagers.

conseiller ait plutôt poussé le ministère de la Santé à accepter, avec la création du délit, un texte d'ensemble qui, grâce au principe posé à l'article 335-14, allait ouvrir à ce département un très large champ d'activités nouvelles. La reconnaissance de l'autorité de principe du ministère de la Santé dans ce domaine politiquement neuf de la "toxicomanie" assurait à elle seule ce département que des moyens budgétaires importants allaient être mis à sa disposition. C'était sans doute suffisant pour accepter le compromis.

3) Les tractations pour faire adopter le texte définitif ont pu être facilitées par le fait que plusieurs protagonistes, à la Santé et auprès du Premier ministre, étaient membres du parti au gouvernement.

Et l'on comprend mieux que les protagonistes, interrogés vingt ans plus tard, ne se souviennent que du consensus qui les a fait produire, ensemble, un texte hybride dont la mise en pratique allait poser beaucoup de problèmes pratiquement insolubles. (77).

III - QUI A ETE LE LEGISLATEUR ?

Notre étude des conditions de production du délit d'usage illicite de stupéfiants nous a permis de découvrir que l'article L-628 du code de la santé publique a été, formellement, le produit d'une administration. Cela ne veut pas dire que le service chargé de la rédaction des lois pénales au ministère de la justice ait été le seul "facteur" de l'apparition de cette incrimination dans notre droit. En fait, beaucoup d'acteurs ont partagé la paternité de l'incrimination avec les rédacteurs de celle-ci ; les administrateurs qui l'ont avalisée sans discussion ; ceux qui après l'avoir combattue l'ont acceptée, les personnes qui, ensuite, en ont encouragé l'adoption ; et celles qu'il l'ont votée. Tous ces acteurs sont, à des titres divers, les co-producteurs de l'incrimination, et qu'ils auraient pu à un moment ou

77 - Les critères de médicalisation et les critères de juridification étant incompatibles. Voy. supra, introduction p. 23.

à un autre en contrarier ou en interrompre la gestation (78), et qu'il ne l'ont pas fait. A nos yeux, ils sont, ensemble, "*le*" législateur.

Il est certes avéré que les rédacteurs de la Chancellerie ont eu un rôle essentiel dans la production du texte finalement adopté, mais avec quelles marges de liberté ?

Il est clair que si le "projet du Gouvernement" - c'est-à-dire, sous forme d'amendements, le texte harmonisé par la Chancellerie - n'était pas venu se substituer à la proposition de loi MAZEAUD, la loi de 1970 sur les stupéfiants n'aurait connu que l'incrimination d'"usage en Société". Cette formulation devenue traditionnelle avait en effet été retenue sciemment, à l'origine, par la Commission des lois de l'Assemblée nationale précisément pour éviter de créer un nouveau délit. Elle avait en outre la préférence du ministère de la Santé... Or, le ministère de la Justice s'est lui-même demandé jusqu'au dernier moment, s'il convenait de généraliser l'incrimination d'usage.

1) La remise en question du choix premier

"Faut-il créer un délit d'usage illicite de stupéfiants ?". Dès qu'elle avait été saisie du dossier, la Chancellerie s'était nettement posé cette question. Elle l'avait résolue par l'affirmative, malgré l'opposition du ministère de la Santé, pour des raisons de pure technique, en l'absence, apparemment, d'une étude du problème au

78 - Il convient de souligner le fait que tous ces acteurs avaient entre leurs mains au moins une parcelle -parfois décisive- de contre-pouvoir dont ils n'ont finalement pas usé. On en devient très conscient lorsqu'on voit que sur certains autres points, des débats ont été soulevés à l'Assemblée nationale et surtout au Sénat, au sujet par exemple de la qualification à donner aux infractions à la législation sur les stupéfiants (dont certains sénateurs avaient souhaité faire des "crimes") ou des conditions de l'exception apportée aux règles normales de la procédure concernant la garde à vue ou la faculté de perquisitionner à toute heure dans les demeures privées. Sur certains de ces points, des dispositions ont été votées qui ont complété ou réformé le texte prévu à l'origine par l'auteur formel.

fond. Or, l'approche d'une importante source d'information va faire renaître les hésitations du début.

Un agent de la Chancellerie assiste, à la Haye, à la VIème Conférence des ministres européens de la Justice, dont l'un des thèmes à l'ordre du jour concerne "les aspects pénaux de la toxicomanie". Et quelques jours plus tard, ce même représentant du ministère de la Justice se retrouve à Lausanne, où les experts d'une vingtaine de pays participent à un "Colloque international sur la prévention et le traitement des toxicomanies". Le Colloque de Lausanne de termine le 11 juin 1970, c'est-à-dire vingt jours avant le premier vote des députés. Autant dire que l'information arrive un peu tard. Elle fait réfléchir cependant, comme en témoigne l'important rapport que l'envoyé de la Chancellerie remet à ses collègues sur les conclusions des deux réunions internationales auxquelles il vient assister

a) les conclusions des experts

A La Haye, les ministres de la Justice européens se sont dit "préoccupés par le phénomène de la toxicomanie tel qu'il se présente dans les Etats membres", mais conscients que "la nature complexe du problème exige une action attentivement étudiée à la fois sur le plan national et international". Ils ont également constaté que "les problèmes posés et les connaissances acquises sont sujets à des changements", et "comme les gouvernements sont souvent amenés à prendre des décisions rapides sur le contrôle de la toxicomanie", ils ont estimé devoir inviter le Comité européen pour les problèmes criminels à étudier, en vue d'une politique d'action concertée, "une solution qui ne saurait relever uniquement du droit pénal", et qui, pensent-ils, "devrait tenir compte des différentes catégories de drogues".

Ces recommandations montrent qu'au plus haut niveau européen, les responsables politiques 1) se savent encore insuffisamment documentés sur les problèmes complexes de la "toxicomanie", 2) sont conscients que l'application d'un droit pénal en la matière est insuffisante, et peut-être inadéquate, 3) que des distinctions sont à

faire en tout cas entre les "toxicomanes". "Toutes ne sont pas de nature à provoquer des troubles sociaux".

Le représentant du ministère de la Justice rapporte des 40 communications entendues à Lausanne "trois aspects à retenir sur le plan juridique : 1) l'alcoolisme est rapproché des autres toxicomanies ; 2) La répression du trafic des psychotropes est remise en cause par certains (79) ; 3) La nécessité d'une répression de l'usage des drogues n'apparaît pas toujours fondée."

Le commentaire du rapporteur touchant le premier et le troisième points nous intéresse particulièrement.

A l'occasion du premier point, il relève un propos du Dr. Solms, médecin consultant au Centre psycho-social universitaire de Genève et président du *Groupe de travail d'études sur l'alcoolisme et les toxicomanies* :

"Il est difficile en pratique de tracer la frontière exacte, disait-le Dr. Solms, séparant l'alcoolisme chronique d'un malade souffrant de barbiturisme par exemple, ou le jeune homme asthénique et inhibé qui a besoin d'amphétamines, du jeune ouvrier surmené, timide et complexé, qui se stimule avec l'eau de vie. C'est pourquoi l'*Organisation mondiale de la Santé* aborde maintenant sous le même angle le domaine des toxicomanies classiques, celui de la pharmacodépendance et celui de l'alcoolisme".

"Ainsi, commente le rapporteur, la question des rapports entre l'alcoolisme et les toxicomanies se trouve posée alors qu'elle pouvait surprendre il y a encore quelques mois". Et il ajoute : "Il est piquant de constater que les hommes de science effectuent un rapprochement que les jeunes contestataires de la Faculté de médecine de Paris avaient clamé avec insistance un soir de novembre 1969 sans recevoir la moindre réponse du noble aréopage installé sur l'estrade de l'amphithéâtre Léon Binet".

79 - Les représentants des industries chimiques de pays exportateurs de psychotropes, dont le commentateur note qu'ils forment un puissant groupe de pression défendant, au nom de la "liberté médicale établie", des intérêts commerciaux.

A propos du troisième point retenu ("la nécessité d'une répression de l'usage des drogues n'apparaît pas toujours fondée"), le rapporteur remarque : " Ce point de vue est développé sous maints aspects dans les deux projets de proposition finale du colloque ". Du premier projet, il met en exergue les affirmations suivantes :

a) Toute législation de contrôle des drogues qui ne vise qu'une répression des symptômes non désirés plutôt que de s'attaquer aux difficultés psychologiques fondamentales de la société, sera d'une valeur douteuse (point 1) ;

b) Cependant, la société ne devrait pas user de représailles envers des individus cherchant un soutien thérapeutique contre les conditions imparfaites de la vie moderne (point 2) ;

c) L'adoption de lois comme institutions ayant pour but d'éliminer un comportement nuisible est une méthode inefficace (point 3).

Du second projet de propositions finales du colloque, le rapporteur retenait l'exposé du Dr. KUSEVIC, Directeur de la Division des stupéfiants de l'ONU à Genève, sur "le concept de châtement différencié", d'après lequel il convenait de prévoir "(une) peine draconienne pour le trafiquant professionnel, rigoureuse pour le transporteur, beaucoup moins stricte et assortie du sursis avec traitement obligatoire pour le petit trafiquant lui-même toxicomane, et enfin (souligné dans le texte) *pour le toxicomane qui ne fait pas de trafic, (des) sanctions sociales sous forme de traitement obligatoire.*".

Le rapporteur citait ensuite l'opinion suivante du Dr SOLMS :

"Il ne faut pas que la société inquiétée par la protestation et le désengagement des jeunes, fasse d'eux des boucs émissaires en créant artificiellement un nouveau type de coupables et de criminels ".

b) Que faire ?

Faisant apparemment siennes les idées entendues, le rapporteur remarquait finalement : "Il faut chercher à comprendre les raisons profondes qui poussent certains jeunes vers cette forme d'évasion.

Elle n'est souvent, comme le mouvement hippie, les réactions de violence, le chômage volontaire et la contestation générale, qu'une des voies par lesquelles bon nombre de jeunes expriment leur refus face aux "valeurs de notre civilisation, qui s'oriente avec tant d'insistance vers l'argent, l'efficacité, et la consommation". "Bien d'autres experts se sont prononcés dans le même sens continuait-il. En conclusion on est autorisé à dire que l'usage des drogues n'est ni un crime, ni un vice, mais un phénomène de culture. Il inquiète car il est porteur de mort, et qu'il échappe à la compréhension de l'intelligence moyenne. Pour le comprendre, une approche pluridimensionnelle est nécessaire ; elle doit se faire sur tous les plans : médical, psychiatrique, analytique et philosophique. Vouloir se cantonner à l'aspect moral et juridique du problème serait un retour à l'obscurantisme médiéval."

Ce rapport, daté du 18 juin, est suivi, dans le dossier que le commentateur a préparé pour information aux magistrats de la Chancellerie, de la Déclaration préliminaire élaborée pour la version anglaise des conclusions du Colloque de Lausanne, déclaration qu'il a fait traduire par le service de législation étrangère du ministère de la Justice et que nous reproduisons *in extenso* :

Déclaration préliminaire

La société en définitive a pris une attitude humaine et compatissante à l'égard des alcooliques et considère l'alcoolisme comme une maladie. Il s'ensuit qu'il n'existe pas de pression pour une législation restrictive ou répressive pour contrôler l'alcoolisme. Par ironie toutefois, l'usager de la drogue est méprisé, et la société a réagi pour supprimer ce problème médico-social en promulguant de sévères lois répressives.

Nous soutenons que l'usager de la drogue n'est pas un criminel et qu'il a droit à la même considération humaine et compatissante qui s'étend à l'alcoolique. (C'est le rapporteur qui souligne). Pour cette raison, nous avons rédigé les déclarations qui suivent, concentrant l'attention sur quelques tendances actuelles dans le contrôle légal de l'abus des drogues."

La lecture de ce dossier d'information montre à quel point le rapporteur avait personnellement accueilli toute une argumentation qui déconseillait de recourir au droit pénal en matière de consommation pure. Il l'affirme clairement dans la note d'accompagnement de son rapport : "La question se pose, écrit-il, de

savoir si l'usage doit être incriminé d'une façon générale, comme le propose la Chancellerie. Si l'on veut se conformer aux avis les plus fondés, il faut répondre non".

2) Le choix qu'impose la fonction

Mais les légistes de la Chancellerie doivent tenir compte de facteurs qui les empêchent de décider comme s'il s'agissait d'une option individuelle.

a) La réglementation en vigueur

Il est indiqué au début de cette même note d'accompagnement un élément qui va dominer le choix de la Chancellerie : une "fausse note" dans la législation française, "celle de la répression de l'usage de certains stupéfiants désignés par décrets en forme de règlement d'administration publique". A cause de cette fausse note, la Chancellerie va décider l'inverse de ce que recommandent " les avis les plus fondés ". La lecture ininterrompue de cette note le signifie clairement :

"On ne peut que se féliciter de la sagesse du législateur français qui a su prendre, depuis longtemps, à l'égard de l'usage des stupéfiants des mesures nuancées qui sont celles proposées aujourd'hui à l'échelle mondiale par le Directeur de la Division des stupéfiants de l'O.N.U..

1 - En effet , la législation en vigueur ne punit pas l'usage en général, mais punit :

a) l'usage en société ;

b) le fait de faciliter l'usage à autrui par tous les moyens, ce qui vise également le prosélytisme ;

Une seule fausse note dans la philosophie de la répression : celle de la répression de l'usage de certains stupéfiants désignés par décrets en forme de règlement

d'administration publique (articles R. 5166, R.5166-1, et R.5189-1 nouveau du Code de la Santé publique).

II - La question se pose donc de savoir si l'usage doit être incriminé d'une façon générale comme le propose la Chancellerie. Si l'on veut se conformer aux avis les plus fondés, il faut répondre non.

On peut cependant estimer que l'incrimination de l'usage d'une façon générale présente des avantages sérieux, mais il ne doit être puni que d'une peine de principe. C'est pourquoi il est proposé que la sanction de cet usage soit une peine de 2 à 6 mois de prison (80) et non une peine de 2 mois à 2 ans de prison et une amende.

L'incrimination de l'usage est peut-être mauvaise en soi. Elle présente cependant les avantages suivants :

a) elle établit une égalité parfaite entre tous les stupéfiants puisque seul est puni actuellement l'usage individuel de trois substances ;

b) elle permet à l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle aux termes de l'article 66 de la Constitution, d'intervenir pour ordonner une cure de désintoxication.

A défaut de cette intervention de l'autorité judiciaire, il faudrait admettre que la cure qui comprend souvent une mesure d'hospitalisation forcée, peut être ordonnée par l'autorité administrative, ce qui constitue une atteinte aux libertés publiques, aux principes de la séparation des pouvoirs, et à l'article 66 de la Constitution.

80 - Nous n'avons pas d'explication au fait qu'après qu'il ait été proposé de ramener " la peine de principe " envisagée à *6 mois au plus*, la peine maximale ait finalement été portée à *un an* dans le projet définitif qui deviendra loi. (Mais ce maximum était de 2 ans dans tous les textes préalablement préparés au titre de projet "Justice"). Etait-ce pour rendre possible la détention provisoire en cas de récidive ?

b) La prégnance du droit positif français

On ne saurait donc surestimer le poids des lois et de la réglementation alors en vigueur ou, d'une façon plus large, des options législatives qui avaient été prises par les décideurs d'époques antérieures.

On peut affirmer sans crainte d'erreur que l'incrimination d'usage de stupéfiants a été, en 1970, étendue à la consommation personnelle parce que notre législation incluait déjà le délit *d'usage en société*.

Le légiste de l'époque que nous avons interviewé a beaucoup insisté sur le fait que le rédacteur d'un projet de réforme "ne pouvait pas ne pas tenir compte", en 1970, des deux réalités suivantes :

1°) une réglementation des poisons existait en France depuis une loi de 1845 (81), laquelle avait institué des tableaux soumettant ces substances à des restrictions commerciales, sous une menace pénale variant selon leur catégorie ;

2°) l'usage des stupéfiants avait été "accroché", en 1916 (82) à cette législation pénale qui à l'origine réprimait le seul *trafic*...

81 - Loi du 19 juillet 1845 "sur la vente des substances vénéneuses". *Le Moniteur Universel*, vendredi 25 juillet 1845, p. 2211. Cette loi créait une incrimination unique : "les contraventions aux ordonnances royales portant règlement d'administration publique sur la vente, l'achat et l'emploi des substances vénéneuses, seront punies d'une amende de cent francs à trois mille francs, et d'un emprisonnement de six jours à deux mois, sauf application s'il y a lieu de l'article 463 du code pénal."

82 - Loi du 12 juillet 1916 "concernant l'importation, le commerce, la détention et l'usage des substances vénéneuses, notamment l'opium, la morphine et la cocaïne" *J.O.* du 14 juillet 1916. La loi de 1916 reprenait l'incrimination prévue par la loi de 1845 : "les contraventions aux règlements d'administration publique sur la vente, l'achat et l'emploi des substances vénéneuses sont punies d'une amende de cent à trois cent mille francs et d'un emprisonnement de 6 jours à 2 mois ou de l'une de ces deux peines seulement (art.1). Mais elle la complétait par la création de nouveaux délits concernant cette fois, non plus d'une façon générale , "les

"Il était donc impensable, disait ce légiste, de dissocier, en 1970, l'usage du trafic." "Alors que la législation antérieure incriminait déjà l'usage, on n'allait pas, continuait-il, pour faire face à une situation nouvelle, et explosive, enlever les barrières existantes... Il fallait d'autant plus conserver ces barrières qu'on était en situation de crise, l'usage de la drogue s'étant répandu chez les jeunes..."

Nous aurons bientôt à connaître pourquoi la situation pouvait, en 1970, paraître "explosive". Retenons pour l'instant l'importance qu'avait, aux yeux du légiste, le droit positif existant.

Dans un rapport au Comité européen pour les problèmes criminels (1975), le représentant de la France avait rappelé quelle avait été la double démarche dans le temps du législateur français lorsqu'il s'était proposé de lutter contre la toxicomanie :

"De même que la réglementation des stupéfiants s'était naturellement intégrée dans celle des poisons, les dispositions relatives à la lutte contre la toxicomanie se sont un peu plus tard ajoutées à celles concernant les stupéfiants " (FLORIO 1975).

Or ce magistrat, avec le recul que peut avoir un commentateur ultérieur par rapport à ceux qui ont eu la charge réelle de rédiger un

substances vénéneuses", mais plus spécifiquement "les stupéfiants" tels que : opium brut et officinal, extraits d'opium, morphine et autres alcaloïdes de l'opium (à l'exception de la codéine), de leurs sels et leurs dérivés, haschish, et ses préparations". A l'égard de ces dernières substances -dont la liste pouvait, et allait, être allongée par voie réglementaire- la loi nouvelle menaçait d'un emprisonnement de 3 mois à 2 ans, et d'une amende de mille à dix mille francs : 1° les contrevenants aux règlements concernant la vente, l'achat et l'emploi de ces produits (art.2) ; 2° ceux qui, au moyen d'ordonnances fictives, se seront fait délivrer ou auront tenté de se faire délivrer l'une (de ces substances)" (art. 3,1) et "ceux qui, sciemment, auront, sur présentation de ces ordonnances, délivré lesdites substances, ainsi que les personnes qui auront été trouvées porteuses, sans motif légitime, de l'une de ces mêmes substances" (art. 3, 2) ; 3° " ceux qui auront usé en société desdites substances ou en auront facilité à autrui l'usage à titre onéreux ou à titre gratuit, soit en procurant dans ce but un local, soit par tout autre moyen" (art. 2, 2). Notons encore que la loi de 1916 prévoyait déjà des peines complémentaires qui seront reprises par les lois ultérieures.

texte de loi, prend une position clairement critique concernant la seconde démarche, -même s'il la trouve "intellectuellement logique"- suivie par les " législateurs successifs" :

"Si la législation pénale et la réglementation des poisons étaient propres à accueillir la nouvelle réglementation des stupéfiants, il n'est peut-être pas certain qu'elles aient été parfaitement adaptées à la réglementation de l'usage..."

Et se tournant vers le législateur de l'avenir, M. FLORIO (en 1973) posait une interrogation à méditer :

On peut se demander aujourd'hui, disait-il alors, si le droit pénal et la réglementation des poisons offrent bien le cadre juridique le meilleur pour lutter contre la toxicomanie (p.40).

Quoi qu'il en soit, au moment où l'on rédige l'avant-projet de loi de la Chancellerie, et plus tard le projet du Gouvernement, on trouve normal, alors qu'on se trouve confronté à la nécessité d'harmoniser un droit tenu pour incertain, d'utiliser le cadre politico-juridique existant.

Pour rendre clair un système confus, il aurait été théoriquement tout aussi admissible d'ôter de la loi pénale toute référence à l'usage que d'étendre cet usage. Deux cohérences étaient possibles : ou bien -ce qu'on a fait- criminaliser tout usage illicite de stupéfiants, ou bien décriminaliser les cas où ce type de consommation était tendanciellement déjà dans le champ pénal.

Nous ne pouvons savoir si les rédacteurs de la Chancellerie ont envisagé la deuxième solution. Mais s'ils l'ont fait, ils ne pouvaient qu'être incités à écarter une telle hypothèse, vu les circonstances du moment. La proposition de loi MAZEAUD, que le projet du Gouvernement allait supplanter, contenait l'incrimination d'"usage en société" instaurée en 1916, qu'avait reprise la loi du 24 décembre 1953 (83). Pour faire disparaître cette disposition, il aurait

83 - Loi n° 53-1270 du 24 décembre 1953 "modifiant et complétant les dispositions législatives relatives à la répression du trafic et de l'usage illicite des stupéfiants" J.O. du 25 décembre 1953, p. 11535. Nous avons déjà signalé dans quelles conditions les dispositions de cette loi, d'abord insérées dans le code de la

quasiment fallu renverser une tradition, polémiquer dans le sens exactement contraire à toutes les batailles que la Chancellerie avait livrées jusque là, et convaincre les Assemblées du caractère non fondé de toute pénalisation de l'usage à une époque où les esprits étaient certainement peu enclins à accueillir une telle démarche. C'est en tout cas l'impression que l'on retire de la lecture des débats

pharmacie, sont ensuite passées dans le code de la santé publique (Supra n.67). En examinant successivement les lois sur les "substances vénéneuses" et les "stupéfiants" qui ont précédé celle de 1970, nous constatons que chaque loi pénale nouvelle est venue "modifier et compléter" la précédente dans un sens clairement amplificateur : répression accrue de certains délits, criminalisation de nouveaux faits, *et maintien des incriminations précédemment créées*. La lecture des travaux préparatoires de la loi de 1953 (rapports faits à l'Assemblée nationale et au Conseil de la République par diverses Commissions, et débats parlementaires), montre qu'aucune objection n'a été soulevée à l'époque concernant l'incorporation à la loi nouvelle de l'incrimination "d'usage en société" créée en 1916. C'est assez remarquable puisque la loi de 1953 a prétendu, en référence à la "défense sociale nouvelle", rompre avec la tradition uniquement répressive qui l'a précédée. A première vue, un esprit neuf semble avoir inspiré les décideurs. On constate en effet : 1° que c'est le ministre de la Santé publique et de la population qui a présenté et soutenu le projet de loi -et le rapporteur au nom de la Commission de la famille, de la population et de la santé publique, M. MONTALAT soulignait qu'il s'agissait là d'un "fait sans précédent". M. MONTALAT continuait : "Jamais aucune proposition n'avait été faite, dans ce domaine, par ce ministre. Ainsi, pour la première fois jusqu'à présent, la législation française ignorait les toxicomanes ...(elle) ne connaît que des délinquants et la réglementation ne prévoit que des délits. Pas de place, jusqu'à présent pour les individus eux-mêmes qui souffrent, car il n'y a pas d'autres termes à employer pour les toxicomanes aux stupéfiants". Le problème soulevé par l'usage illicite de stupéfiants est correctement posé. 2° citant (sans en donner la référence précise) "une publication des annales pharmaceutiques parue en 1950", le rapporteur de la Commission de la famille se pose la question de savoir "si les toxicomanes constituent en France un problème social", et fait la réponse suivante : " par comparaison au problème posé par l'alcoolisme, on se rend compte qu'on peut écarter la notion de fléau social en ce qui concerne les toxicomanies causées par les stupéfiants, ne serait-ce qu'à raison de la faible proportion de ces toxicomanies". Cependant, en dépit de la double constatation que le toxicomane aux stupéfiants est "un malade", et que l'état de celui-ci "relève d'une thérapeutique individuelle", *l'incrimination*, c'est-à-dire la faculté pour un tribunal de condamner à une peine de prison " l'usager en société" *est maintenue*. Signe de l'énorme force d'inertie du droit existant.

auxquels avaient donné lieu, à l'Assemblée nationale, les multiples questions orales posées à l'automne 1969 par les députés au Gouvernement, ainsi que les échos de la campagne de presse qui se développait depuis lors. Dans pareil contexte, le rédacteur du projet de loi avait beaucoup plus de chances d'être suivi (par ceux qui auraient à avaliser son choix) s'il allait dans le sens du droit existant plutôt que de prétendre remonter le courant.

c) L'influence du droit international

En cours d'entrevue, le légiste rencontré nous a spontanément demandé si nous avions songé à tenir compte du contexte international. Ce rappel prouve l'importance qu'a eu pour lui ce contexte. Mais se souvient-il bien de ce à quoi la France s'était obligée en signant ces instruments ?

"8 à 10 conventions internationales avaient déjà incriminé *l'usage...*" affirme-t-il. Or, ce n'est pas exactement en ces termes que les traités antérieurs, et notamment la convention unique de 1961 sur les stupéfiants (84), avait envisagé l'action commune des nations qui la ratifieraient.

Dans le rapport déjà cité au Comité européen pour les problèmes criminels (1975) l'auteur rappelait (p. 35-36) que ce que la convention de 1912 de La Haye d'abord, puis la convention de Genève de 1925, et enfin la convention unique de 1961, ont fait aux parties l'obligation d'interdire et de punir, c'est la *détention illégale* de certaines substances. Quand *l'usage* collectif ou solitaire se trouve incriminé, c'est par une disposition particulière, explicitait-il, adoptée par certains Etats.

Ceci ne veut pas dire qu'il n'y ait pas eu pression exercée par la succession de tant de traités signés, et par les rapports instaurés avec les organismes internationaux créés en application de ceux-ci (85).

84 - Convention de New-York du 23 mars 1961 qui a repris et harmonisé à peu près tous les textes internationaux préexistants.

Le nier serait contraire à ce que les documents de l'époque invoquent couramment (86).

Mais lorsque la France décide, en 1970, de punir l'usage personnel de toute substance inscrite au tableau des stupéfiants, elle en "rajoute" par rapport aux engagements internationaux qu'elle a pris. De même qu'elle avait incriminé l'usage collectif dès 1916 alors qu'aucune convention ne l'y obligeait.

En fait, les ministres européens de la Justice réunis au mois de mai 1970 à La Haye avaient élaboré des recommandations qui poussaient à freiner le recours inconsidéré aux mesures pénales en matière de toxicomanie, et manifestaient le souhait que soient établies entre les différentes drogues d'une part, entre les divers types d'usage d'autre part, des distinctions dont la loi française de 1970 n'a tenu aucun compte. On s'orientait en politique criminelle vers l'idée de "traitement". Et à cet égard, il est certain que les instruments internationaux ont, depuis la convention unique de 1961, contribué à définir les "toxicomanes" comme des "malades" à traiter. La loi française a pleinement retenu cette exhortation, tout en maintenant des mesures pénales déjà traditionnelles, et donc regardées comme naturelles.

3) Acteur social et volonté politique

Le processus de décision qui a conduit les rédacteurs du ministère de la Justice à promouvoir une option législative indépendante de

85 - En 1969-1970, à l'époque où s'élabora notre loi sur les stupéfiants, il existe en France 3 organismes qui ont vocation à entretenir une collaboration étroite avec les gouvernements d'autres Etats signataires de la convention unique de 1961. Ce sont : 1) le Bureau des stupéfiants et des substances vénéneuses, 2) La Commission interministérielle des stupéfiants, 3) L'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants. Le Bureau des stupéfiants et l'Office central envoient des rapports annuels aux organismes correspondants de l'O.N.U.

86 - L'exposé des motifs du projet du Gouvernement, devenu celui de la loi du 31-XII-1970, signale expressément qu'une telle loi répond aux engagements internationaux pris par la France.

l'opinion qui pouvait leur apparaître comme philosophiquement la meilleure montre l'intérêt du concept d'"acteur social". Ce concept marque la possible dissociation entre le point de vue personnel d'un individu et la position qu'il prend au nom de sa fonction. L'approche du phénomène chez quelques acteurs particuliers nous permet d'en inférer l'existence chez d'autres, et donne probablement la clé du paradoxe rencontré ici : l'entrée dans notre droit de l'incrimination d'usage de stupéfiants alors que les co-producteurs principaux de la loi -les auteurs formels du texte, l'interlocuteur direct de ceux-ci au ministère de la Santé, et le rapporteur de la Commission des lois qui a parrainé ce texte devant l'Assemblée nationale (87)- n'étaient pas persuadés qu'il fût bon de créer ce délit.

Un *consensus d'acteurs* a donc existé entre les principaux co-producteurs de l'incrimination nouvelle, consensus né de leur commune allégeance au parti politique au pouvoir. Avec la particularité que ce parti n'a pas imposé la création du délit en vertu d'une position idéologique, mais s'y est plié par convenance juridique.

Il reste que l'incrimination nouvelle se situe dans une loi dont l'existence globale tient à des raisons d'opportunité dont les responsables de la mécanique législative ont été tributaires. Ce sont ces raisons, constitutives de la "volonté politique" incarnée par ceux-ci, que nous allons maintenant tenter de découvrir.

87 - Rappelons que le président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale s'était également, *en commission*, exprimé contre la création du délit.

DEUXIEME PARTIE

UNE INCRIMINATION NON VOULUE POUR ELLE-MEME

I - DESIR DE LOI ET CONSCIENCE D'AVOIR A LEGIFERER

1) Le desir de loi

La bataille Santé-Justice ne s'était pas déroulée dans une atmosphère tranquille : le rythme accéléré des réunions consacrées aux stupéfiants, la multiplicité des structures convoquées, le ton passionnel de certains des arguments échangés, les revirements stratégiques opérés, le dénouement rapide de la crise, le montrent. Or, l'agitation qui s'observe ici n'étant pas la règle en la matière (88), il nous faut l'expliquer.

D'une certaine manière, les archives de la Chancellerie apportent, par leur contenu même, réponse à cette question. Nous y avons trouvé, soigneusement rassemblés, une série de documents qui ne laissent planer aucun doute sur le trouble qui, à l'automne 1969, régnait dans les ministères intéressés à propos de "la" drogue. Cette documentation nous engage en fait à remonter un peu plus dans le temps pour cerner le moment où commence à s'exprimer un "désir de loi" (LEBEAU et al.) qui n'est pas né dans les bureaux de la Chancellerie, mais chez des acteurs socio-politiques dont les manifestations ont mis en mouvement le pouvoir légiférant.

A - La volonté politique du ministère de l'Intérieur

Les archives de la Chancellerie mentionnent deux séances de travail qui ont eu lieu au ministère *de l'Intérieur*, l'une en avril, l'autre en mai 1969. Exactement le 28 mai. Le Commissaire OTTAVIOLI avait exposé, au cours de cette dernière réunion, qu'il recevait tous les jours "des visites de parents angoissés", venant expliquer que des provocateurs incitaient leurs enfants à consommer des stupéfiants. Ces parents demandaient que leurs enfants ne soient pas poursuivis

88 - LEBEAU et al. (1988) font référence à des lois dont la gestation a duré *plusieurs années*.

lorsqu'ils dénonceraient ces incitateurs. C'est à partir de ce moment que la Chancellerie met à l'étude la question de l'exemption de peine ou de poursuite, qui inaugure la phase de réflexion préalable à l'élaboration de son avant-projet.

Le ministre de l'Intérieur (89), en ce qui le concerne, met au point "de nouvelles mesures pour lutter contre le trafic des stupéfiants". Il informe la Chancellerie, le 10 septembre 1969, qu'un "groupe spécialisé (a été) constitué au sein des sûretés urbaines "pour (renforcer) la surveillance des intoxiqués", et que *l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants* centralise d'ores et déjà, en ce qui concerne ces derniers, "tous les renseignements qui les intéressent".

La perspective du ministère de l'Intérieur est en principe répressive, et vise officiellement *le trafic* de stupéfiants. Ce département n'hésite pas cependant à organiser un "contrôle des intoxiqués", et annonce, dans ce même communiqué, que des "stages de formation" destinés aux C.R.S. devraient permettre à ceux-ci, en période estivale, "de détecter la jeunesse dépravée se livrant à la consommation de stupéfiants". En fait, une surveillance des plages et autres lieux de vacances a déjà eu lieu. Elle s'est traduite par de nombreuses arrestations (90). Une telle initiative ne peut qu'inciter la Chancellerie à se saisir du problème au fond. C'est à ce moment là en effet que le dossier "réforme de la législation sur les stupéfiants" a été ouvert. Il paraissait d'autant plus urgent de prendre cette affaire en mains qu'en 1966 déjà, le ministère de l'Intérieur avait tenté de faire modifier le droit applicable en demandant que soient doublées les sanctions encourues par les trafiquants. Le ministère de la Justice avait alors refusé. En 1969, la volonté politique du ministère de l'Intérieur obligeait à faire quelque chose...

D'autres acteurs allaient précipiter le mouvement.

89 - M.R. MARCELLIN.

90 - *Infra* p. 111.

B - Les propositions de loi MAZEAUD ET WEBER

On se souvient que des propositions de lois sont déposées sur le Bureau de l'Assemblée nationale par deux députés, M. MAZEAUD le 15 octobre, M. WEBER le 5 novembre. On sait qu'à cette dernière date, les avant-projets de la Chancellerie et du ministère de la Santé sont déjà rédigés et qu'ils ont même été transmis pour consultation aux autres ministères intéressés et au Secrétariat Général du Gouvernement. L'existence de ces propositions de lois servira néanmoins d'aiguillon aux responsables de la Santé et de la Chancellerie -intéressés à ce que ces textes d'initiative parlementaire ne soient pas votés- pour faire avancer le "projet du Gouvernement". Deux notes de la Chancellerie sont à ce propos éclairantes. Elles analysent successivement les deux propositions de lois de façon ouvertement critique (91), et concluent à peu près de la même façon : à propos du texte MAZEAUD, le 15 novembre : "il est donc souhaitable que le projet du Gouvernement soit seul soumis à la discussion de l'Assemblée nationale et que la présente proposition ne soit pas prise en considération par celle-ci " ; et à propos du texte Weber, le 26 décembre : "il ne paraît donc pas souhaitable de donner suite à cette proposition de loi dont les motifs se confondent pour partie avec ceux du projet du Gouvernement et dont le contenu est, en tout état de cause, insuffisant."

C - Les interpellations en provenance de l'Assemblée nationale

Toutes ces activités pré-législatives sont elles-mêmes provoquées ou orchestrées par un intense courant d'opinion. Depuis plusieurs mois déjà, des voix s'élèvent à l'Assemblée nationale qui interpellent le Gouvernement sur la politique des drogues que celui-ci entend mener.

91 - A propos de la proposition WEBER, tout particulièrement, il est écrit : "si elle était adoptée, il en résulterait de nombreux et graves inconvénients ; en effet, toutes les dispositions relatives à la cure de désintoxication et aux peines complémentaires -notamment celles concernant la confiscation des substances saisies- disparaîtraient du code."

a) Dès février 1969, M. Jacques BARROT a posé au Garde des sceaux une première question écrite, qu'il renouvellera en mars de la même année. Ce sont deux députés qui s'inquiètent alors de l'absence de réponse : M. BIZET et le même M. BARROT. Ils demandent au ministre de la Justice quelles mesures celui-ci compte prendre, le premier, pour enrayer le développement de la "toxicomanie", le second "pour que l'article L.628-2 du code de la santé publique (alors en vigueur) relatif à la cure de désintoxication et au traitement des toxicomanes inculpés, entre en application". (Rappelons une fois encore que l'article L.628-2 de la loi du 24 décembre 1953, qui prévoyait la possibilité pour le juge d'instruction d'astreindre un inculpé usager de stupéfiants à se faire désintoxiquer, n'avait jamais été suivi du règlement d'administration publique qui devait en assurer l'application). Le Garde des sceaux a répondu le 22 mars 1969 qu'un groupe de travail interministériel allait se réunir pour préparer ce règlement. Il confirme en juin, puis en août 1969, et à nouveau en septembre, l'existence "prochaine" d'une telle Commission (92) en réponse à des questions écrites renouvelées de M. Barrot, qui demande chaque fois au Garde des sceaux où en sont les mesures annoncées. Celui-ci réitère sa réponse. Il annonce aussi, en septembre, qu'"un projet de réforme des dispositions du code de la santé publique relatives à ces substances (les stupéfiants) a été mis à l'étude". Il cherche en même temps à calmer l'impatience du député, qui a haussé le ton. La question écrite du 9 septembre 1969 était en effet rédigée en ces termes :

"M. Jacques BARROT demande à M. le ministre de la Justice : 1° pour quelles raisons, depuis 1953, ses services n'ont pas pris la peine de rédiger les textes d'application de l'article L.628-2 du code de la Santé publique sur la désintoxication des toxicomanes ; 2° s'il a conscience de la lourde responsabilité de son département ministériel dans l'extension actuelle des toxicomanies aux stupéfiants chez les adolescents en France, extension qui aurait sans doute pu être prévenue par les sages mesures de prévention décidées par le législateur de 1953."

Le Garde des sceaux (93) tente de dédramatiser : "Il doit être précisé, dit-il, que l'accroissement de la consommation des

92 - Qui va, comme nous l'avons vu, se réunir effectivement por la première fois le 14 novembre 1969 et terminer ses travaux en février 1970.

93 - M. PLEVEN.

stupéfiants en France est un phénomène récent puisqu'il s'est produit au cours du 2ème trimestre de l'année 1969, pour s'amplifier pendant les mois d'été; les chiffres fournis par le ministère de la Santé publique pour l'année civile 1968 sont extrêmement faibles, et confirmés notamment par les statistiques de la préfecture de police de Paris, puisque celle-ci avait arrêté pour infraction à la législation des stupéfiants quatre mineurs en 1967 et cinq en 1968". A une nouvelle question écrite de M. Barrot enregistrée le 26 décembre 1969, le Garde des sceaux continuera de répondre avec sérénité. Il confirme qu'"un projet de loi relatif à la répression du trafic et de l'usage illicites de substances vénéneuses sera déposé sur le bureau des assemblées au cours de la prochaine session parlementaire". Il annonce en même temps qu'une *expérience* résultant d'un accord passé entre la Chancellerie et le ministère de la Santé est en cours qui devrait permettre de vérifier l'applicabilité du projet (94).

"Dès à présent, disait le ministre de la Justice, des instructions ont été données par le ministre de la Santé publique et de la sécurité sociale aux services relevant de son Département, pour que tous les toxicomanes en état de dépendance, inculpés ou non, reçoivent les soins exigés par leur état. La Chancellerie, pour sa part, a demandé aux procureurs généraux et aux procureurs de la République de veiller en accord avec les autorités sanitaires de leur ressort, à ce que l'exercice des poursuites judiciaires puisse se concilier avec l'application de ces mesures curatives. L'ensemble de ces directives constitue une expérience dont les résultats seront portés à la connaissance du Parlement lors de l'examen du projet de loi ci-dessus."

M. BARROT insistera. Il reviendra à la charge par de nouvelles questions écrites au Garde des sceaux, les 17 janvier, 24 janvier, 7 février et 2 juin 1970, cette dernière fois quelques jours avant la présentation aux députés du projet de loi MAZEAUD-WEBER.

b) Mais d'autres membres de l'Assemblée nationale s'étaient également mobilisés à la fin de l'été 1969 pour réclamer l'intervention des pouvoirs publics.

Le 8 septembre 1969, M. PERETTI, alors Président de l'Assemblée nationale, écrivait au Garde des sceaux :

"Mon attention vient d'être appelée à plusieurs reprises sur l'importance prise par le commerce de la drogue dans notre pays et sur les effets déplorables qu'il ne peut manquer d'entraîner sur la santé et le comportement de notre jeunesse".

"Mes correspondants, continuait M. PERETTI, souhaiteraient connaître les dispositions répressives de notre législation en ce domaine ainsi que les mesures que le Gouvernement a déjà prises ou compte prendre contre les personnes qui favorisent ce commerce".

Et M. PERETTI joignait à sa lettre les suggestions de l'un de ses correspondants destinées à assurer "le renforcement de la lutte contre les trafiquants et les utilisateurs de stupéfiants". Le commentaire textuel était le suivant (*Sic*) :

"Je pense qu'il serait souhaitable, avant de procéder à l'ouverture de cette campagne qui commence seulement à se faire au jour - qu'une première entreprise soit tentée auprès des élus *pour la révision de certains textes visant à la répression du trafic et de la détention de stupéfiants*. En effet, les peines prévues sont bien minimales en regard des souffrances et des misères que ces délits - qui sont, en fait, de véritables CRIMES - sont à reconsidérer et à sanctionner d'une manière plus dure.

Voici qui ferait peut-être réfléchir certains :

- Jugement des actes précités non plus par la correctionnelle mais par la Cour d'Assises.

- Privation des droits civiques pour toutes personnes s'adonnant à la drogue.

- Expulsion immédiate de tous les étrangers (Nord-africains ou autres) se livrant -même à petite échelle- à ce genre de trafic.

- Rendre payante les cures de désintoxication - jusqu'alors supportées par la Sécurité sociale (il en va de même pour celles des ivrognes et des alcooliques invétérés...).

- Expulsion de tous ces chevelus sales et hirsutes qui hantent les nuits (et les jours) de Paris et des grandes villes.

- Surveillance ACCRUE aux abords des lycées et collèges ; le fléau (pourquoi pas...) viendra un jour en classe primaire !

- Eviter de mettre sur un piédestal certaines de nos "vedettes" et éviter de porter aux nues certains invertis qui, sous prétexte de l'Art s'adonnent à la pratique de ces jeux interdits par snobisme ou intérêt publicitaire.

- Enfin, porter la majorité pénale à 16 ans... Dans les grands centres universitaires ne plus tolérer tous ces artistes qui prennent nos universités pour des refuges... poursuivant leurs études... sans jamais avoir l'esprit de les rattraper !"

Dans sa réponse, le Garde des sceaux assure notamment M. PERETTI que des renseignements seront donnés prochainement d'une façon très substantielle à MM. les parlementaires en réponse à une question écrite de M. BARROT, et à une question orale avec débats de M. MAZEAUD.

c) Le 15 septembre en effet, M. MAZEAUD a adressé au Garde des sceaux une question orale avec débat relative à "l'usage abusif des stupéfiants notamment au sein de la jeunesse". Il s'est fait l'écho de "l'émotion soulevée dans l'opinion publique par la multiplication des accidents causés, notamment dans les milieux de jeunes, par l'absorption de la drogue sous toutes ses formes". Il a demandé "si les mesures préventives et répressives que le Gouvernement entend mettre en place sont de nature à stopper ce fléau". Il estime "qu'une étude du problème médical devrait également être entreprise parallèlement aux études relatives aux moyens mis à la disposition de la police et du pouvoir judiciaire, afin qu'une thérapeutique appropriée concoure à endiguer les conséquences de cette intoxication". Il estime enfin "qu'une politique de la jeunesse, adaptée aux circonstances actuelles et au monde nouveau devrait être adoptée". Avant de répondre, le ministre de la Justice consulte le ministre de la Santé et le Secrétaire d'Etat chargé de la jeunesse, des sports et des loisirs. Entretemps (le 18 septembre), une autre "question orale avec débat", de M. SPENALE, a été adressée, cette fois, au ministre de la santé. M. SPENALE attire l'attention du ministre "sur le danger croissant, pour notre jeunesse, de l'utilisation des drogues". Il parle de "la profondeur et de l'accélération du drame... progression (qui) constitue pour l'avenir de la nation tout entière une menace très grave contre laquelle il faut mettre en garde l'opinion et mobiliser tous les moyens de l'Etat". Et il demande "sous quelle forme, dans quels délais et avec quels moyens le Gouvernement entend donner l'impulsion indispensable au renforcement de la lutte contre ce redoutable fléau". M. BARROT

dépose à son tour lui aussi, le 3 octobre, une "question orale avec débats".

Au début d'octobre 1969, une réponse commune est faite à MM. MAZEAUD, SPENALE et BARROT, comme l'avait annoncé le ministre de la Justice qui, en accord avec le ministre de la Santé, répond point par point aux arguments développés par M. SPENALE. Il essaie surtout de replacer le phénomène dans ses proportions réelles, et d'obtenir des parlementaires le délai nécessaire à une réflexion sereine : "Ce n'est qu'après avoir acquis une connaissance approfondie de l'ensemble du problème qu'il sera possible de provoquer l'intervention des mesures les plus efficaces", dit-il.

d) Mais les questions orales avec débat se multiplient, et le 24 octobre 1969, un "débat oral sur la drogue" a lieu à l'Assemblée nationale, en présence des ministres de la Justice, de l'Intérieur, de la Santé, et du Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de la Jeunesse, des sports et des loisirs.

Les députés qui ont déposé des questions prennent successivement la parole : M. MARCUS, M. MAZEAUD, M. SPENALE, M. BARROT, M. PEYREFITTE, Mme VAILLANT-COUTURIER. Ils exposent la situation en termes dramatiques. Certains la noircissent au maximum, d'autres la relativisent quelque peu par rapport à ce qui se passe, disent-ils, dans d'autres pays. Tous parlent en tout cas *d'une menace* "grave", "inquiétante", "alarmante" ; ils évoquent la "croissance", "le progrès", "la contagion" du *fléau*, face auquel le gouvernement n'apporterait que des réponses dilatoires... Ils demandent aux ministres de "faire face", exigent que "tous les moyens soient mis en oeuvre"... pour freiner, voire stopper, la recrudescence de l'intoxication, il faut agir. Information sérieuse, prévention efficace, répression sévère, thérapeutique nécessaire, tels sont les problèmes à résoudre pour les services intéressés" (M. MAZEAUD).

M. BOULIN, ministre de la Santé publique et de la sécurité sociale, chargé de parler au nom du Gouvernement, doit ainsi répondre à dix questions orales avec débat. Au point où nous en sommes de notre analyse, ce qui nous intéresse dans sa réponse, c'est son insistance à affirmer globalement, en son nom propre comme en celui des

ministres qu'il représente, *qu'il faut rester serein et qu'il ne faut pas se presser* ;

"Il ne faut pas dramatiser, dit-il, mais il faut s'efforcer d'apporter des solutions constructives à un phénomène qui ne concerne encore qu'un nombre réduit d'individus, mais dont nous devons éviter à tout prix l'extension". Et encore : " Nous devons poursuivre nos réflexions soigneusement avant de prendre des orientations précises".

Parmi les cinq orateurs inscrits au débat, certains expriment la déception qu'auront éprouvée beaucoup d'autres députés à l'issue de la séance devant ce qu'ils ressentent comme une inertie de la part du Gouvernement. L'un dit : "Il était nécessaire qu'un débat eût lieu sur les problèmes de la drogue et les dangers qu'elle fait courir à la jeunesse. *Je dois à la vérité de dire qu'il eût été utile que des textes positifs fussent présentés à l'Assemblée..*" (nous soulignons) (M. CHAZELLE). Un autre s'exclame : "Brusquement, on découvre le problème de la drogue. Monsieur le ministre, vous nous avez parlé de prendre certaines mesures efficaces exactement comme les ponts et chaussées qui ne décident d'installer des feux à un carrefour dangereux que lorsqu'il a été le théâtre d'accidents mortels" (M. BENOIT).

Le même député dit encore : "Je pensais que vous apporteriez quelque idée nouvelle. Or, nous avons entendu parler de groupes de travail, de groupes de réflexion, de comités de personnes qualifiées qui pourraient se constituer. Mais, Monsieur le ministre, n'oubliez pas que la drogue est là !..."

La drogue est là parce que, depuis peu, "la presse " (95) matraque l'opinion à ce propos. Selon Dominique VAILLE (1973), qui a fait l'inventaire des articles de presse parus sur ce sujet, c'est justement l'année 1969 qui marque le début des grandes campagnes de presse concernant les stupéfiants. Elle a trouvé en 1966 et en 1967 quelques

95 - Faire de *la presse* "un" acteur pourrait être aussi peu réaliste que de parler "du" législateur. Mais l'unanimité avec laquelle les différents organes de l'époque ont présenté - et construit " le "problème drogue" permet en l'occurrence l'emploi d'un tel terme. D'autre part, c'est on va le voir à "la" presse que font allusion les députés qui interpellent le Gouvernement.

rares articles sur le trafic et la consommation de drogue qui ne concernaient que les Etats-Unis. En 1968, elle relève des nouvelles brèves et sporadiques rapportant des saisies de stupéfiants ou des accidents dus à la consommation de L.S.D., une substance alors toute nouvelle. Mais aucun article de fond, et rien qui trouble encore l'"opinion".

Ce qui jette subitement l'émoi, c'est le décès d'une jeune fille de 16 ans, morte à Toulon d'une overdose d'héroïne. L'événement survient à la fin de l'été 1969. La presse s'empare de ce qui aurait pu rester un fait divers, l'exploite à fond, rend compte simultanément de plusieurs autres décès survenus dans des circonstances analogues : 22 articles sont ainsi publiés sur ce sujet durant la deuxième quinzaine de septembre ; 65 paraissent en octobre dans la seule presse parisienne. L'alarme est déclenchée. On ne s'étonnera pas dès lors que plusieurs députés, lors du débat oral du 24 octobre à l'Assemblée, évoquent la place qu'a pris le "phénomène drogue" dans les *médias* : "Toute la presse traite abondamment de ces problèmes...". "Une vaste campagne de presse a marqué le cours de ces derniers mois...". "La drogue est devenue un problème d'actualité qui défraie depuis quelques mois la presse, la télévision et les commissions parlementaires...". Nous allons bientôt constater la force de ces réactions émotives.

2) La conscience d'avoir à légiférer

Le "désir de loi" exprimé de façon si véhémence par des porte-parole de la scène politico-sociale qui sont aussi des dépositaires du pouvoir politique va faire naître chez les futurs co-producteurs de la loi une sorte de "conscience d'avoir à légiférer" dont il nous faut maintenant tenter de préciser les éléments constitutifs.

L'analyse de la documentation dont nous disposons -textes officiels et déclarations recueillies au cours de nos interviews- nous laisse entrevoir ce qui a en quelque sorte "fabriqué" une telle "conscience". Fondamentalement, les co-producteurs de la loi ont 1) considéré la situation comme nécessitant *une intervention des pouvoirs publics* ; 2) estimé qu'une loi pénale était un moyen normal de prendre en charge cette situation. C'est ce double processus :

définition du phénomène social appréhendé, réponse politique choisie, que nous allons donc essayer de retrouver.

II - UNE CERTAINE DEFINITION DE LA SITUATION

Que savaient du "phénomène drogue" ceux qui exprimaient cet appel pressant à la création législative ? Les députés que nous venons d'entendre s'étonner, s'impatisser, s'angoisser, devant ce qu'ils dénoncent comme une insupportable inaction de la part du Gouvernement avaient-ils eu, pour prendre la mesure de la situation, une autre source d'information que celle d'une campagne de presse ?

Il se trouve qu'en effet, des personnalités invitées au titre de leur compétence professionnelle ou de leurs fonctions avaient été, pendant tout le mois d'octobre 1969, auditionnées par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur "le problème de la drogue" (96). Et à la date du débat oral dont nous venons de parler - 24 octobre - toutes les auditions étaient pratiquement terminées (97).

L'information reçue légitimait-elle donc le "désir de loi" si dramatiquement exprimé au sein de l'Assemblée nationale ? Il nous faut, pour répondre à cette importante question, analyser le rapport issu de ces auditions (98), auquel on ne saurait accorder trop d'attention. Distribué en effet aux députés dès le 16 décembre 1969, il sera "l'étude très complète et approfondie" (DELONG devant l'Assemblée nationale) à laquelle tout parlementaire pourra

96 - Le président de la Commission culturelle, M. PEYREFITTE avait invité les membres de la Commission des lois, que présidait M. FOYER, à se joindre aux membres de la première pour que tous entendent les experts.

97 - Seul le Dr BENSOUSSAN sera entendu postérieurement -le 29 octobre 1969.

98 - Rapport n° 982, Assemblée nationale, 1ère session ordinaire de 1969-1970, Annexe au procès-verbal de la séance du 16 décembre 1969.

désormais se référer (99) comme à une source sérieuse de connaissance jusqu'au vote définitif de la loi du 31 décembre 1970.

Une première lecture rapide du "rapport 982" nous ayant toutefois laissé soupçonner que les députés avaient en fait tenu très peu compte de ce qui est dit dans ce document, nous avons résolu de nous y intéresser d'une manière approfondie afin de constater la sorte d'écart qui a existé entre les déclarations des experts auditionnés, et les conséquences tirées de leurs conclusions par les parlementaires. D'où une double analyse portant : 1) sur ce que les experts ont dit ; 2) sur ce qui a été retenu de l'information apportée.

1) L'information "donnée"

Présentons d'abord les personnes auditionnées : six personnalités du monde médical, deux commissaires de police, un juge d'instruction spécialisé dans les affaires de drogue, le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Santé.

Il faut mettre à part les deux ministres qui, dans le contexte qui vient d'être décrit, font un peu figure d'accusés (100) et viennent surtout dire ce que déjà ils font ou ont prévu de faire. Certains de leurs propos exprimant l'idée qu'ils se font du problème conservent cependant tout leur intérêt. Les prises de position des autres "témoins" vont nous intéresser spécialement, car eux viennent réellement *pour informer*. Soulignons tout de suite leur appartenance : ce sont des hommes de terrain, et c'est important, car ils vont parler concret ; ce sont aussi des experts bien particuliers : d'une part des policiers et un juge (101), hommes de l'appareil

99 - M. MAZEAUD notamment, lors de la 2ème lecture à l'Assemblée nationale du texte amendé par le Sénat de la future loi, remerciera la Commission des affaires culturelles de son "travail efficace", et son président M. Peyrefitte "qui a pris l'initiative d'un très grand nombre d'auditions qui ont éclairé l'Assemblée sur le délicat problème de la toxicomanie" (séance du 10 décembre 1970).

100 - C'est l'époque des questions orales avec débat : on leur reproche leur inertie.

pénal, d'autre part des médecins -ces derniers en plus grand nombre, et dont la compétence très particulière attire l'attention ; ils sont tous psychiatres ou spécialistes des maladies mentales (102). Un tel choix d'experts ne sera évidemment pas sans incidence sur le genre de témoignage que ces personnalités vont apporter, et il nous faudra en tenir compte.

Que disent donc ces experts ?

La lecture continue du "rapport 982" crée l'impression très forte qu'il existe effectivement un problème, d'ailleurs assez insaisissable, un problème complexe, inquiétant dans la mesure où on ne voit ni comment le nommer, ni comment le maîtriser, et à propos duquel il est difficile d'envisager des remèdes utiles. Nous allons reprendre et préciser ces points.

a) Il existe un vrai problème

Toutes les personnes auditionnées sont d'accord sur un point : il n'est pas nouveau que des gens "se droguent" : c'est un phénomène qui existe dans toutes les cultures et qui s'est déjà manifesté dans la nôtre.

101 - Le Commissaire principal OTTAVIOLI, le Commissaire divisionnaire CARRERE et le juge (d'instruction) ROUSSEL.

102 - Le prof. DENIKER, neuropsychiatre, professeur agrégé de la Faculté de médecine de Paris, chef de service de l'hôpital Sainte-Anne, le Dr. LEBOVICI, médecin assistant des hôpitaux de Paris, ancien directeur de l'Institut de psychanalyse, président de l'Association internationale des spécialistes de psychiatrie infantile, le Dr. OLIEVENSTEIN, médecin des hôpitaux psychiatriques, médecin-assistant à l'hôpital psychiatrique de Villejuif, le prof. DELAY, titulaire de la chaire des maladies mentales et de l'encéphale à la faculté de médecine, médecin-chef du Centre psychiatrique Sainte-Anne, membre de l'Académie française et de l'Académie nationale de médecine, le Dr BENSOUSSAN, ancien interne des hôpitaux psychiatriques de la Seine, médecin-chef des hôpitaux psychiatriques, expert de la liste nationale des Cours et des Tribunaux, vice-président de l'Organisation internationale des experts (ORDINEX), le Dr DELTEIL, neuropsychiatre de Maison Blanche.

"La nécessité de spécialiser des fonctionnaires de police dans la répression et l'usage de stupéfiants, dit le Commissaire principal CARRERE, est apparue pour la première fois à Paris en 1914. La situation était inquiétante et elle devait le demeurer jusqu'à la guerre de 1939-1940. Les drogues utilisées étaient alors l'opium, la cocaïne et, à partir de 1939, l'héroïne. En 1924, on évaluait à 80.000 le nombre des intoxiqués à la cocaïne pour la seule agglomération de Paris".

Mais ce qui, en 1969, attire l'attention, ce sont les caractéristiques suivantes du phénomène : 1) il est fait usage de *produits nouveaux*, dont les utilisateurs contrôlent mal les effets et que les hommes du monde médical ne connaissent guère ; 2) le phénomène présente une *tendance expansive* ; 3) il touche surtout *la jeunesse*.

Apparemment, le phénomène en question est, à l'époque où les personnes auditionnées en parlent, quantitativement limité. Nous avons déjà entendu M. BOULIN et M. PLEVEN, les ministres de la Santé et de la Justice, mettre en garde contre le grossissement indu de la situation. Plusieurs médecins, ainsi que les spécialistes auditionnés de l'appareil pénal, tiennent à faire la même chose.

"Il faut se montrer prudent et ne pas donner au problème de la drogue plus d'ampleur qu'il n'en a..." (prof. LEBOVICI).

"(il faut) se méfier des analyses trop rapides et des généralisations abusives"... (id).

"Une approche du phénomène de la drogue doit s'inspirer de la plus grande prudence"... (prof. DENIKER).

"Il ne faut pas dramatiser la situation... Il me semble que l'on tend à généraliser avec excès et à aggraver singulièrement ce problème"... (Commissaire principal OTTAVIOLI).

"Il y a un danger, sans aucun doute, et la toxicomanie n'est pas un vain mot, mais elle n'est tout de même pas ce que l'on veut bien dire"... (Commissaire divisionnaire CARRERE).

"Il ne faut pas faire de la jeunesse française une jeunesse complètement dépravée... Il y a incontestablement des foyers de toxicomanie,

notamment pendant la période estivale, mais tout ceci se calme généralement à la fin des vacances"...(Id).

Des chiffres ont été indiqués qui tendent à montrer "l'évolution du phénomène" (Commissaire OTTAVIOLI) mais qui restent modestes (103).

De son côté, le ministre de l'Intérieur M. MARCELLIN apportera la précision suivante : "depuis la deuxième quinzaine d'août 1969, 89 trafiquants ont été arrêtés, et 333 intoxiqués, interpellés. Le Dr. Olievenstein parlera, lui, de "400 affaires de drogue impliquant plusieurs personnes" enregistrées par les services de police des quatre départements de la région parisienne au cours des huit premiers mois de 1969.

Ces chiffres inconstants n'apparaissent pas très sûrs. S'agit-il d'"affaires" ou de "personnes" ? Compte-t-on éventuellement ensemble des trafiquants et des intoxiqués ? Au demeurant, il s'agit toujours d'"interpellations", c'est-à-dire de chiffres qui reflètent *l'activité policière* (moindre, on l'aura noté au passage, lorsque les événements de mai 1968 occupent ailleurs les forces de l'ordre), et

103 - Il y eut, dit ce commissaire :

107 interpellations en 1965 (dont 48 % d'étrangers)

119 interpellations en 1966

205 interpellations en 1967

181 interpellations en 1968 (diminution due aux événements de mai-juin 1968)

255 interpellations pendant les neuf premiers mois de 1969 (dont 33 % d'étrangers)

En 1965, 38 % des interpellés avaient moins de 30 ans. En 1969, cette proportion atteint 90 %. Quant aux mineurs, ils représentaient 13 % des personnes arrêtées en 1965, contre 32 % en 1969.

Enfin, il apparaît que les interpellés sont des femmes dans 19 % des cas, pour les majeurs, et dans 25 % des cas pour les mineurs.

Nous n'avons jamais interpellé de mineurs de moins de 15 ans. Nous connaissons deux cas de jeunes de moins de 16 ans (le premier a été constaté en 1968), quatre cas de moins de 17 ans, et depuis cinq ans, sur 870 interpellations, nous avons recensé 21 mineurs de 18 ans seulement.

le Commissaire CARRERE fait observer que de tels chiffres "ne doivent pas être pris pour la mesure du phénomène lui-même".

"L'augmentation de la répression peut donner l'impression apparente d'une recrudescence de la toxicomanie..." dit-il.

Le juge ROUSSEL fait une remarque semblable, qui invite aussi à la prudence lorsqu'on prétend décrire le phénomène comme un "problème de jeunes".

"Il y a 10 ans dans la grande majorité des cas, les intoxiqués étaient des majeurs, voire des personnes âgées. Actuellement il semble que la situation se soit renversée, encore qu'il ne faille pas exagérer. Les policiers orientent leur action vers les cas qui paraissent socialement les plus dangereux ; ils ont donc tendance à se désintéresser des intoxiqués majeurs pour aller vers les plus jeunes. D'autre part, les mineurs vivent beaucoup plus en groupe et sont donc plus faciles à appréhender".

Les statistiques policières qui dénombrent 3000 intoxiqués fichés ne renseignent pas en effet sur l'importance réelle du phénomène. Mais d'autres estimations, que leurs auteurs ne fondent finalement sur aucune mesure objective, n'apportent pas plus de garantie. Le professeur DENIKER affirme que "les services de police traitent un cas sur dix" ; mais pour le Dr DELTEIL, c'est un toxicomane sur cinq que la police arrêterait. Le ministre de la Santé déclare qu'il y aurait en France 6 à 7.000 drogués, le Commissaire CARRERE, lui, parle de 5 à 6.000 -contre, dit-il, 2.000 il y a dix ans.

Ces chiffres incertains restent modestes. Et si le Dr. OLIEVENSTEIN estime qu'ils doivent être en-dessous de la réalité, ce n'est cependant pas en raison de l'importance numérique du phénomène que lui-même, comme ses collègues, se montre inquiet, mais en raison de "l'extrême difficulté" éprouvée à cerner le problème.

b) Le phénomène est complexe

Les médecins se disent désarmés devant le "problème de la drogue". Ils explicitent qu'ils rencontrent des difficultés concernant :

1 - L'identification des produits utilisés et la description de leurs effets.

"Nous sommes dépassés parce que d'innombrables produits pharmaceutiques industriels sont largement utilisés et l'on peut facilement dire que les vrais toxicomanes sont des polyintoxiqués. C'est dire la difficulté d'aborder le problème et d'indiquer les solutions pour le résoudre (Dr. OLIEVENSTEIN)".

"Souvent, les toxicomanes absorbent des mélanges très complexes de drogues dont les effets ne sont scientifiquement pas connus. Il faudrait procéder à des études (id.)".

"Nous nous trouvons devant un problème aux multiples facettes. Bien peu sont ceux qui peuvent prétendre être informés des problèmes posés par les substances toxiques". (Dr. BENOUSSAN).

2 - L'inégale toxicité des produits

Sur ce point, il y a accord entre les médecins et les hommes de l'appareil pénal : les hallucinogènes sont à mettre à part, ils causent moins de problèmes :

"Après une expérience courte (de drogues hallucinogènes) le sujet réinsère très vite dans la réalité... On ne devient pas toxicomane après quelques expériences". (Prof. DELAY).

Par ailleurs, le haschich n'est pas considéré comme une drogue très toxique :

"Les effets ne sont pas les mêmes selon les cas. Il est difficile d'affirmer que le haschich crée à lui seul des hallucinations et des troubles mentaux" (prof. DENIKER).

"Il est bien vrai que beaucoup de gens ont fumé des cigarettes de marijuana sans être devenus pour autant des toxicomanes" (prof. DELAY).

"Si on fume beaucoup de cigarettes (de marijuana) on peut véritablement s'intoxiquer, mais l'accoutumance viendra longtemps après la première cigarette" (Commissaire CARRERE).

3 - L'effet variable d'une même drogue selon la personnalité de l'utilisateur

"La désintoxication d'un "haschidin" est facile, sans risque d'accident de sevrage. Il est vrai également que dans certains pays, notamment les pays nord-africains, la consommation traditionnelle du haschich ne paraît pas entraîner habituellement de troubles graves. Mais la marijuana est un danger chez les sujets qui présentent une prédisposition aux maladies mentales et il existe incontestablement des psychoses cannabiques..." (Prof.DELAY).

"En ce qui concerne la toxicomanie, on se trouve toujours devant des cas d'espèce" (id.).

4 - L'incertitude des critères sur lesquels fonder la définition de la toxicomanie.

"Beaucoup d'adolescents qui se droguent ne sont pas de véritables toxicomanes" (prof. DELAY).

"Qui est toxicomane ?... Beaucoup de sujets sont normaux... Il est contraire à la vérité de dire que parce que l'on a fumé une ou deux cigarettes de marijuana l'on est un toxicomane et que l'on aboutit à la déchéance" (Dr. OLIEVENSTEIN).

"Il faut s'entendre sur les définitions de la toxicomanie, sinon on risque d'encombrer prisons et hôpitaux d'adolescents qui n'auront rien fait que quelques tentatives semi-clandestines" (id.).

"Quant aux toxicomanes, le mot recouvre des cas si différents les uns des autres qu'on ne peut pas traiter de la même manière juridiquement et médicalement les toxicomanes légers et les grands prosélytes, les victimes et les exploités" (prof. DELAY).

Les médecins disent donc la nécessité d'étudier un problème mal connu du double point de vue pharmacologique et thérapeutique. Ils signalent en même temps l'obstacle que constitue, pour les expérimentateurs, l'existence d'une réglementation contraignante :

"La recherche est actuellement insuffisante et rendue malaisée par la réglementation de ces substances" (Prof. DENIKER).

"Un produit qui peut être relativement inoffensif dans un contexte parfaitement défini et surveillé devient un fléau s'il est utilisé dans un milieu non informé et de façon incontrôlée... Les hallucinogènes sont des produits très intéressants pour le psychiatre ; nous n'avons pas enregistré en dix ans d'expérimentation médicale un seul accident grave dans l'utilisation surveillée de ces produits. C'est toute la différence entre l'initié et l'ignorant. Il faut savoir pour utiliser les choses. Ce n'est pas tant la drogue elle-même qui est dangereuse, mais l'usage que l'on en fait" (Dr. BENOUSSAN).

c) c'est un phénomène inquiétant.

Les médecins ne cachent donc pas leur préoccupation. Tel qu'il est vécu aujourd'hui, disent-ils en substance, le phénomène a des répercussions importantes sur la vie des individus qu'il touche et sur la société tout entière. "Aujourd'hui, les drogues tuent"...dira le professeur DENIKER.

Les personnes atteintes, à qui on ne saurait donner trop rapidement la qualification de "toxicomanes" ne sont certes généralement pas des "malades mentaux" .

"La majorité ne présentent pas les symptômes des maladies mentales" (Dr OLIEVENSTEIN).

"Les expériences de toxicomanes internés dans un service psychiatrique, dont la sortie est proposée au bout de quelques jours par le médecin du service qui ne les considère pas comme des malades mentaux, sont fréquentes..."(Dr DELTEIL).

Cela est probablement dû au fait que les produits principalement utilisés sont ceux qui causent le moins de problèmes :

"Le rôle du haschich reste essentiel en France dans le milieu jeune" (prof. LEBOVICI).

"La progression (de la drogue) n'est pas due au L.S.D., car ses effets sont tels qu'il a suscité chez les jeunes une sorte de dégoût, voire de la peur" (juge ROUSSEL).

"La principale drogue utilisée par les jeunes est le chanvre indien sous toutes ses formes. Pour le L.S.D. il semble qu'il n'y ait plus de problème en France à ce sujet" (Commissaire CARRERE).

Une sur cinq des personnes interpellées sont cependant, d'après le commissaire OTTAVIOLI, des héroïnomanes. Et les personnes touchées par la drogue peuvent entrer dans un processus redoutable, si elles y sont prédisposées.

"Certaines névroses ou psychoses, certains troubles caractériels marqués par une faiblesse de soi, une immaturation, un besoin d'indépendance, une passivité fondamentale, y prédisposent..." (Prof. DELAY).

"La toxicomanie est sans aucun doute possible un facteur déclenchant de la maladie mentale, en ce qui concerne la plus grave, la plus difficile à guérir, la schizophrénie" (prof. DENIKER).

"Il existe certainement des prédispositions : certains malades mentaux en puissance vont être particulièrement attirés, mais c'est aussi le cas des anxieux, des faibles et des inadaptés, et ils sont nombreux" (prof. DENIKER).

En outre, l'escalade est possible. Elle n'est pas inéluctable cependant, si l'on en croit deux médecins qui tentent d'indiquer la proportion de ceux qui passent d'une drogue peu porteuse de difficultés à une autre aux conséquences plus importantes (c'est-à-dire pratiquement du haschich à l'héroïne). Ils ne sont pas d'accord sur le chiffre à retenir mais montrent l'un et l'autre qu'il ne s'agit pas d'un automatisme, loin de là. Pour le Dr. OLIEVENSTEIN, un sujet sur 20 fait l'escalade. Ils sont deux sur dix selon le Dr. BENSOUSSAN.

Dans tous les cas, hommes de l'appareil pénal et médecins donnent de ceux qui deviennent au sens propre des "toxicomanes" une image peu rassurante :

"Le toxicomane va inévitablement vers la déchéance" (juge ROUSSEL).

"La personnalité de l'adolescent ayant tendance à la toxicomanie se caractérise par deux traits, dit le Dr LEBOVICI : tout d'abord une tendance à la compulsion, c'est-à-dire une tendance obsessionnelle jamais satisfaite et toujours renouvelée...

Le deuxième trait de personnalité du toxicomane est sa passivité et sa tendance à la dépression...Chaque fois que le sujet ingère de la drogue, il en éprouve un sentiment de culpabilité, qui le déprime encore davantage, car il se compare alors à ce qu'il voudrait être et qu'il n'est pas, quelqu'un d'actif et de réussi, il y a là un facteur d'aggravation. Ainsi, un cercle vicieux s'instaure qui conduit du besoin incoercible à la culpabilité, de la culpabilité à la passivité et à la dépression, de la dépression au besoin..."

Or, il faut s'attendre à ce que le mal progresse, puisque le toxicomane est tendanciellement "contagieux" :

"Il y a toujours eu des toxicomanies, mais depuis quelques années, le mal est devenu une épidémie. Nous sommes en présence d'un phénomène de contagion mentale" (Dr. DELAY).

D'autant qu'un caractère éventuellement positif peut être attribué aux drogues.

"Les fanatiques de la drogue ne manquent pas d'invoquer des arguments en sa faveur dont certains présentent un aspect quasi mystique. Au lieu d'une critique de la société matérialiste, on exalte des expériences psychédéliques, l'extase qui introduit dans un monde imaginaire et qui apporterait "un supplément d'âme".. D'autres invoquent l'aspect esthétique de l'expérience hallucinogène... La stimulation des facultés créatrices par la drogue ne me paraît pas contestable..."(prof. DELAY).

La classification que donne des drogues le professeur DENIKER (il distingue "les drogues mortelles, les drogues qui mettent en péril la santé mentale, les drogues qui aliènent progressivement la liberté") tend d'autre part à accentuer l'inquiétude des auditeurs. Elle fait

oublier que les substances utilisées présentent, nous venons de l'entendre, un danger *relatif*, l'effet dépendant du produit, de la quantité prise, du caractère réitératif ou non de l'expérience, de la personnalité de l'utilisateur et de la connaissance qu'a -ou que n'a pas- celui-ci de la dose optimale pour lui.

Une autre indication contribuera également à faire naître l'image d'un phénomène redoutable. Le Dr. OLIEVENSTEIN a rappelé qu'aux Etats-Unis, "où la drogue est devenue un phénomène de masse, il y a 10 millions de fumeurs de marijuana". Or, il a dit aussi :

"La France n'est pas l'Amérique et le problème de la drogue n'y a pas encore la même acuité. Néanmoins, il est en train de devenir un fait de masse qui touche plus particulièrement la jeunesse. Tous les milieux sociaux sont atteints et l'expansion de ce phénomène semble continue. (Nous soulignons).

"La drogue" apparaît ainsi, non seulement comme un problème individuel pour ceux qui en usent, mais comme un "problème social". Pas vraiment au sens où certains ont pu d'abord l'entendre, par exemple sous les interrogations suivantes : 1) les drogués commettent-ils plus de délits que les autres ? (non dira le juge ROUSSEL), ou 2) peut-on regarder "les drogués" comme susceptibles de causer des accidents de la route ? Et là encore, deux des personnes auditionnées répondront négativement :

"Je n'ai pas de renseignements à ce sujet, mais je serais étonné car les drogués sont en général des gens apathiques nullement enclins à conduire un véhicule." (Commissaire CARRERE).

"Non. Le rôle de l'alcool est beaucoup plus important" (Dr. DELTEIL).

L'un des problèmes que la drogue pose à la collectivité est d'une autre nature : c'est qu'il touche des catégories sociales marginales, celles que l'on appelait au XIX^e siècle les classes dangereuses. A à ce sujet, le commissaire OTTAVIOLI a présenté des chiffres qui ont dû faire dresser l'oreille à bien des auditeurs.

"6,5 % en 1965 et 14 % en 1969 sont des écoliers ou des étudiants de plus de 16 ans; 2 à 7 % appartiennent au milieu artistique ; 45 % en 1965 et 33 % en 1969 sont des ouvriers, employés et commerçants.

On ne compte pratiquement plus d'intoxiqués au sein des professions médicales et paramédicales, du fait certainement de l'efficacité des contrôles du service de l'Inspection générale des pharmacies, du ministère de la Santé publique et de la sécurité sociale. Mais c'est dans la catégorie des personnes sans profession ou sans travail que se recrutent 53 % en 1965 et 57 % en 1969 des interpellés.

Enfin 70 % des intoxiqués arrêtés n'ont qu'une instruction primaire".

Ces chiffres -qui n'ont pas de valeur générale puisqu'ils ne concernent que des personnes interpellées par la police- sont intéressants en ce qu'ils sont interprétés par le Commissaire OTTAVIOLI comme une "détérioration de la situation", laquelle "intéresse le corps social tout entier". Dans quel sens faut-il entendre ce commentaire ? Le ministre de l'Intérieur M. MARCELLIN répond certainement à cette interrogation quand il considère le toxicomane comme "un déchet humain à la charge de la société."

Nul doute que les membres des deux Commissions de l'Assemblée nationale réunis pour ces auditions retiendront de ces chiffres l'image redoutée d'une masse grandissante de jeunes Français devenus incapables de prendre une place utile dans la société et vivant aux dépens du corps social.

d) Peut-on légiférer en l'état ?

La Commission culturelle avait demandé aux experts auditionnés d'indiquer "les moyens de faire face aux problèmes de la drogue" : l'opinion que ceux-ci expriment à ce sujet fait donc partie de l'information qu'ils communiquent aux députés. A cet égard, les hommes du monde médical se séparent nettement des hommes de l'appareil pénal.

Les médecins sont conscients de l'incongruité de la question au moment où celle-ci leur est posée. Pour pouvoir proposer "des remèdes", il faudrait être bien certain de saisir le problème dans toute sa complexité. Or, ils se sentent "dépassés" non seulement

parce qu'ils maîtrisent mal les aspects pharmacologiques et thérapeutiques -propres à leur compétence- du problème, mais aussi parce que d'autres dimensions, qu'ils pressentent, leur échappent.

- La "toxicomanie" est symptomatique d'une crise qui s'exprime aussi par d'autres signes :

"De très nombreuses tentatives de suicide sont liées à la consommation de haschich" (prof. DENIKER).

"Pourquoi devient-on toxicomane ? Il y a des causes qui relèvent de la pathologie mentale et d'autres de la psychologie collective...En ce qui concerne les causes tenant à la psychologie collective, on remarquera qu'il y a souvent eu dans le passé des épidémies de toxicomanie variables selon les époques. On peut considérer que l'épidémie actuelle de toxicomanie juvénile est symptomatique d'une crise morale dans la jeunesse, comme la fréquence des suicides et de la délinquance chez les adolescents" (prof. DELAY).

"On constate presque toujours de graves perturbations dans les relations de ces adolescents avec leurs parents et de graves problèmes psychologiques...; Souvent, ces sujets ont eu antérieurement des problèmes scolaires ou caractériels en milieu familial, mais les parents sont très rarement conscients de la gravité des problèmes psychologiques et affectifs que présentent ces sujets ayant des tendances toxicomaniaques..." (Dr.DELTEIL).

"Nous sommes en présence d'un phénomène de contagion mentale qui a des liens avec d'autres phénomènes sociaux tels que le mouvement beatnik et le mouvement hippie..."(id.).

- Il est donc important d'essayer de comprendre ce que représente, pour un jeune, le fait de se droguer :

"(C'est) l'exaltante sensation de faire quelque chose de défendu et de s'opposer ainsi au monde des adultes" (Dr. OLIEVENSTEIN).

"Il y a les vrais toxicomanes, et il y a les autres... (on peut déceler chez ces derniers) une curiosité intellectuelle, une manière de protester contre les normes qu'ils n'acceptent pas" (Dr. DELTEIL).

- important aussi de tenter d'identifier la crise dans sa profondeur

"On saisit mal, s'il s'agit d'une crise de civilisation, d'un dégoût de la société, pourquoi ce n'est plus l'alcool qui joue un rôle traditionnel..." (Dr. OLIEVENSTEIN).

"On dit souvent que c'est la faute des parents, les parents ont leur part de responsabilité, mais ils ne sont pas seuls en cause. Ce sont tous les cadres de référence sécurisants, familiaux, éducatifs, religieux, qui sont ici remis en question, et, dans l'accélération prodigieuse des transitions actuelles, personne ne sait très bien où est son avenir..." (Dr. OLIEVENSTEIN).

Pourquoi devient-on toxicomane ? s'est demandé le professeur DELAY. Telle est l'interrogation fondamentale en effet à laquelle il faudrait d'abord chercher à répondre avant de vouloir proposer "des remèdes". Aussi les médecins préconisent-ils pour l'heure la mise en place de commissions d'études ou de recherches -de types pharmacologique et thérapeutique il est vrai, ce qui restreint dans leurs conclusions la vision plus générale que certaines analyses de la situation semblaient annoncer.

En attendant que l'on puisse poser correctement "le problème de la drogue", certains médecins indiquent les seules voies qui pour eux, dans l'immédiat, soient susceptibles de faire avancer la question sans entraîner de conséquences nuisibles : d'abord *dialoguer*, pour essayer de comprendre, dialoguer avec les jeunes, avec les familles, avec les éducateurs, avec les médecins généralistes (aucunement préparés à faire face au phénomène car leurs études ne comportent quasiment rien touchant les produits toxiques) ; *informer*, largement, les intéressés et les professionnels concernés, des dangers réels auxquels s'exposent les utilisateurs de "drogues" ; *expérimenter*, dans de petites unités d'accueil et de soins les types de traitement envisageables...

A dire vrai, les médecins expriment surtout de vigoureuses mises en garde contre toutes sortes de confusions possibles et contre des prises de décision précipitées.

Pour le professeur DENIKER et pour le Dr. DELTEIL, il faut :

- éviter de mettre les toxicomanes dans les services de médecine générale,

- mais aussi éviter de créer des centres spécialisés où les drogués seraient concentrés tous ensemble,
- et il faut se souvenir que le même régime n'est pas applicable à tous.

Pour le Dr. BENSOUSSAN, il faut se garder :

- de croire qu'il y a des remèdes-miracles pour soigner les intoxiqués,
- de croire qu'une cure de désintoxication consiste en une cure de sevrage,
- de mélanger les toxicomanes avec les malades mentaux des hôpitaux psychiatriques. Les problèmes posés par les uns et les autres sont entièrement différents. Maintenir une telle promiscuité c'est être en plein moyen-âge thérapeutique où l'on mettait dans le même lit le pestiféré, le tuberculeux et la fille de joie.

Pour le Dr. OLIEVENSTEIN, qui énumère de façon très complète les difficultés d'une "définition" du problème de la drogue en l'état des connaissances, il faut, en outre, se garder :

- de tout psychiatiser, (car la plupart des drogués ne sont pas des malades mentaux). Mais aussi de considérer tout drogué comme un malade : beaucoup sont des sujets *normaux*.
- d'assimiler drogue et cheveux longs. Il existe des milieux bien policés et très bien insérés où se pratiquent "voyages" et "parties spécialisées".
- de parler hâtivement de "prise en charge" des drogués. Une prise en charge de cette sorte est nécessairement longue, difficile, aléatoire.
- de se laisser entraîner par l'émotion et l'actualité.
- de se fonder sur des opinions subjectives et des impressions strictement personnelles.

Plusieurs des médecins auditionnés mentionnent expressément leur inquiétude devant une peur collective qui ne peut qu'aggraver le mal. Selon le Dr. OLIEVENSTEIN, on risque, en dramatisant des expériences accidentelles, de provoquer chez les adolescents des réactions de panique et de fuite ; et en "moralisant", ou en informant clandestinement à cause de la réglementation, d'augmenter chez les jeunes l'attitude de contestation. Pour lui, on ne saurait surestimer

l'importance du type de réponse que les adultes vont apporter au phénomène :

"Il ne servirait à rien, devant un fait comme la drogue, de continuer à traiter ces garçons et ces filles comme des vicieux et des parasites. Il ne s'agit pas d'indulgence, mais banalement de l'avenir de la société".

Ce que les médecins craignent surtout, ce sont les mesures coercitives. Tout praticien sait qu'un drogué ne peut guérir que s'il veut. "A partir du moment où le malade veut se libérer de sa toxicomanie, dira par exemple le professeur DELAY, rien n'est perdu. S'il l'accepte et s'il s'y complait, le médecin ne peut le guérir malgré lui". Aussi avertissent-ils :

"Les mesures coercitives ont fait partout la preuve de leur inefficacité" (Dr OLIEVENSTEIN).

"Les mesures coercitives ne pourraient pas être actives" (prof.LEBOVICI).

"Les mesures thérapeutiques à caractère forcé sont donc à exclure - "sauf peut-être, dira le Dr. DELTEIL, dans certaines circonstances", pour protéger le drogué contre lui-même". Elles sont à exclure en tout cas en tant que mesures que l'on voudrait appliquer à tous les drogués sans discrimination. Les médecins rappellent à cet égard l'échec des mesures de ce type expérimentées aux Etats-Unis, pays où en outre, "elles sont tournées en dérision par le phénomène de masse que représente la drogue" (Dr. OLIEVENSTEIN).

Quant aux mesures à caractère punitif contre l'usager, *a fortiori* trouvent-elles les médecins réticents. Il semble cependant que certains d'entre eux n'osent pas affirmer un point de vue qu'ils savent contraire à celui des praticiens du pénal. Ainsi par exemple le Dr. DELAY lorsqu'il dira seulement " (*se méfier*) des unités carcérales". Ou le Dr. BENSOUSSAN lorsqu'il avertit discrètement :

"(quant à la répression), *il convient de la doser très minutieusement* car si elle est trop forte, on risque de faire basculer définitivement certains sujets, notamment parmi les jeunes, dans la frange des irrécupérables".

Plus à l'aise, le Dr. OLIEVENSTEIN affirmera :

"Il serait dramatique de mettre en prison ceux et celles qui, par exemple, sont pris en train de fumer de la marijuana. Outre le traumatisme vécu, c'est fermer la porte à toute relation entre la collectivité et sa jeunesse. Pour avoir été psychiatre de prison, je peux dire qu'il est rarissime que la prison puisse être le lieu d'une désintoxication ou de soins sérieux".

Et il dira clairement :

"Une législation globale de caractère pénal serait aujourd'hui prématurée".

Opinion de toute évidence profondément partagée par l'ensemble de ses confrères qui redoutent une précipitation due aux campagnes médiatiques :

"La presse est un danger" (Dr. LÉBOVICI).

"Nous nous trouvons peut-être aujourd'hui dans une situation caractérisée par un affolement aggravé par certains organes dits d'information. Dans cette période chaude, il est à craindre que des mesures hâtives et manquant de réflexions profondes soient prises..."

Certains souhaitent avec la meilleure volonté que des moyens rapides, de répression comme de soins, soient mis en oeuvre. Mais les médecins savent qu'il n'est pas commode d'improviser" (Dr. BENSOUSSAN).

Les hommes de l'appareil pénal n'éprouveront pas cette crainte et n'auront guère d'hésitations :

Le juge ROUSSEL connaît l'inadéquation du système pénal au problème posé :

"Les psychiatres avec lesquels j'ai pu discuter estiment que les intoxiqués ne devraient pas dépendre de la justice, et ne devraient pas être placés en détention préventive".

Il se déclarera cependant en faveur de la "cure de désintoxication forcée pour les toxicomanes". Et pour la création d'un délit permettant d'y procéder :

"Comme il apparaît qu'en vertu du principe de la liberté individuelle, une personne ne pouvant pas être considérée comme non en

possession de ses moyens intellectuels peut difficilement être gardée de force, il conviendra de créer un délit : punir le fait de ne pas se soumettre à une cure de désintoxication ou à l'interrompre" (104).

Pour lui, homme de loi, ce qui est important, ce qui "protège" les personnes visées, c'est que l'appareil judiciaire garde le contrôle de la décision :

"En ce qui concerne les intoxiqués, il faut rendre applicable la cure de désintoxication forcée en la laissant sous le contrôle du magistrat".

Les commissaires CARRERE et OTTAVIOLI savent, eux aussi, que les mesures coercitives ont bien peu de chances de succès :

"Aux Etats-Unis, on peut condamner un individu à une cure de désintoxication. Il subit alors sa peine dans une prison-hôpital, où l'on tente de le désintoxiquer. En fait, les résultats se sont révélés très médiocres".

Cependant, leur ministre M. MARCELLIN se déclarera clairement partisan de la création du délit généralisé d'usage :

"L'individu qui prend individuellement des stupéfiants ne tombe pas sous le coup du code pénal qui ne punit que les personnes faisant usage de stupéfiants en société. C'est la raison pour laquelle, dans la prochaine réforme, M. le Garde des sceaux proposera au Parlement l'extension de la peine pour les personnes qui consomment habituellement de la drogue".

En fait, les hommes de l'appareil pénal ne s'intéressent pas directement aux intoxiqués. Pour eux "le problème de la drogue", c'est d'abord celui que leur pose l'augmentation, qu'il constatent, *du trafic*. Les interventions du ministre de l'Intérieur et des deux commissaires porteront entièrement sur cet aspect, qui les tient en haleine, du phénomène : à cause de la recrudescence du trafic de drogue, il a fallu, il faudra ou il faudrait décentraliser les moyens policiers, augmenter les effectifs, organiser la formation des C.R.S., créer des brigades "spéciales" -c'est-à-dire "des policiers adjoints

104 - Remarquons qu'il s'agissait, dans l'esprit du juge ROUSSEL, non du délit qui va être créé *ab initio*, mais d'une infraction qui aurait consacré l'idée que les mesures pénales doivent venir en *ultima ratio*.

chargés de pénétrer le milieu jeune (et si possible jusque dans l'Université) afin d'y obtenir des renseignements exploitables" (Commissaire CARRERE); et surtout -c'est cela qu'ils s'emploient à démontrer devant l'Assemblée nationale- *modifier la législation pénale* de telle sorte que les infractions à la législation sur les stupéfiants soient traitées comme les affaires les plus graves" : le proxénétisme, l'association de malfaiteurs et l'attaque à main armée, en prévoyant notamment le prolongement de la garde à vue, la possibilité de perquisitionner de nuit en tout lieu, de fermer tout établissement suspect, d'expulser immédiatement les étrangers mis en cause... Dans un tel contexte, le "drogué" et son problème personnel passent à l'arrière-plan.

Médecins et policiers regardent l'utilisateur de produits toxiques à travers le langage, les concepts, l'expérience professionnelle, qui leur sont propres. Les médecins voient dans l'utilisateur de drogue un malade potentiel : aussi veulent-ils "prévenir" et "soigner". La police pour sa part, étant au service d'un appareil fait pour punir, pense le langage de la répression. Elle ne s'intéresse au drogué que dans la mesure où celui-ci peut la mettre sur la piste des trafiquants : il est pour elle un informateur possible ; son sort d'homme n'est pas son affaire. Et comme "pour certaines drogues comme la marijuana, il existe pratiquement autant d'importateurs que d'utilisateurs" (Commissaire OTTAVIOLI), il faut bien que la loi pénale atteigne le drogué si on ne veut pas que des trafiquants échappent à la justice... Chez les commissaires de police, la crainte de perdre "des délinquants" semble dominer toutes autres considérations.

Les hommes de l'appareil pénal se demandent éventuellement, eux aussi, quelles sont les causes du "phénomène drogue". Mais alors que les médecins rapprochaient entre eux des signes de crise dont ils ne cherchaient pas à dire quel était celui qui déterminait les autres, les hommes de l'appareil pénal montrent une tendance à *désigner des coupables*. Pour eux les responsables de l'usage que les jeunes font de la drogue, dans la France de 1969, ce sont clairement les parents, qui démissionnent de leurs responsabilités, et les étrangers, qui nous envahissent ou chez qui nos jeunes sont allés puiser le mauvais exemple :

"Depuis quelques années, nous assistons à une recrudescence de la toxicomanie en France, notamment dans la jeunesse... Pourquoi cette

recrudescence ? Depuis 1964 sont arrivés en France de nombreux "beatniks" d'Angleterre, d'Allemagne, des pays scandinaves; On ignorait à l'origine qu'ils apportaient avec eux la drogue. Au cours de surprises-parties "musique" qui dégénèrent en surprises-parties drogue, ils initièrent certains de nos jeunes à la drogue, notamment au haschich...

Parmi les causes de cette augmentation de la toxicomanie chez les jeunes, il faut citer à côté de l'arrivée des beatniks et de la promiscuité favorable à la contagion, la démission des parents. Beaucoup de parents ont abandonné toute autorité et laissent sortir leurs enfants à n'importe quel âge avec n'importe qui pour faire n'importe quoi jusqu'à n'importe quelle heure et sans se soucier de l'état dans lequel ils rentrent" (Commissaire CARRERE).

"Un grand nombre de musiciens de jazz noirs américains se droguent... Les étrangers représentent 30 à 35 % des personnes interpellées dans les affaires de drogue, qu'il s'agisse d'intoxiqués ou de trafiquants..." (id.).

"Une des raisons tient sans doute à la propension au voyage, notamment dans les pays d'Orient où l'on trouve très facilement de la drogue" (juge ROUSSEL).

Ces deux manières de regarder le problème, qui opposent presque systématiquement les représentants du monde médical et les hommes de l'appareil pénal, ne pouvaient qu'engendrer les positions contradictoires que nous venons de rencontrer face à la question des "remèdes", qui était essentielle aux yeux des commissions parlementaires. Reste à voir ce que celles-ci vont faire de l'information pleine d'incertitudes qui leur a ainsi été donnée.

2) *L'information "reçue"*

Qu'ont entendu les membres des Commissions parlementaires de ce qu'ont dit les personnes auditionnées ?

Si l'on relit dans le "Rapport 982" (supra, note 98) les questions que posent les députés de l'une ou l'autre des Commissions aux experts, ou les commentaires dont ils ponctuent les différentes interventions de ceux-ci, on découvre qu'instantanément, un travail de sélection et de "reconstruction" s'accomplit dans les esprits.

Tous les renseignements apportés ne produisent pas le même impact : certains propos sont repris, d'autres ne trouvent aucun écho, d'autres encore sont immédiatement réinterprétés -ou dépassés- par des prises de position personnelles préalables. Ce sont ces réactions des membres des commissions aux exposés analysés qui nous intéressent maintenant.

Trois députés il est vrai tirent motif de réflexion de l'information entendue. Celle-ci met en question l'idée qu'ils se faisaient jusque là du phénomène drogue et ils se demandent s'il est bien raisonnable de vouloir intervenir dans les conditions où celui-ci se présente réellement. Ils s'adressent tous trois au ministre de l'Intérieur.

"M. le ministre à la fin de ces différentes auditions plusieurs impressions se dégagent.

L'une est que, bien sûr, nous sommes convaincus des ravages physiques et moraux de ce fléau. Mais je ne situe pas véritablement son ampleur car on nous a donné des chiffres qui me semblent contradictoires.

On nous a dit qu'en 1930, 80.000 personnes en France s'adonnaient à la cocaïne.

On nous a dit d'autre part que le nombre des interpellations correspond environ à 10 % du nombre des personnes qui probablement s'adonnent à la drogue. Alors la drogue est-elle un fléau qui sévit dans notre jeunesse, ou les jeunes drogués ne sont-ils, comme je le pense, qu'une infime minorité ?

Ma première question est donc la suivante : est-il possible, dans votre esprit, de quantifier ce fléau dans sa croissance au sein des jeunes ?

D'autre part, en attachant à ce problème l'importance que lui donne la presse, ne sommes-nous pas dans une fausse direction ?" (M. Olivier GISCARD-D'ESTAING).

"Une confusion peut exister entre la drogue et le doping. Pouvez-vous nous indiquer à partir de quel moment on passe du doping à la drogue ? ...

Le problème est-il de dimension si réduite ? Dans ce cas, la commission serait bien inspirée de faire une démarche officielle pour que soit limitée cette information généralisée sur la drogue" (M. CHAZALON).

"Je ne vois pas comment il est possible de faire des distinctions entre les différentes formes d'intoxication. En partant de l'idée que le suicide n'est pas un délit, je ne vois pas pourquoi le fait de se détruire lentement est un délit selon que l'on utilise tel ou tel "produit".

Il existe d'autres intoxications que celle de la drogue, notamment celle par l'alcool où l'homme se révèle très dangereux pour les autres.

Je ne veux pas du tout défendre la drogue, mais je m'interroge : à partir de quel niveau social, de quel degré de réussite, cesse-t-on de mettre en prison les intoxiqués que l'on connaît ? Nous sommes une société curieuse où des personnalités célèbres appartenant à "la haute société" sont des intoxiqués notoires que l'on n'inquiète jamais.

Est-ce que l'intoxiqué commet un délit ? L'intoxiqué n'est-il pas un malade et celui qui commet un délit n'est-ce pas le trafiquant ? Ne faut-il pas lutter contre toutes les formes d'intoxication et dès lors contre tous les types de trafiquants, et notamment ceux qui pratiquent la distillation "clandestine" ?" (105) (M. CLAUDIUS-PETIT).

Il est remarquable que deux de ces intervenants ne croient pouvoir exprimer des propos modérés sur le problème en question qu'en déclarant préalablement, l'un qu'il est "convaincu des ravages physiques et moraux de ce fléau", l'autre qu'il "ne veut pas du tout défendre la drogue". Ceci est déjà, en soi, révélateur d'un climat de contrainte idéologique dans lequel tout langage imprudent peut être retenu contre celui qui l'emploie.

Mais des propos qui eux n'ont rien de mesuré vont montrer clairement qu'il ne sera retenu des exposés entendus que ce qui est venu confirmer, dans l'esprit des auditeurs, l'idée préconçue qu'ils s'étaient faite :

- *d'un phénomène à haut risque dont ils tendent -contrairement à tous les avis reçus- à enfler l'importance quantitative.*

105 - M. CLAUDIUS-PETIT reposera en séance publique, lors de la première lecture du texte devant l'Assemblée nationale, ce genre de question.

"A Strasbourg, en particulier, il y a dans le milieu étudiant la naissance d'un phénomène de toxicomanie : les échantillons médicaux font l'objet d'un certain trafic" (M. SCHEBELEN).

"Dans la ville de Rennes, je sais de source sûre qu'il y a des jeunes qui se droguent, alors qu'il n'y a pas eu jusqu'ici d'affaire de drogue aux yeux de la police" (M. CRESSARD).

"Nous constatons une différence entre les statistiques de la police et les impressions du corps médical. Mais je crois qu'il est normal que les points de vue diffèrent. Pour ma part, je ne suis pas rassuré contrairement à ce que disait M. Chazalon. Ce phénomène de la drogue concerne beaucoup de gens. On en arrive à dire qu'il s'agit d'un phénomène irréversible, que la drogue fait partie du monde moderne, et devient un produit de consommation comme le tabac ou le café" (M. PEYREFITTE).

"Je pense que le milieu des jeunes est peu pénétré par la police qui manque notamment de personnel qualifié pour cela et qui considère la drogue comme un affaire de beatniks étrangers, alors que pour ma part je crois qu'il s'agit d'un phénomène beaucoup plus répandu" (M. MARCUS).

- Et dont la signification - d'un état de crise de la société - leur fait peur :

"M. le ministre, la drogue n'est qu'un aspect actuel du malaise de la jeunesse. Il est normal que les jeunes remettent en question notre monde, mais dans une certaine minorité on constate une vague croissante de déchéance morale qui envahit non seulement les quartiers réservés mais aussi Paris et nos villes de province.

Désormais, l'art est devenu pornographie, la liberté est devenue licence, l'amour est devenu sexualité et les nouvelles valeurs morales s'appellent l'homosexualité, le sadisme, le masochisme, à moins que ce ne soit le sadomasochisme.

Certains milieux anarchisants en profitent pour chercher à entraîner les jeunes en les poussant à se droguer.

Puisque vous êtes, M. le ministre, le bras séculier de l'Etat, ne pouvez-vous pas porter le fer où se trouve le mal et en particulier dans certains milieux dits artistiques qui servent d'exemple à la jeunesse et où on sait que se trouvent des drogués notoires, qui non seulement se vantent d'être drogués mais le chantent et où on met aussi en valeur toutes les dépravations morales ?" (M. CRESSARD).

"MM. Cressard, de la Verpillière et Bozzi ont dépassé le débat d'aujourd'hui puisqu'ils souhaitent qu'une intervention ait lieu pour combattre le relâchement des mœurs qui sévit actuellement et l'apologie qui en est fait un peu partout, estimant que c'est là une des tâches du Gouvernement. Je partage leur point de vue et je suis prêt à mener une action dans ce domaine" (M. MARCUS).

"Vous avez eu raison de signaler l'influence néfaste de toute une faune de jeunes aux cheveux longs et à la tenue négligée. Quels moyens envisagez-vous pour que notre pays ne soit plus cette plateforme de trafic et quelles méthodes peuvent être utilisées pour contrôler à nos frontières tous ces jeunes ? D'autre part, ne pensez-vous pas, comme j'en ai la conviction, qu'il y a une relation entre la drogue et les événements universitaires d'il y a dix-huit mois ?" (106).

- Un phénomène, par conséquent, auquel il appartient aux pouvoirs publics de faire face par n'importe quel moyen :

. En allongeant la garde à vue

"Je répondrai à M. le ministre, et cela ne l'étonnera pas, que je partage sa façon de voir, notamment, de la façon la plus expresse, sur la garde à vue.

Dans un autre contexte, au sujet d'entreprises qui ne portaient pas atteinte à l'intégrité physique ou même mentale de nos citoyens mais à la sûreté de l'Etat, la nécessité absolue d'une telle procédure s'est vérifiée à de nombreuses reprises. Il est évident que nous n'aurions pas réussi à mettre la République à l'abri d'entreprises subversives -dans des conditions dont nous avons le droit de tirer honneur car la répression s'est effectuée dans la légalité la plus parfaite et même avec beaucoup de modération- si les pouvoirs publics n'avaient pas eu à leur disposition ce moyen procédural absolument indispensable que constitue la garde à vue. Nous sommes *mutatis mutandis* en présence d'un problème de même nature à l'égard duquel les remèdes sont, en grande partie, identiques" (M. FOYER).

106 - Ce à quoi le Commissaire CARRERE répondra : En ce qui concerne votre question sur les relations entre drogue et événements de mai, je veux vous dire que lorsque nous avons fouillé la Sorbonne, nous n'avons pas trouvé de drogue mais seulement des médicaments. Il n'y a pas à mon avis de relation de cause à effet entre la drogue et les événements de mai.

.En autorisant la police à s'infiltrer partout

"Malgré l'augmentation du nombre des arrestations, surtout de beatniks, faciles à "repérer", la pénétration du milieu jeune est à peu près inexistante. Je crois souhaitable une augmentation du personnel de la brigade des stupéfiants ainsi que la création d'un corps de jeunes officiers de police adjoints chargés de ce travail de pénétration et de recherche du renseignement" (M. MARCUS).

.Et en frappant fort tout de suite -les intervenants justifiant par avance toutes les mesures punitives

"J'insiste sur la répression qui doit être de plus en plus sévère et exemplaire. L'utilisateur quel que soit son âge et sa situation sociale et familiale doit être immédiatement emprisonné avant même -bien qu'étant médecin, je soutiens cette thèse- de créer des hôpitaux spécialisés, sinon nous risquons d'institutionnaliser le phénomène, ce que nous n'avons pas le droit de faire.

Le caractère infamant qui est attaché à certaines pratiques a tendance à les restreindre à cause de la fierté humaine qui existe toujours et dont l'importance est capitale. Les toxicomanes ne doivent pas être considérés uniquement comme des malades, encore qu'il ne faille pas généraliser en la matière car certains malades ont souvent pris l'habitude de la drogue en l'employant pour calmer leurs douleurs, mais la répression est encore, d'une façon générale, le moyen le plus efficace de la lutte contre la toxicomanie" (nous soulignons) (M. MARCELLIN).

"Des mesures coercitives à l'égard des jeunes qui s'adonnent à la drogue pourraient avoir un certain effet sur les parents des autres adolescents si elles n'en ont pas sur les jeunes drogués eux-mêmes" (M. RIBADEAU-DUMAS).

Ces dernières réflexions reflètent l'état d'esprit même des députés qui prendront la parole au débat du 24 octobre. Elles donnent l'impression qu'aucun compte n'est tenu des mises en garde qu'avaient multipliées les personnes auditionnées concernant la réalité même du "phénomène drogue".

Le message qui résulte d'une lecture attentive du "rapport 982" relatant ces auditions -notre analyse détaillée nous permet de l'affirmer- était pourtant clair : le "phénomène drogue" n'était saisissable ni dans ses composantes ni dans sa signification, ni dans son impact sur le corps social, ni même dans sa spécificité

(impossible à cerner) par rapport à d'autres phénomènes similaires. Quant à connaître l'importance quantitative réelle du phénomène, les appréciations des experts sur ce point avaient divergé, mais elle s'étaient rejointes pour constater que celui-ci avait été considérablement majoré par la dramatisation médiatique.

Certains experts médecins avaient pourtant été loin dans le sens d'une invitation à la prudence. Le professeur Delay, par exemple, avait dit : "en qualité de psychiatre, nous ne voyons que des cas graves, donc relativement rares. La plupart des gens qui ont fumé des cigarettes de marijuana dans des "parties" ne vont pas voir des psychiatres".

Une indication de cette sorte aurait pu donner à penser que les médecins choisis comme experts ne pouvaient que décrire les cas dont ils avaient à connaître en raison de leur spécialité, c'est-à-dire des drogués *malades*, éventuellement à la dernière extrémité, et surtout des drogués *présentant des troubles mentaux*. Et le fait qu'ils déclarent en voir peu aurait pu, somme toute, rassurer. On aurait pu se dire que la plupart des personnes faisant l'expérience de "la drogue" n'étaient normalement ni des malades ni des psychotiques ni d'ailleurs de véritables "toxicomanes", et que la société n'était pas plus spécialement menacée par cette mode-là que par telle ou telle autre.

Or, les députés qui parleront le plus fort expriment au contraire la pensée suivante : 1) si les médecins voient peu de drogués (un sur cent, avait avancé l'un d'eux) c'est que le phénomène est beaucoup plus important qu'il ne semble ; 2) toute personne qui tâte de la drogue risque la folie.

Les descriptions nosologiques -probablement trop poussées pour leur auditoire- qu'avaient un peu trop complaisamment détaillées les médecins allaient en effet aviver deux images volontiers diffusées par les auditionnés du monde judiciaire, et qui alimenteraient les peurs, légitimant les réactions les plus excessives : l'image de toute une génération de jeunes devenus d'irrécupérables marginaux, l'image d'une société en pleine déliquescence.

Aussi est-ce le point de vue des experts du pénal quant à l'urgence d'une intervention étatique qui va être retenue. Exception faite des

paroles citées de MM. CHAZALON et CLAUDIUS-PETIT (107), soulignant la frontière incertaine qui sépare "celui qui se drogue" de "celui qui se dope", ou de "celui qui boit de l'alcool" (108), rien ne sera repris à l'Assemblée de ce qui a été dit des caractères si mal définis du phénomène, ni du corollaire logique de tant d'incertitudes : l'impossibilité de déterminer des moyens réellement susceptibles d'en arrêter la progression. Les députés n'ont entendu qu'une chose : qu'il fallait s'inquiéter. Une incitation à l'intervention politique qui sera d'autant plus fortement perçue qu'un acteur important de la phase de création parlementaire de la loi va se faire le héraut d'une telle interprétation de l'information reçue : le Président de la Commission culturelle qui avait, comme on sait, pris l'initiative des auditions d'experts. Cette circonstance lui donnait une autorité particulière pour proposer les conclusions à en retirer. Ce qu'il fit en avalisant le point de vue interventionniste des experts du monde judiciaire (109).

C'est dans de telles conditions que les ténors de l'Assemblée nationale vont, lors du débat du 24 octobre (110), mettre le Gouvernement en demeure de prendre des mesures immédiates pour faire face au "fléau", un terme qu'aucun des experts médecins n'avait personnellement employé. Ces députés vont en fait, lors de leurs interpellations au Gouvernement, relayer la presse dans son langage alarmiste, et contraindre ce dernier à agir avant d'avoir pu prendre la mesure réelle de la situation.

"Vous nous parlez de groupes de travail et de groupes de réflexion, or nous voulons des actes". Voilà, on s'en souvient, ce qu'un député

107 - Voy. supra pp. 128. et 129.

108 - Le ministre de la Santé M. BOULIN avait dit au passage qu'il y avait "33000 morts par alcoolisme par an" -au moment où il parlait de 6 à 7000 "drogués". Mais ce rappel ne suffira pas à minimiser dans l'esprit de l'auditoire "le problème de la drogue" ; et dans la mesure où on acceptera de comparer drogue et alcoolisme, on s'exclamera que l'on préfère la civilisation du vin à celle de la drogue...

109 - Il s'agit d'une coïncidence objective, voy. infra p. 143 et ss.

110 - Voy. supra p. 104.

dira, en substance, au ministre de la Santé lors du débat oral du 24 octobre à l'Assemblée nationale (111).

Une voix essaiera bien de dire, ce même 24 octobre : "notre esprit s'est déformé... nous parlons du danger de la drogue alors que la toxicomanie française numéro 1 est l'alcoolisme..." (Mme TROISIER). Cette voix restera isolée. Faisant écho à la peur répandue dans l'électorat, les députés exigeront du Gouvernement qu'"il fasse quelque chose". N'importe quoi, en somme, et vite.

C'est dans ce climat émotif entretenu pendant des mois au sein de l'Assemblée nationale par quelques orateurs que les députés se trouveront, le 30 juin 1970, appelés à se prononcer personnellement, par le vote en première lecture que nous avons analysé du "projet du Gouvernement". On comprend que dans un tel "affolement" (MARCILHACY), qui va gagner le Sénat, il n'y ait bientôt plus personne pour s'opposer sérieusement à la création du délit.

Le ministre de la Santé, M. BOULIN, affirmait encore, le 24 octobre 1969 : "S'il convient de réprimer sévèrement le trafic de drogue, le drogué lui-même doit être considéré comme un malade et traité comme tel". Un député isolé dira, lui aussi, ce jour-là, complétant la pensée de M. Boulin :

"A aucun moment il ne sera question de sanctions qui frapperaient le seul usage de la drogue" (M. FORTUIT).

En vain. La logique de la dramatisation allait prendre le dessus.

Dominique VAILLE (1973), dans son analyse de la presse de l'époque, parle des "conséquences directes qu'a eues la presse sur les pouvoirs publics". On ne partagera pas nécessairement son point de vue optimiste sur "le rôle heureux" qu'elle attribue à cette même presse (112), créditant celle-ci d'une "prise de conscience" utile.

111 - Voy. supra. p. 105.

112 - "Les pouvoirs publics ont été obligés de prendre des mesures qui marquent incontestablement un progrès dans le domaine des soins des toxicomanes", dit-elle. D. Vaillle comme d'autres commentateurs omet de préciser que la loi du 31

Mais le rôle moteur de la presse sur les parlementaires -et par contre-coup sur le Gouvernement- est ici indéniable.

Plus qu'une "prise de conscience" d'un phénomène objectivable, la presse a selon nous fortement contribué à *constituer* ce phénomène , qui n'était alors qu'un fait de société, en *un objet d'intervention des pouvoirs publics*. A travers le grossissement de quelques événements douloureux et regrettables, mais abusivement généralisés, et hâtivement sélectionnés parmi beaucoup d'autres tout aussi déplorable, la presse a présenté la consommation de certaines drogues, dans la terminologie de GUSFIELD (1981) comme un "problème politique", mettant ainsi en mouvement la mécanique législative (113).

décembre 1970 n'a pas été qu'une loi sanitaire, qu'elle est aussi et d'abord une loi pénale.

113 - Une mécanique continuellement sélective. Car il y a bien eu, à l'époque , dans la grande presse aussi, des auteurs qui ont essayé de calmer la dramatisation déclenchée autour d'un "problème de la drogue" artificiellement créé, comme en témoigne l'article suivant de Théodore Monod, membre de l'Institut (retrouvé, ce n'est pas indifférent, dans les archives du Ministère de la Santé) :

"Dans tout ce bruit, tout ce vacarme fait autour de "la" drogue, après tout de laquelle s'agit-il ? Et sait-on seulement, au niveau du lecteur moyen en tous les cas, de quoi l'on parle ?

Il pourrait sembler, à lire la prose officielle et celle de bien des commentateurs, que ne devraient être classés et condamnés, sous le nom de drogue, que les produits tirés du chanvre indien, de l'opium, de l'ergot de seigle, ainsi que diverses préparations chimiques (barbituriques, etc.).

Dans son sens restreint et d'ailleurs néologique, le mot "drogue", ayant acquis une connotation décidément pathologique, devrait s'appliquer aux supports de toutes les toxicomanies et désigner par conséquent tous les poisons, stupéfiants, etc, susceptibles de faire naître chez le malade un état de besoin et donc de dépendance, voire à la limite d'esclavage.

Si cette définition est admise, et si la notion de "drogue" ne se voit pas arbitrairement limitée aux substances que, pour des raisons diverses, on décide de pourchasser, à l'exclusion d'autres non moins nocives mais tenues pour patriotiquement sacrées et intouchables, on ne tardera pas à se poser quelques questions supplémentaires.

Par exemple celle-ci : pendant que les foudres de la loi, le glaive de la justice et les "interrogatoires musculaires" de la Sainte-Hermandad entrent en guerre contre le

III LA REPONSE POLITIQUE CHOISIE

Appréhendé de façon dramatique, le phénomène "consommation de certaines drogues nouvelles" va donc déclencher une "volonté législative" incoercible.

Faire une loi, et de surcroît une loi pénale, est apparu aux responsables politiques comme la seule réponse à donner au problème considéré. Ce n'était pourtant qu'une réaction parmi d'autres possibles (114), et il nous faut maintenant chercher

chanvre, comment expliquer que les mêmes autorités si merveilleusement soucieuses de la santé publique acceptent que d'autres drogues demeurent, elles, en vente libre, et bénéficient même de la part de l'Etat, de substantiels encouragements ? Est-il juste, est-il raisonnable de mobiliser, pour sauver du *cannabis sativa* la patrie en danger, l'arrière-ban de nos policiers, voire d'en recruter de supplémentaires quand le même Etat pousse de son mieux à la consommation de ses cigarettes cancérogènes et tolère sur les ondes de toutes les radios de France de quotidiennes incitations à une consommation accrue de l'alcool ?

En réalité, quelle commune mesure existe-il entre les méfaits, en France championne du monde de l'éthylisme "toutes catégories", de l'alcool, et ceux du chanvre ? Il n'y a pas de jour où ne soit signalé quelque nouveau drame de l'alcoolisme : crime, accident de la route, famille désunie, enfance malheureuse, martyrisée ou divorcée. Et je ne rappelle pas ce que l'alcoolisme coûte à la France : on commence, timidement encore, à oser le calculer et le publier.

Peut-on alors, sans rire, tenir le chanvre pour responsable de plus de méfaits et de tragédies, pour justiciable de mesures plus sévères ?

Quant à la nicotine, autre drogue en vente libre, on sait maintenant le tribut que lui paye la santé publique, non seulement en cancers des voies respiratoires -les statistiques chirurgicales peuvent en témoigner- mais dans bien d'autres domaines.

En réalité, partir à l'attaque de "la" drogue en oubliant les principales, c'est négliger de mettre le siège devant le donjon et se contenter d'investir et d'emporter la maisonnette du portier ou seulement la niche du chien" ("La drogue ? Mais laquelle ? " *Le Monde*, 13 novembre 1969).

114 - Les "alcooliques dangereux" constituent eux aussi, selon les art. L-355-1 et suivants du code de la Santé publique, un "fléau social". Ils n'ont pourtant fait l'objet d'aucune incrimination.

comment a pu se produire le "consensus" manifesté à l'occasion de cette loi du 31-XII-1970. Un consensus qui allait d'autant moins de soi que les co-producteurs de la loi les plus directement impliqués dans la création de l'incrimination d'usage personnel de stupéfiants étaient, on s'en souvient, intimement persuadés qu'il était "exorbitant" de créer un tel délit, et qu'il y avait dans les partis politiques d'opposition au Gouvernement des parlementaires qui y étaient *a priori* défavorables.

Que députés et sénateurs aient entériné, par leur vote unanime, le projet d'article L-628 qui leur était proposé, relève d'une mentalité collective plus forte que les convictions personnelles des acteurs, et finalement sans rapport direct avec des positions partisans déterminées. Un tel paradoxe ne peut s'expliquer qu'en référence au cadre culturel dans lequel il s'est produit, et il nous faut maintenant tenter de retrouver, toujours à partir des documents en notre possession ou de nos interviews, quel est le fonds commun de croyances partagées ou de postulats entretenus qui a été assez prégnant et rigide pour s'imposer ainsi à tous les co-producteurs de la loi.

Reprenant donc notre étude empirique dans cette perspective "archéologique", nous retiendrons deux éléments qui semblent en effet avoir été déterminants dans la "volonté politique" que les co-producteurs de l'incrimination d'usage personnel de "drogue" ont manifesté collectivement en 1970 : 1) leur idée du rôle de la loi et plus particulièrement de la loi pénale ; 2) leur conception de l'"ordre social".

1) Les co-producteurs de l'incrimination d'usage de drogues et leur idée du rôle de la loi pénale

Les co-producteurs de la loi de 1970 se sont fait une même idée du rôle qui incombe au législateur, ainsi que du genre de mesures à prendre dans une situation de "danger social".

a) la "nécessaire" intervention législative

Pour tous les co-producteurs de la loi, devant une situation jugée inquiétante, il était *nécessaire* que le législateur intervienne. Nous avons entendu plusieurs acteurs l'exprimer sous une forme simple : "il faut", il fallait, "faire quelque chose". Et l'on retrouve dans maint commentaire postérieur, notamment dans les circulaires d'application de la loi, l'affirmation que "le" législateur "se devait" d'intervenir. De nos jours encore, ceux des co-producteurs de la loi de 1970 que nous avons rencontrés pensent, en dépit des résultats obtenus -si difficiles à estimer positifs- que cette loi était "nécessaire" ; qu'elle était "un moindre mal" ; que sans elle, "le problème de la drogue serait aujourd'hui encore pire qu'il n'est".

Ce qui surprend dans ces affirmations constantes des acteurs dont le rôle dans l'élaboration de la loi a été décisif, c'est le paradoxe latent : si pour eux, "faire une loi" était nécessaire, c'était d'une nécessité sans lien rationnel ni avec le fond du problème -qu'ils savaient insaisissable- ni avec une possible utilité objective qu'aucun d'entre eux n'attendait d'une telle loi.

Quelques mois après le vote de la loi du 31 décembre 1970, l'un de ses co-producteurs, auteur d'un article non signé dans la *Semaine Juridique* du 14 juillet 1971, commence ainsi son article :

"Rien n'est plus difficile que de concevoir une loi concernant la lutte contre la toxicomanie : la diffusion de la drogue dans la jeunesse est un phénomène récent et il est délicat de légiférer dans une domaine où la doctrine médicale est encore fort incertaine..."

Et il termine par ces mots :

"Sans doute peut-on être sceptique. Ce n'est certes pas avec une loi qu'on règlera la question, nous en sommes persuadé, mais aucun pays n'a jusqu'à présent trouvé la solution du problème ; néanmoins le scepticisme et l'indifférence ne peuvent tenir lieu de politique".

Faire oeuvre politique , c'est donc, dans l'esprit de tous, *intervenir*, même si l'on est persuadé que la loi à venir ne résoudra en aucune manière le problème.

Le président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, M. A. PEYREFITTE, l'avait dit lui aussi à l'occasion des auditions citées dans le "rapport 982" :

"Nous sommes très désireux, nous qui avons la responsabilité législative, que des mesures soient prises qui permettent de juguler ce fléau".

On ne saurait dire plus clairement que dans les circonstances du moment telles qu'elles étaient perçues, faire une loi apparaissait comme un devoir inhérent aux fonctions parlementaires. Pour les responsables de l'activité législative, il était impensable de rester inactif.

Ainsi M. PEYREFITTE, nullement persuadé qu'il ait été objectivement indispensable de légiférer, et personnellement réticent devant la proposition de création du délit d'usage illicite de stupéfiants (115), non seulement se déclarera favorable au projet du Gouvernement, mais présentera les auditions d'experts du mois d'octobre 1969 d'une manière propre à lever les doutes des parlementaires qui pouvaient en éprouver. Ce point mérite d'être explicité étant donné l'influence qu'a eue le président de la Commission culturelle de l'Assemblée nationale sur le premier vote par les députés du texte de loi qui leur sera proposé.

Pendant les auditions, M. PEYREFITTE s'était montré à la fois persuadé de l'importance du "phénomène drogue" et sceptique quant à l'efficacité et même quant à l'opportunité d'éventuelles mesures destinées à la combattre, comme en témoigne l'échange suivant entre M. VANDELANOITTE, le Dr. OLIEVENSTEIN et M. PEYREFITTE.

Mr VANDELANOITTE : Considérez-vous que ce phénomène est lié à l'état d'évolution de notre société et qu'il est irréversible ?

Dr OLIEVENSTEIN : Certes, il y a dans la généralisation de ce phénomène un fait de civilisation, mais cette explication ne me semble pas suffisante. En effet, les

115 - Voy. supra, note (28).

mêmes produits utilisés aujourd'hui existaient il y a seulement quelques années et les jeunes n'en faisaient pas alors usage. Pourquoi ?

M. PEYREFITTE Le problème soulevé par M. VANDELANOITTE me semble fondamental. Si la drogue était vraiment un fait de civilisation, nous ne pourrions que le constater : il ne saurait être question de mettre des foules en prison.

Dr OLIEVENSTEIN : Il s'agit en effet d'une question très délicate et il me semble difficile d'y répondre en quelques mots. Nous nous trouvons incontestablement en présence d'un phénomène de civilisation mais en tout état de cause un fait demeure : ce phénomène de la drogue présente un caractère dangereux et son caractère général ne saurait empêcher qu'il soit efficacement combattu.

M. PEYREFITTE : Vous avez suggéré que la lutte contre la drogue en France s'oriente vers les mesures prises dans les pays anglo-saxons ; or chacun reconnaît l'échec que ces méthodes ont rencontré aussi bien en Angleterre qu'aux Etats-Unis.

Dr. OLIEVENSTEIN : Aussi ne doit-il pas s'agir d'imiter servilement les méthodes employées dans ces pays, mais d'étudier celles qui ont rencontré un certain succès et d'envisager leur possibilité d'adaptation en France.

M. PEYREFITTE se rendait par ailleurs parfaitement compte qu'il n'était pas raisonnable de séparer les consommateurs de drogue *illégal*e des consommateurs d'autres produits éventuellement nocifs maintenus pour leur part dans la légalité. Que fallait-il penser par exemple des étudiants qui "pour tenir au moment des examens, absorbent des substances propres à leur conférer soutien physique et aisance intellectuelle" (M. CAPELLE), ou "des millions d'individus qui prennent des pilules pour dormir ou qui ont des tubes d'aspirine dans la poche (Dr. LEOVICI). Comparant ces comportements avec ceux que "législateur" se préparait à poursuivre pénalement, M. PEYREFITTE avait dit : "les dangereux sont les drogués *médicamenteux*".

Et à un autre moment, un député (M. CAILLAUX) ayant demandé au Dr. LEOVICI si certains films sur la drogue étaient bons ou mauvais, M. PEYREFITTE avait répondu : "Ne peut-on pas dire qu'ils sont malfaisants pour les spectateurs qui ont une structure mentale fragile, et bienfaisants pour les autres, qui ont intérêt à savoir ?".

M. PEYREFITTE reconnaissait aussi que des effets positifs peuvent être attribués à l'usage de stupéfiants ; "il y a en vérité des chanteurs et des écrivains qui s'adonnent à la drogue et qui se trouvent ensuite géniaux", avait-il commenté.

Mais ces réflexions ne l'empêcheront pas de prendre finalement parti, en tant que porteur de "responsabilité législative", pour que des mesures -et des mesures de contrainte- soient prises". "Vous avez montré, avait-il dit au Dr. LEOVICI, que la drogue est une maladie des sociétés de consommation. Apparemment, c'est une maladie des régimes libéraux, et non des régimes totalitaires... N'y a-t-il pas là un indice que des mesures coercitives sont nécessaires pour venir à bout de ce fléau ?".

Le Dr. LEOVICI aura beau dire : "les mesures coercitives, si elle sont prises, ne pourront pas être actives... On ne revient pas en arrière. On n'empêchera pas les gens de prendre des médicaments... Ce qui peut être actif, c'est une réforme de l'individu au niveau de l'éducation, au niveau des rapports parents-enfants", aucune des mises en garde, pas plus celle-ci qu'une autre, contre la prétention d'apporter une solution à un problème mal connu et arbitrairement délimité ne sera assez forte pour décourager une volonté de légiférer qui en fait prend racine dans une "nécessité" autre que rationnelle. Les porteurs de la responsabilité législative ayant considéré qu'ils se trouvaient devant un "fléau", estiment que la seule réaction adéquate est une loi de nature coercitive. Ils le croient à l'encontre de toutes les voies d'exploration rationnelle par lesquelles ils ont pu approcher le "problème de la drogue". Tout se passe comme s'ils se voyaient devant un phénomène à exorciser. Ce qu'ils se préparent à faire est une réponse de type "magique".

Or, ce n'est pas la drogue seule, mais un phénomène beaucoup plus complexe qui, selon M. PEYREFITTE, menace la société de 1969-1970. Quand, à l'occasion de la question que pose M. WEBER sur une éventuelle relation entre la drogue et les événements universitaires de mai 1968, le Commissaire CARRERE répond : "il n'y a pas, à mon avis, de relation de cause à effet entre la drogue et les événements de mai", M. PEYREFITTE suggère : "peut-être y a-t-il des causes communes".

Et c'est sur ce terrain que M. PEYREFITTE va en définitive développer une argumentation d'une telle force de dramatisation qu'elle viendra conforter les producteurs directs de la future loi du 31 décembre 1970. Apercevant qu'il est impossible de rationaliser des mesures que, dans l'affolement, joignant leurs cris à ceux de la presse, quelques députés demandent au Gouvernement, M. PEYREFITTE va "nommer" ces causes communes, le problème originel d'où procèdent selon lui toutes les autres. Il va ainsi paradoxalement parrainer une loi destinée à frapper ceux qu'il regarde pourtant comme des victimes de la crise générale qu'il dépeint.

M. PEYREFITTE publiera en effet, indépendamment du "rapport 982" qui figure dans les "Documents de l'Assemblée nationale", un ouvrage où sont reprises les auditions d'octobre 1969 sous le titre : *"LA DROGUE : CE QU'ONT VU, CE QUE PROPOSENT, MEDECINS, JUGES, POLICIERS, MINISTRES (1970)"*. Et dans son introduction, qu'il intitule significativement "La société de tolérance", après trois courtes pages consacrées au "phénomène de masse" qu'est selon lui devenue cette "drogue" dont il dit qu'"elle empoisonne la jeunesse française", il s'attache aussitôt à stigmatiser ce qui lui apparaît comme "la" source du mal : une "société permissive", caractérisée par "l'altération générale des comportements individuels et collectifs, autrement dit la dégradation des mœurs...". Cette dégradation, reprend M. PEYREFITTE, "prend des formes multiples : communautés délinquantes, manifestations de violence, alcoolisme, extension de la prostitution et de l'homosexualité masculine et féminine, invasion de la pornographie dans le milieu de vie quotidien. Tout est lié et la drogue est un aspect aigu du déferlement auquel nous assistons".

Un tel tableau semble à M. PEYREFITTE typique des sociétés libérales, lesquelles à ses yeux "risquent de passer rapidement de la liberté à la licence". Et comme un tel "glissement" lui semble mériter "une analyse de ses causes déterminantes et surtout de ses conséquences sur le devenir de notre civilisation", il destine le reste de son introduction (11 pages sur 14) à la plus violente des diatribes contre "les formidables intérêts d'argent" qui, par des publications obscènes, menacent "d'entraîner la décadence de la société toute entière", et contre la famille, elle aussi "entrée en tolérance", contre

des parents qui ont "abdiqué", qui ont "fui leurs responsabilités, que ce fût par égoïsme, par laisser-aller ou par culpabilité", faisant de leurs enfants des "gavés" et des "frustrés", "frustrés de taloches comme frustrés de caresses...privés d'objets de lutte, de désir ou de conquête, mais aussi d'interdits... qui se retrouvent aux carrefours de la violence et de la drogue".

A vrai dire, M. PEYREFITTE ne conclut pas en demandant des sanctions contre les usagers de drogues. Il dit même, "naturellement, la coercition, si elle était nécessaire, a des limites, autant que la liberté". Par ailleurs il semble ne viser que les trafiquants, affirmant la nécessité d'un contrôle de l'Etat "pour limiter le trafic de la drogue comme le trafic de tous les vices". Mais son insistance à dénoncer "certains dangers du libéralisme" justifie par avance ce qu'il va présenter comme d'indispensables restrictions. "Serait-ce une juste conception de la démocratie, de la République et de la liberté que de laisser faire n'importe quoi à n'importe qui et de ne pas placer des barrières pour protéger la société contre ce qui la menace aussi gravement ?" Or donc, la société doit se défendre et "il ne s'agit pas là de répression, mais de sauvegarde".

D'autre part, M. PEYREFITTE a parfaitement entendu ce qu'ont dit les médecins auditionnés. Il relève après eux que "c'est une erreur de croire que l'on devient tout à coup toxicomane. A la base, il y a chez certains une prédisposition, une structure pathologique, qui est révélée par la première prise de drogue". Cette constatation motive cependant chez M. PEYREFITTE une volonté claire d'intervenir dans la vie de ces personnes prédisposées :

"La société n'a -t-elle donc pas le devoir d'aider ces faibles en les protégeant contre eux-mêmes ? N'est-ce pas une fausse vision de la liberté que d'imaginer qu'on doit laisser ces malheureux se détruire ?"

Et s'il prône une troisième voie entre "l'impitoyable ordre moral qui est en vigueur dans les pays collectivistes", et "la tolérance absolue vers laquelle s'achèment les pays scandinaves et anglo-saxons", M. PEYREFITTE reste dans le flou au sujet de cette troisième voie idéale, ne formulant rien de concret qui puisse satisfaire ceux qui réclament, à cor et à cris, "des mesures" :

"L'essentiel, dit-il, est d'entreprendre une action positive, de proposer des buts aux jeunes, de leur donner le sens des responsabilités. C'est de leur apprendre l'usage de la liberté. C'est de les développer sainement, en leur donnant le goût de vaincre sur les stades, en leur apprenant à gagner et à perdre avec une égale sérénité. C'est leur donner le désir de se dépenser pour les autres..."

Rien de tout cela n'est immédiatement traduisible dans une loi. Des objectifs vagues sont indiqués à propos desquels tout le monde peut se trouver d'accord. En revanche, en superposant au "phénomène drogue", déjà si complexe et si difficilement saisissable, un problème encore plus vaste qu'aucune action législative ne saurait embrasser, une crise de société dont il maximalise les seuls symptômes négatifs, M. PEYREFITTE prépare le terrain à des mesures d'exception contre la cible de substitution que sont les "toxicomanes". De cette dialectique incantatoire surgira en effet, avec une image hypertrophiée du plus inquiétant des désordres -le désordre moral- une nouvelle justification de la mise à part d'un groupe social dont la stigmatisation est appelée à exorciser les peurs d'une société contestée.

Ce qui profondément fait peur en effet, c'est la contre-culture que véhiculent, ou sont censés véhiculer, "les drogués". Parce qu'ils se situent, ou qu'on les perçoit, en marge de l'ordre établi, et parce qu'ils sont massivement "des jeunes", les consommateurs de stupéfiants représentent pour la société en place, celle des adultes en général, et particulièrement des parents face à leurs enfants, une menace, que beaucoup d'observateurs signalent et qu'ont fortement ressentie les acteurs socio-politiques qui ont produit la loi du 31 décembre 1970.

Dominique VAILLE (1973) avait, à l'époque, souligné que les campagnes de presse développées à partir de 1969 accentuaient "l'opposition naturelle entre adultes et jeunes":

"A force de ne pas chercher à expliquer le problème, ni à indiquer les causes d'une situation, écrivait-elle, et de considérer cette consommation abusive des stupéfiants comme un fait tout à fait isolé d'un contexte global, à force de rapprocher le mot *drogué* du mot *hippie* puis du mot *jeune*, ne provoque-t-on pas un nouveau racisme, qui ne cherchait qu'un prétexte pour se révéler : *le racisme anti-jeune* ? Il est facile, en effet, de condamner ce qu'on ne comprend

pas, ce qui inquiète. Ce mouvement peut d'ailleurs aller plus loin et avoir des conséquences plus graves. On peut donner grâce à ce phénomène un nouveau moyen de répression anti-jeune."

C'est bien ce qu'exprimait lui aussi, en 1973, devant le Comité européen pour les problèmes criminels, M. Maxime FLORIO (1975) :

"L'usage de la drogue par les jeunes, disait-il, ne peut-être isolé de leur attitude à l'égard de la société et de la culture des adultes".

Et après avoir cité plusieurs réflexions d'auteurs américains et néerlandais, M. FLORIO terminait son rapport sur ce point par des paroles révélatrices :

"La rupture entre les générations, voulue par les jeunes, et redoutée par les adultes pourrait peut-être expliquer la violence instinctive de la réaction de ces derniers à la drogue".

Une telle analyse de la situation en France répond tout à fait à celle qu'a proposée GUSFIELD (1980) pour les Etats-Unis :

"La bataille concernant la législation sur la marijuana, écrit-il, à cause de son niveau émotionnel, pourrait être comprise comme un "drame" (116) relatif à l'autorité de la culture adulte et de son pouvoir sur les jeunes. La férocité de la punition dans les lois sur la marijuana peut être vue dans le contexte d'une période historique où les valeurs "publiques" des adultes ont été attaquées dans de vastes domaines, y compris le sexe, les buts du travail, les conventions de la société (*public decorum*) et l'habillement. La question de la drogue était intérieure à un problème général jeunes v/adultes, générations plus âgées v/générations plus jeunes".

Et GUSFIELD ajoute une constatation importante sur laquelle nous reviendrons : Quels qu'aient été les faits réels, les lois sur la marijuana trouvaient leur sens propre *dans la "culture"* (p.184). Autrement dit : dans le contexte culturel particulier dans lequel elles ont été édictées.

b) Des mesures "de sauvegarde"

Quand le projet de loi voté en première lecture par l'Assemblée nationale arriva devant le Sénat, le Gouvernement craignit que celui-ci, "traditionnellement fort soucieux de la défense des libertés individuelles", n'acceptât pas ce que le projet comportait justement d'atteintes à ces libertés (source officielle). Mais aussi bien la Commission des lois que la Commission des affaires sociales du Sénat donnèrent leur aval, sans difficulté, au texte voté par les députés. Les termes dans lesquels s'expriment leurs rapporteurs respectifs, M. MARCILHACY et M. LEMARIE, en disent long sur l'effet que la campagne de presse, et sans doute aussi les travaux antérieurs, déjà publiés, de l'Assemblée nationale sur "la drogue", avaient produit dans l'esprit des sénateurs.

Dans son rapport pour la Commission des affaires sociales (117) M. LEMARIE reconnaît que "la situation dans notre pays n'a aucune commune mesure avec celle de certains autres". Il dépeint cependant "la toxicomanie en France" sous les couleurs les plus alarmantes, et il n'a aucune peine à accepter des mesures punitives "contre des personnes qui se sont livrées à un usage *illicite* (souligné dans le rapport) de stupéfiants". Ce qui lui paraît à lui étonnant, c'est "le caractère assez exceptionnel par rapport aux exigences traditionnelles du droit pénal, de toutes ces dispositions organisant une procédure de nature sanitaire et non plus pénale". Et il s'empresse de souligner :

"Bien entendu, même si une très grande priorité est donnée aux méthodes thérapeutiques, dans le dispositif de lutte contre le grand fléau social que risque de devenir la toxicomanie, il n'est dans l'esprit de personne d'en faire un système exclusif se substituant en totalité à un régime antérieur axé sur la répression.

117 - Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales par M. Bernard LEMARIE. n° 39, Sénat. première session ordinaire de 1970-71, annexe au procès-verbal de la séance du 29 octobre 1970.

Il doit être bien entendu que l'usage non médical de stupéfiants demeure illicite et doit donc, si l'on ne peut obtenir des résultats par une voie moins coercitive, être réprimé au sens pénal du terme" (118).

Ainsi, faire une loi pénale était pour M. LEMARIE la réponse *normale*, qui ne demandait pas d'explication. Il fallait au contraire rassurer en quelque sorte les sénateurs. Qu'ils n'aient crainte, les mesures thérapeutiques n'empêcheraient pas de sévir. Il n'était "dans l'esprit de personne" de revenir sur le système existant, "basé sur la répression".

Pour sa part, M. MARCILHACY, rapporteur pour la Commission des lois du Sénat, se montre conscient que le pouvoir s'apprête à frapper d'une manière quelque peu excessive. Il écrit dans son rapport (119) :

"La Commission des lois a obéi au souci principal de prendre des mesures à caractère souvent exceptionnel pour parer à un fléau qui malheureusement est sorti aujourd'hui du cadre de l'exception. Pour reprendre une fort ancienne terminologie juridique, nous dirons qu'il s'agit d'une loi "de véritable salut public". Cette définition justifie, à nos yeux, qu'en nombre de cas, sans renoncer à aucun des principes sur lesquels repose notre société de droit écrit, nous avons cru devoir faire prévaloir l'intérêt général sur le simple "droit de quelques individus".

Aussi M. MARCILHACY croit-il devoir justifier de telle mesures. Il le fait dans les termes suivants : (même rapport)

"Le drogué, par le seul fait du vice qu'il a adopté ou qui s'est imposé à lui, a perdu une grande partie de son droit à la liberté, ayant abdiqué celle-ci au profit des "paradis artificiels" qu'il recherche".

118 - Nous retrouvons ici le procédé signalé tout au long de cette étude qui consiste à affirmer que le pénal sera, dans cette loi, *ultima ratio*, alors qu'il demeure le principe.

119 - Avis présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale par M. Pierre MARCILHACY. n°35-Sénat. première session ordinaire de 1970-1971, Annexe au procès-verbal de la séance du 27 octobre 1970.

Et en séance -c'était, pour le Sénat, la première lecture du texte proposé -M. MARCILHACY mettra encore plus d'accent sur ce qui légitime à ses yeux des mesures d'urgence :

"Il y a bien là un phénomène épidémique. Envoyé par le Sénat en mission aux Etats-Unis, il y a deux ans, je me souviens d'avoir visité en mars 1968 les prisons de New York et d'avoir parlé à des fonctionnaires qui, avec un dévouement d'ailleurs extraordinaire, essaient de lutter contre la toxicomanie de la jeunesse. Ils nous ont dit : "Vous, en France, vous ne connaissez pas ce mal terrible". Malheureusement, aujourd'hui, nous le connaissons et nous sommes affolés (120) de constater que ce changement s'est opéré en deux ans. Il y a donc épidémie, et , comme pour toute épidémie, il convient de prendre des mesures. C'est pour cette raison que notre Commission des lois a cru qu'en matière de préservation des intoxiqués elle devait faire taire certains scrupules qui, lorsqu'il y a péril, ne sont plus de mise. D'ailleurs, ne nous y trompons pas, les lois ne valent que dans la mesure où la préservation des droits de l'individu ne met pas en péril le groupe..."

En fait il n'échappe pas plus au rapporteur de la Commission des lois du Sénat qu'à celui de l'Assemblée nationale que les mesures d'urgence envisagées vont à l'encontre des libertés individuelles. M. MARCILHACY reconnaît implicitement le caractère éventuellement injuste de ces mesures quand elles auront à s'appliquer sur des personnes concrètes. Les juristes qui, après la promulgation de la loi, en feront le commentaire, savent aussi que l'art. L-628 constitue un point faible de cette loi : on les voit éviter d'insister sur la manière dont l'incrimination d'usage a été légitimée. Si l'une de nos sources officielles se félicite de l'attitude du Sénat en cette circonstance, il note bien, dans son article non signé, qu'il s'agit de "dérogations notables à nos coutumes juridiques". Pour sa part, le Conseiller DOLL (1971), bien qu'élogieux pour un texte de loi qu'il

120 - Si affolés que la Commission des lois du Sénat avait envisagé un moment d'établir la peine de mort pour les trafiquants de drogue, et qu'un sénateur, M. SCHIELE, avait proposé un amendement tendant à "empêcher toute mesure ou allègement de peine en faveur de ceux qui seraient condamnés pour trafic de drogue". M. MARCILHACY, la Commission des lois et le Gouvernement refusèrent unanimement, il faut le dire, de le suivre dans cette voie...

estime "longuement mûri", hésite à cautionner "le législateur" en ce qui concerne l'infraction d'usage de stupéfiants qui vient d'être créée.

"D'aucuns s'étonneront, écrit-il, de cette rigueur et souligneront qu'il est permis aux obsédés sexuels de sacrifier à Vénus jusqu'à en perdre l'entendement, aux adeptes de la dive bouteille de céder à leur vice, au mépris de leur santé, pourvu qu'ils ne soient pas dangereux pour les autres. Pourquoi l'usage personnel des stupéfiants serait-il prohibé ?"

Et citant le passage de l'exposé des motifs par lequel le Gouvernement a justifié cette incrimination, (121) le Conseiller DOLL commente :

"On se rapproche singulièrement de certains pays de l'Europe de l'Est telle que la République tchécoslovaque. Une loi de ce pays, datée du 17 mars 1966 et afférente aux principes fondamentaux des soins apportés à la santé du peuple énonce en son article 11 :

" Aux soins apportés par la société à la santé du peuple doit correspondre l'effort de tout individu de vivre sainement et d'éviter les influences agissant de façon nocive sur sa santé"...

Nous sommes loin, estime le Conseiller DOLL, de l'époque romantique et de la recherche de "paradis artificiels" de toute une littérature peut-être inaugurée par Baudelaire. Nous en sommes loin parce que toujours, ce qui dans un cadre étroit peut-être toléré par une civilisation "devient intolérable quand

121 - Rappelons ce texte :

" A une époque où le droit à la santé et aux soins est progressivement reconnu à l'individu -en particulier par la généralisation de la Sécurité sociale et de l'aide sociale- il paraît normal en contrepartie que la société puisse imposer certaines limites à l'utilisation que chacun peut faire de son propre corps, surtout lorsqu'il s'agit de d'interdire l'usage de substances dont les spécialistes dénotent unanimement la nocivité".

Nous savons maintenant que les spécialistes de l'époque ne dénonçaient pas unanimement et sans nuances la nocivité de toutes les substances visées par la loi du 31- XII- 1970. Mais il est vrai que le texte de l'exposé des motifs était prêt avant que des spécialistes n'aient été officiellement consultés.

le mal se répand", a déclaré M. le sénateur MARCILHACY (*J.O. débats parlementaires Sénat 4 novembre 1970 p.1715*)" (122)

Si le conseiller DOLL laisse au rapporteur de la Commission des lois du Sénat, qu'il cite sans plus de commentaire sur ce point, la responsabilité de la justification donnée, n'est-ce pas qu'il trouve une telle justification douteuse ?

Si nous prenons les fragments cités du rapport de M. MARCILHACY pour la Commission des lois, nous constatons, une fois encore, qu'elles reflètent cette dissociation déjà rencontrée chez d'autres acteurs entre la connaissance, exprimée à un moment donnée, que "le mal n'a pas encore atteint un réel degré de gravité", et le sentiment de l'existence d'une énorme menace dont il faut essayer de se défendre par n'importe quel moyen. Les termes outranciers repris du discours journalistique -fléau, épidémie, péril, etc... semblent n'être jamais assez forts. Pourtant, ces termes ne décrivent pas une situation objective. Ils ne sont que l'expression d'un sentiment de *panique*. "Nous sommes affolés" dit textuellement M. MARCILHACY. Alors joue le réflexe déjà rencontré : la réplique se présentant à l'esprit comme devant être proportionnée à la menace ressentie, M. MARCILHACY va parler, ni plus ni moins, de *mesures de salut public*. Ces mesures, il le voit bien, seront contraires aux "droits de l'homme", mais il n'importe : les "intoxiqués" ayant perdu "grande partie de leur droit à la liberté", nous devons, dit-il, faire taire certains scrupules, nous pouvons "faire litière de certains principes"...

En fait, M. MARCILHACY n'avait pas uniquement en tête, quand il parlait des "libertés publiques", la création de l'incrimination d'usage à laquelle il ne fait qu'une modeste allusion. Ce qui le préoccupe davantage, ce sont les pouvoirs nouveaux qu'il est question de donner à la police en matière de garde à vue et de perquisition. Ces pouvoirs pourraient en effet gêner des gens qui eux, n'ont pas perdu leur droit à la liberté, des "innocents" en quelque sorte. Mais le "péril" est si grand qu'il convient, selon M. MARCILHACY, "d'assimiler, à certains égards (123), les

trafiquants aux proxénètes", d'autoriser "l'accès de la police dans les lieux où seront consommés, fabriqués, transformés ou entreposés illicitement des stupéfiants", et de traiter la question de l'allongement du délai légal de garde à vue "comme en matière de crime contre la sûreté de l'Etat". C'est ainsi que le Sénat -M. MAZEAUD le constatera dans un rapport postérieur à l'Assemblée nationale (124)- "(aggravera) les dispositions répressives du texte", suscitant un certain remous parmi les députés, et une réaction du Syndicat de la magistrature.

"Je n'ai aucune pitié - dira M. GERBET (125) - à l'égard des auteurs des délits que nous voulons poursuivre. Mais je ne voudrais pas que sous un prétexte qui pourrait n'avoir aucun fondement, il ne fût pas tenu compte du respect des libertés individuelles. Et que l'on privât les citoyens des garanties que leur donne la loi".

En vain. Les députés ne suivront pas M. GERBET, et les amendements du Sénat seront en leur quasi totalité approuvés par l'Assemblée nationale. Quant au sursaut d'indignation manifesté par

"La première, dit-il, est qu'on oublie que la responsabilité pénale est éminemment personnelle. L'Etat ne peut me demander des comptes que pour ce que j'ai fait, et non pour ce que d'autres font, et moins encore pour ce que d'autres pourraient arriver à faire. Si je vole un porte-monnaie dans un transport collectif, on ne peut augmenter ma peine du fait que d'autres le font aussi, parce que dans ce cas, on m'utilise comme une chose pour faire peur à d'autres, et en définitive, on méconnaît ma condition d'homme en tant que personne... La seconde erreur consiste à ne pas voir qu'avec le même argument, toute conduite réservée au champ de la conscience morale peut-être criminalisée, et en conséquence, jeté par terre le principe de l'art. 19 (celui de la liberté de conscience) dans la constitution argentine et toute ses conséquences...". E.R.ZAFFARONI (1986)

123 - En ce qui concerne la suppression du passeport et la suppression du permis de conduire.

124 - Rapport n°1496 fait par M. MAZEAUD au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur proposition de loi modifiée par le Sénat, annexe au procès-verbal de la séance du 4 décembre 1970.

125 - Séance de l'Assemblée nationale du 10 décembre 1970, 2ème lecture.

le Syndicat de la Magistrature (126) contre des dispositions qui faisaient une "entorse aux droits constitutionnels", M. MARCILHACY le réduira à néant par un nouvel appel oral à cette "nécessité" qu'entendaient si bien tous les parlementaires :

"Mesdames, Messieurs, lancera-t-il, soyons sérieux ! Ou bien l'on considère que la drogue n'est pas un fléau national ou international, et les mesures que j'ai préconisées et que vous avez bien voulu accepter peuvent être considérées comme superflues et, dans une certaine mesure, comme portant atteinte à un certain nombre de principes qui nous sont chers, à vous comme à moi ; ou bien l'on considère que c'est un fléau et qu'il s'agit d'intervenir avant que notre pays ne connaisse le sort des Etats-Unis d'Amérique, et bien minces sont les dérogations que je vous ai demandées et que vous avez acceptées, eu égard à la santé de nos enfants et à l'équilibre de toute une société..."

La cause était entendue. La "loi de salut public" allait être votée, à l'unanimité, par le Sénat comme par l'Assemblée nationale. En dépit du scepticisme qui habitait les esprits, M. MARCILHACY conclura son rapport en ces termes :

"Il restera sans doute à poursuivre les causes profondes du malaise qui incite souvent une jeunesse à recourir aux paradis artificiels dont nous croyons à tort que le romantisme est dépassé. Cette recherche des causes et la lutte pour qu'elles ne s'étendent ni se poursuivent relèvent de l'action de tous . Nous espérons que l'opinion publique française prendra le relais du pouvoir législatif et de l'exécutif qui seront demain mieux armés pour éviter à notre pays le triste exemple de certains pays amis".

On retrouve, ici comme ailleurs le paradoxe qui pousse les parlementaires à "agir" et donc à frapper, et fort, alors qu'ils restent conscients de leur impuissance à "juguler le fléau" par une loi.

126 - Initiative peu goûtée des parlementaires "Cette organisation, dira M. MAZEAUD lors de la séance du 18 décembre 1970 à l'Assemblée nationale (la dernière), si soucieuse de défendre l'indépendance de la magistrature, indépendance que les pouvoirs publics ne menacent en aucun manière, ferait bien de s'inspirer du principe de la séparation des pouvoirs et de ne point s'immiscer dans le domaine du pouvoir législatif".

Une telle attitude est profondément déconcertante si l'on ne voit dans la loi pénale qu'un instrument utilitaire. Mais n'est-elle que cela? Ce que nous découvrons ici de manière répétitive donne à penser qu'elle est en même temps tout autre chose.

La non-coïncidence entre ce que pensent personnellement et ce que décident au sujet du consommateur de stupéfiants, ceux qui ont la responsabilité législative, nous semble révélateur de la face cachée de toute incrimination : sa fonction symbolique.

Les co-producteurs de la loi de 1970 font de l'usager de stupéfiants un "délinquant" alors qu'ils le voient comme un malade, et qu'ils ne croient pas, en le punissant, avoir quelque chance d'éradiquer "la toxicomanie". On a beau jeu de montrer l'inconséquence d'une telle prise de position si on l'analyse par rapport à la cible ostensiblement visée. Mais si on l'examine du point de vue de la signification propre de la loi, elle peut prendre sens.

En repoussant -brutalement- le consommateur de stupéfiants hors des marges socialement admises, "les" législateurs de 1970 ont défini, en creux, ce que devait être, à leurs yeux, une personne "normale" et saine. Et proclamé le type de société dans lequel ils voulaient vivre, eux et ceux qu'ils ont eu conscience de représenter. C'est ce "modèle" sous-jacent qu'il nous faut maintenant tenter de reconnaître si nous voulons comprendre l'agir des acteurs co-producteurs de la loi de 1970.

2) Le concept d'"ordre social" chez les co-producteurs de la loi de 1970

"Les" législateurs de 1970 ont agi pour une grande part sous l'influence de contraintes idéologiques reçues qui ont nourri leur "volonté politique". Ils ont incarné une "manière de faire" fondée sur des postulats qui ne se remettent pas normalement en question, et qui dérivent pour l'essentiel d'une certaine conception de l'"ordre social".

Selon GUSFIELD (1981), l'"ordre social" serait une construction culturelle à deux dimensions, l'une cognitive, l'autre morale. La

dimension cognitive entretiendrait la fiction d'un "ordre naturel" clair, certain, et maîtrisable ; la dimension morale reflèterait l'illusion d'un monde orienté par des préceptes moraux dont la transgression emporterait danger et désordre. Et le processus de production d'une loi serait une "action dramatique" jouée sur la scène politico-sociale pour "énoncer ce monde ordonné, prévisible, légitime ..." (p.170), "un rituel chargé de faire exister la fiction d'un monde qui est plus aspiration que réalité" (p.181). L'action dramatique que représente la production d'une loi pénale servirait à rendre manifestes "les attentes et les perceptions de ce qui doit être considéré comme normal, et regardé comme (un but) à poursuivre, en même temps qu'à rendre clair ce qui est (au contraire) déviant et doit être condamné" (id). A cet égard, la loi pénale, d'une part, "dresserait une barrière contre l'horrible scepticisme des alternatives sans fin et des faits ambigus, contre le confusionisme du concret et du particulier" (p.174) ; elle exprimerait d'autre part "ce qui est publiquement admissible" (p.181).

Notre étude nous a permis d'assister à une telle "mise en scène". Nous avons vu les responsables politiques faire exister "dramatiquement" cet ordre fictif dont parle GUSFIELD. Il suffit de relire les nombreux textes cités, produits par ceux qui ont préparé ou suscité la future loi, pour y déceler, à tous les niveaux, un *processus de dramatisation* qui va permettre de prendre des mesures d'exception. Il y a dramatisation puisque des vocables servant d'habitude à désigner les plus grandes calamités dont peut souffrir l'humanité sont utilisés pour caractériser un phénomène que l'on sait modeste (127).

127 - Le procédé sera d'ailleurs réutilisé indéfiniment dans les présentations qui seront faites de la loi postérieurement à sa promulgation. Ainsi, une brochure "Actualité services" d'avril 1971, éditée par le Secrétariat général du Comité interministériel pour l'information, décrit-elle la loi du 31 décembre 1970 comme répondant à un "danger social grave". Tout en manifestant dans leurs analyses qu'ils connaissent l'ampleur *relative* du problème posé, les commentateurs non-officiels eux-mêmes emploient souvent pour nommer ce problème des termes qui le grossissent et ont donc pour effet d'augmenter, ou de susciter, la peur des auditeurs ou des lecteurs. Paul-Julien DOLL par exemple, dans son article précité (qu'il signa comme Conseiller à la cour d'appel de Paris et comme lauréat de l'Académie des Sciences morales et politiques et de l'Académie nationale de Médecine) parle d'un "péril", d'un "mal" qui se "répand comme la peste". Et il

Dans ce climat "théâtral", un savoir conventionnel concernant "le problème de la drogue" a été, sous nos yeux, substitué à la réalité observable. Des hommes de science avaient été choisis dont on attendait implicitement une définition précise du phénomène appréhendé. Or, parce qu'ils n'ont pas pu "nommer le problème" de façon certaine et consistante, parce qu'ils ont laissé voir leurs doutes, leurs hésitations et, pour tout dire, leur ignorance humblement confessée des causes et des effets d'une crise qui les dépassait, nous avons vu les co-producteurs de la loi du 31-XII-1970 réduire, réinterpréter cette image-là, inopportune, du problème, pour suggérer à la place celle d'un objet bien identifié et intelligible sur lequel l'instauration d'un contrôle devenait possible (128).

n'hésite pas à forcer l'image des dangers suggérés, comme inéluctables, que toute drogue ferait selon lui courir à l'usager (et à ceux qui l'entourent), prêtant pas exemple au consommateur de cannabis, "amaigri, blafard, anorexique", de possibles "réactions meurtrières ou des impulsions érotiques", ce qui ne correspond nullement à l'information donnée par des médecins auditionnés par la Commission culturelle sur les utilisateurs de ce produit. Sur ce point précis, on peut trouver dans une annexe au "rapport 982" relative aux différents stupéfiants et à leurs effets connus, la note suivante :

"Pour certains, la marijuana serait moins toxique que l'alcool. C'est en particulier l'opinion de certains médecins américains. Selon le prof. Richard H. Blum, directeur du programme de psychopharmacologie à l'Institut d'études des problèmes humains de l'Université de Stanford en Californie : "employé à petites doses par des personnes équilibrées, il ne semble pas qu'il (le cannabis) puisse avoir des effets très malfaisants. Employé à hautes doses par des individus mal nourris ou déséquilibrés, on a constaté qu'il pouvait avoir des résultats très graves et notamment des psychoses, des phénomènes d'apathie et de dépendances psychologiques". Même quand le pire est envisagé, il n'est question ni de réactions meurtrières ni d'impulsions érotiques.

128 - Le "rapport 982" commence par ces mots :

"Mesdames, Messieurs, votre Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, préoccupée par l'ampleur nouvelle prise par le phénomène de la drogue... a consacré... plusieurs de ses réunions à cet important problème. Elle a pu procéder à l'audition des ministres compétents et de diverses personnalités

Bien entendu, cela ne veut pas dire qu'ils l'aient fait *délibérément*. Nous formulons au contraire l'hypothèse d'une adaptation inconsciente des discours aux "nécessités" internes d'un système philosophico-politique qui, pour fonctionner, suppose présent dans les mentalités concernées le cadre culturel que nous nous efforçons de retrouver. Affirmer l'existence d'une réalité saisissable était le premier élément de ce cadre.

Mais pour pouvoir légitimer une intervention *pénale*, il fallait aussi que les responsables politiques fassent exister un "ordre moral" dans lequel les actions de chacun, résultant de son libre arbitre, lui sont imputables. Nous allons voir maintenant comment en effet on peut déceler, dans les commentaires des uns et des autres, des signes d'une telle "moralisation" du problème.

Rappelons d'abord comment les vocables choisis pour caractériser les consommateurs de stupéfiants développent à l'encontre de ceux-ci un processus de disqualification qui les situe en dehors du "monde moral", lequel se trouve par là même énoncé. On dit d'eux qu'ils sont "des épaves", des "déchets humains". On parle de leur "vice", de leur "dépravation". On stigmatise "une faune de chevelus sales et hirsutes", une "jeunesse désœuvrée et avide de sensations", etc...

Ces traits sont d'autant plus intéressants à relever qu'ils contredisent l'affirmation parallèle constante, trouvée chez les mêmes auteurs, que "le drogué" est "un malade", un être qui, par nature, serait *prédisposé* à la "toxicomanie".

particulièrement qualifiées pour traiter des causes et des effets de ce fléau, ainsi que des moyens d'y faire face..."

Cette courte introduction indique clairement ce que les rapporteurs de la Commission ont voulu retenir de l'information recueillie. Sans marquer la moindre hésitation, sur un ton péremptoire et d'entrée de jeu alarmiste, le rapporteur affirme *ce qu'il faut croire* : d'une part le phénomène de la drogue, qui a pris "une ampleur nouvelle", est "un fléau" ; d'autre part, les personnes auditionnées ont une compétence parfaite pour traiter l'ensemble du "problème" : elles en connaissent les causes et les effets, et elles savent quels remèdes lui appliquer. On ne saurait, en si peu de mots, contrairement à la lettre des auditions recueillies, exprimer davantage de certitudes.

Mais comment mettre en cause quelqu'un qui serait "toxicomane" comme on a le sang bleu ou le nez de travers ? Pour pouvoir reprocher sa conduite à l'usager d'une drogue, il faut qu'une place, si petite soit-elle, soit laissée à quelque "mauvaise volonté" de sa part. Les mots choisis disent cela en effet.

Alors que, d'une part, on présente volontiers "les drogués" comme des "victimes" (de leur nature, de leur environnement, de la société tout entière), des "faibles" qu'il faut "protéger contre eux-mêmes", on ne renonce pas à faire d'eux, dans le même temps, les auteurs conscients et volontaires d'un comportement contraire à un monde moral (légitime) dans lequel nos actions seraient seulement le résultat de nos choix.

Le terme de "malade" est généralement assorti, dans la bouche de ceux qui l'emploient, d'un adverbe qui modifie substantiellement l'image, qu'appelle le mot seul, d'un malheureux qui n'a pas ou n'a plus la santé. "Le drogué, lit-on le plus souvent, est *plutôt* (ou *surtout*, ou *avant tout*) un malade". Cela veut dire qu'il est en même temps autre chose. Qu'il est aussi, par référence à un monde où le bien et le mal s'opposent sans nuances, quelqu'un qui se situe volontairement du mauvais côté. Par rapport aux gens "bien" qui eux écrivent leurs actions dans la sphère des comportements admissibles, le "drogué" est un "méchant", quelqu'un qui détruit ou menace l'ordre social dans sa dimension morale.

M. FLORIO (1975) parle à un moment donné, à propos du "drogué" qui accepte le traitement, de "pécheur repent". Les mêmes termes empruntés au vocabulaire religieux se retrouvent dans l'article précité du Conseiller DOLL (1971) qui dit craindre "*les repentirs peu sincères*" ou "les refus *délibérés*" de ceux à qui la loi "donne une chance" mais dont on peut redouter qu'ils ne "*se dérobent*" au traitement.

Au traitement, et au désir sous-jacent de l'auteur de faire rentrer dans le rang ces éléments non conformes qui perturbent la société de leurs aînés. Une société idéale postulée en creux par la stigmatisation de ceux qui sont décrits, par rapport à elle, comme "déviant", mais dont on peut retrouver aussi, en clair, les caractéristiques.

Dans la perspective d'une réflexion *a posteriori* "sur l'ensemble des problèmes de la drogue" et au nom de la mission officielle d'étude dont l'a chargée le Président GISCARD D'ESTAING, Madame Monique PELLETIER s'interrogera en 1978 "sur la notion de *normalité* et la place que la société peut réserver à ceux qui *n'admettent pas le type de comportement qu'elle propose comme modèle unique*". Et Mme PELLETIER conclura :

"Une bonne part des explications et des solutions qui peuvent être proposées à la toxicomanie tiennent à des considérations de cette nature : le toxicomane est perçu comme un danger par la société des adultes parce qu'il refuse les valeurs d'effort, de travail, de réussite sur lesquelles elle repose. Et le "traitement " qui lui est appliqué n'a comme seul objectif, à travers des modalités souvent improvisées, que la "réinsertion", c'est-à-dire le fait qu'il accepte enfin le comportement et les valeurs qu'il refusait".

Ainsi, l'incrimination d'usage illicite de stupéfiants a eu pour signification profonde d'affirmer solennellement l'existence -ou la volonté de faire exister- un certain type de société. L'objectif premier "des" législateurs n'était pas de punir le drogué -toute l'argumentation qu'ils emploient pour tenter de se situer par rapport à cette question là porte à faux -mais de rassurer une majorité qui avait besoin de penser que l'ordre public coïncidait avec ses valeurs (129).

129 - "La législation sur la marijuana, dit GUSFIELD à propos des Etats-Unis, et l'antipathie à toute épreuve manifestée officiellement dans ce pays à l'égard de l'usage des drogues hallucinogènes ont eu pour effet : de faire de l'usage de la drogue une conduite étiquetée *déviant*, de répandre l'idée que c'est là un agir de personnes marginales et anormales, et de laisser croire que "la société" présente dans le domaine de la moralité un consensus en raison duquel un tel comportement est réprouvé. Cela, ajoute-t-il, rassure ceux pour qui les changements sociaux et culturels dans la jeunesse, ainsi que le style de vie, sont symbolisés par l'usage de la drogue : ils peuvent penser que l'ordre public coïncide avec leurs valeurs, et que ce sont les valeurs qui sont dominantes dans la vie américaine".

IV - CONCLUSIONS RELATIVES A LA GENESE DE L'INCRIMINATION D'USAGE ILLICITE DE STUPEFIANTS DANS LA LOI DU 31 DECEMBRE 1970

Il est temps d'essayer de récapituler ce que l'étude qui précède nous a permis de découvrir sur l'origine de l'incrimination d'usage illicite de stupéfiants telle que prévue par la loi du 31 décembre 1970.

Tout notre effort a tendu vers la mise à nu de ce qui, dans la réalité des faits, avait rendu possible l'entrée dans le droit français de l'article L-628 du code de la Santé publique. Arrivée en bout de course, nous constatons qu'une certaine idée d'ensemble des conditions dans lesquelles l'incrimination a été produite, apparaît en effet.

L'incrimination d'usage illicite de stupéfiants a été le fait *d'acteurs* qui ont opéré sur plusieurs scènes socio-politiques : familiales, médiatiques, corporatives, électorales, administratives, parlementaires, entre autres. Ces acteurs ont élaboré, simultanément ou successivement, la définition d'un certain "phénomène drogue objet d'intervention des pouvoirs publics", puis la réponse -pénale- de l'Etat au problème ainsi nommé.

Nous avons maintes fois souligné l'impossibilité de faire retomber sur une seule personne ou même sur un groupe bien délimité de personnes la totale responsabilité de l'incrimination. Nombreux sont les acteurs dont l'intervention a compté, sans qu'on puisse mesurer la part exacte de chacun dans la création du nouveau délit. Nous avons constaté en fait une sorte de mouvement irrésistible qui, après avoir induit une prise en mains par les pouvoirs publics du phénomène "consommation de stupéfiants par les jeunes", a opéré entre tous les co-producteurs directs de l'incrimination une sorte de consensus portant sur la "nécessité", ressentie par tous, bien que pour des motifs éventuellement différents, de faire advenir ce délit.

En un sens, on pourrait dire que, dans la formulation générale retenue en 1970, l'incrimination d'usage de stupéfiants a été un produit de cette époque-là. Ce texte n'avait pas émergé jusque-là, alors que certains faits auraient pu en susciter l'avènement, par exemple lorsque, dans les années 1920, une consommation

importante de cocaïne avait été enregistrée. Et il ne fait pas de doute qu'un tel délit n'aurait pu advenir aussi facilement quelques années plus tard (130). Mais dire que cette incrimination est un fruit, ou une séquelle, de mai 1968, c'est s'en tenir à une constatation abstraite que nous avons justement souhaité dépasser en entreprenant l'étude que nous présentons.

Même si nous sommes persuadée en effet que le contexte historique a été essentiel -comme déclencheur d'une mobilisation générale des esprits- dans l'émergence de l'incrimination d'usage de stupéfiants en droit français, d'autres éléments ont tenu, dans l'appréhension du phénomène comme dans le choix de la réponse politique qui lui a été faite, une place non négligeable. C'est ce que nous avons découvert en approchant quelques personnes dont l'intervention directe a été visiblement déterminante dans le processus de création du délit.

On peut naturellement penser que d'autres personnes placées dans la même situation auraient agi exactement comme celles dont nous avons reconnu et spécifié le rôle. Certes. Et cela nous semble d'autant plus évident que ce n'est pas en recourant à la psychologie de ces personnes -d'ailleurs impossible à retrouver- que nous avons essayé de comprendre leur prise de position. Nous avons au contraire cherché à expliquer leurs interventions en les situant sur les différentes scènes et dans le contexte où elles ont agi. Mais valoriser la position sociale que ces personnes ont occupée à l'époque et d'où elles ont provoqué ensemble l'avènement de l'incrimination, n'empêche pas de les regarder comme les "facteurs" réels de cette incrimination. C'est par l'analyse des propos tenus par ces personnes-là, concrètes, non théoriques, qu'il a été possible de savoir par quelle voies et selon quelles étapes elles ont enclenché et mené jusqu'au bout le processus législatif, et de saisir par quelles sortes de contraintes elles se sont senties assujetties au temps de leurs prises de conscience et de leurs options.

Nous n'avons certes pas la prétention d'avoir tout mis à jour, ni d'avoir tout compris, mais nous croyons qu'en regroupant nos observations autour des trois questionnements fondamentaux qui ont

130 - Voy. infra : la tentative manquée de réduire le champ pénal de l'article L-628 du code de la santé publique (p.172 ss).

été les nôtres, nous pouvons dire de façon schématique - nécessairement incomplète et réductrice mais éclairante à nos yeux-
 1) quels sont les acteurs qui ont produit l'incrimination considérée,
 2) Comment -à travers quel processus- ces acteurs en sont arrivés là, et
 3) Pourquoi -sous l'impulsion de quelles motivations- c'est l'option *incrimination* qu'ils ont retenue.

I - QUELS ACTEURS ONT PRODUIT L'INCRIMINATION ?

Cinq types d'acteurs peuvent être distingués -indépendamment du rôle officiel qui leur était éventuellement attribué- selon la sorte de participation qu'ils ont eue dans l'avènement du nouveau délit d'usage illicite de stupéfiants : des *acteurs signalisateurs* (du phénomène consommation de drogues par les jeunes), des *acteurs inducteurs* (de la politisation de ce problème), des *acteurs initiateurs* (de la réponse étatique), des *acteurs promoteurs* (co-producteurs de l'option incrimination), et des *acteurs décideurs- enregistreurs* (dont *l'intervention nécessaire* a donné naissance officielle à la loi).

Les acteurs signalisateurs, inducteurs, initiateurs et promoteurs ont certainement été plus nombreux que ceux que nous avons repérés. Nous avons cependant pu en citer nommément un certain nombre : parmi les *acteurs signalisateurs* : de simples citoyens (les jeunes consommateurs de stupéfiants, leurs parents, d'autres parents), des représentants d'intérêts sectoriels (policiers, inspecteurs de la Santé en milieu scolaire), des journalistes, les experts auditionnés par la Commission des affaires culturelles, familiale et sociale de l'Assemblée nationale. Parmi les *acteurs inducteurs*, nous avons pu citer le ministère de l'Intérieur et un certain nombre de députés que nous avons vu interpeller le Gouvernement, voire déposer des propositions de loi, pour qu'une réponse politique soit donnée au "phénomène drogue". Les *acteurs promoteurs* que nous avons décelés ont été, à côté de l'auteur -ou des auteurs- formel du texte, des intervenants (dont quelques-uns sont restés pour nous anonymes) qui ont, les uns avalisé l'incrimination (chefs hiérarchiques de l'auteur formel, représentants et conseillers techniques des différents ministères impliqués et du Cabinet du Premier Ministre), et les autres, parrainé ce texte au Parlement (présidents et rapporteurs de

Commissions parlementaires). Les *acteurs décideurs enregistreurs* ont été les députés et les sénateurs de l'époque.

II - COMMENT LES ACTEURS ONT-ILS PRODUIT L'INCRIMINATION ?

Le processus par lequel la réponse étatique "incrimination" a été apportée par les acteurs au "phénomène drogue" tel que construit par les acteurs signalisateurs, inducteurs et initiateurs, peut être synthétisé en quatre phases :

1. - **une phase d'affrontement** des principaux acteurs politiquement saisis du problème, au cours de laquelle ces acteurs ont fait valoir, et tenté d'imposer, les logiques diverses de leurs axes de réflexion, d'intérêt et d'action.

2 - **une phase décisionnelle**, dans laquelle l'acteur promoteur qui l'a emporté a pratiquement décidé de l'option définitive.

3. - **une phase d'articulation** entre la phase précédente, décisionnelle de fait, et la phase officielle à venir, pendant laquelle se sont mis d'accord pour adopter l'incrimination les responsables gouvernementaux du texte bureaucratiquement élaboré et les leaders des assemblées parlementaires.

4. - **une phase finale de cautionnement et d'enregistrement** de l'incrimination par les parlementaires.

On remarquera à propos de ces phases que seule la dernière a été *publique*. Les trois premières phases, qui ont été les phases décisionnelles réelles, se sont déroulées *secrètement*. La décision de criminaliser tout usage illicite d'un stupéfiant a été essentiellement le fait d'acteurs opérant sur une scène autre que la scène constitutionnellement prévue : *la scène bureaucratique*.

Il y a lieu de remarquer que s'étant mis ou trouvés d'accord pour produire l'incrimination nouvelle, les acteurs (auteurs formels et acteurs ralliés) ont mis en oeuvre, consciemment ou non, pour faire adopter celle-ci par les porteurs officiels du pouvoir de légiférer -et à travers eux, par l'"opinion"- toutes stratégies utiles à la production

d'une cohérence justificative de la réponse politique choisie (simplification du problème posé, surévaluation de l'information favorable, etc...). Et ils ont allégué une "nécessité de punir" essentiellement fondée sur la fonction symbolique du droit pénal.

III - POURQUOI LES PRODUCTEURS DIRECTS DE L'INCRIMINATION ONT-ILS OPTÉ POUR CE TYPE DE RÉPONSE ?

Les options prises dans le secret par les acteurs producteurs directs (ou promoteurs) de l'incrimination (auteur formel et acteurs ralliés) n'ont pas été l'effet d'une pure discrétionalité de la part de ces acteurs. Leur liberté personnelle s'est trouvée sévèrement limitée par des déterminants qui ont pesé de façon décisive sur leurs choix. Nous avons relevé des déterminants de quatre ordres : événementiel, culturel, politique et juridique.

1. - *d'ordre événementiel*. Les promoteurs ont été marqués par le temps historique d'engendrement de la loi : l'après mai 1968 suggérait le possible avènement d'une contre-culture, et l'information reçue sur la situation d'autres pays, certaines pressions internationales directes, la construction médiatique d'un "problème drogue" présenté comme une menace épidémiologique, attisaient un climat d'insécurité des adultes face aux jeunes...

2. - *d'ordre culturel*. Les décideurs avaient personnellement intégré, ou ils ont dû en tenir compte, des constructions culturelles véhiculées par notre société : vision philosophique d'un monde ordonné, légitime, à faire exister, conception d'un ordre social orienté par des préceptes moraux, et qu'il faut sauvegarder par la reproduction de citoyens "conformes" ; droit pénal conçu comme pouvant seul exprimer les interdits sociaux...

3. - *d'ordre politique*. Les décideurs ont eu à travailler à l'intérieur de structures constitutionnelles impératives (passage nécessaire de la décision prise bureaucratiquement à la scène politique officielle) ; ils ont été sensibles à la force électorale de l'"opinion", elle-même influencée par la libre expression médiatique. Certains ont obéi à une discipline partisane...

4 - d'ordre juridique. Le corpus juridique préexistant (droit positif, pratiques judiciaires et policières dérivées de ce droit ou élaborées en sa marge, règlements administratifs) s'est présenté comme la plus rigide des contraintes à ceux des promoteurs qui ont été chargés d'y intégrer le nouveau texte.

Les quatre types de déterminants repérés se situent dans des registres divers et n'ont pas agi de la même manière sur tous les acteurs. On ne voit pas comment évaluer l'importance relative de ces forces contingentes ou constitutives des mentalités, ni au niveau de la prise de position de chaque acteur impliqué dans la décision, ni *a fortiori* dans l'émergence, due à tous ces co-producteurs, de la loi.

Il est en tous cas certain qu'en 1970, tous les déterminants ont agi dans le même sens, induisant chez les intervenants dont les prises de position ont compté, un consensus paradoxal. Paradoxal car souvent éloigné de l'approche qu'ils ont pu avoir personnellement de la problématique posée, et finalement indifférent au sort réservé à la population-cible de l'incrimination.

En fin d'analyse, on s'aperçoit que l'objet censé être celui de la loi a subi une complète distorsion. Le but théoriquement visé par "le législateur", qui était d'intervenir dans la vie du jeune consommateur de stupéfiants pour qu'il cesse de se droguer et devienne ou redevienne un citoyen utile, a été abandonné ou perdu de vue. Ce but est tout le temps annoncé. Mais les décideurs ont généralement su que la loi pénale nouvelle n'allait régler ni le problème "du drogué ni le problème de la drogue". Ils ont été conscients qu'en créant une incrimination, ils faisaient appel à une autre fonction de la loi pénale, qui a été d'exorciser les peurs, et de rassurer sur leur choix de société, les adultes de l'après-mai 1968.

TROISIEME PARTIE
COMMENT S'EN DEBARRASSER ?

INTRODUCTION

Il a paru opportun de compléter l'étude qui précède sur les conditions de production de l'article L-628 du code de la santé publique -tel qu'institué par la loi du 31 décembre 1970- par une réflexion sur les remises en question postérieurement envisagées de cet article.

Les créateurs du délit d'usage de stupéfiants dans la formulation de 1970 avaient décidé, pour différents ordres de motifs que nous avons longuement analysés, de donner une réponse *pénale* à une activité pourtant fondamentalement regardée (par eux-mêmes) comme relevant de l'assistance sanitaire. La double autorité de principe par suite reconnue à deux administrations -la Justice et la Santé- fonctionnant selon deux logiques souvent inconciliables, n'a jamais cessé depuis d'être perçue par les agents chargés d'appliquer la loi sur le terrain -ainsi que par toute personne impliquée dans le fonctionnement des institutions concernées- comme suscitant des difficultés quasiment insurmontables. D'où la tentation permanente, chez les uns et les autres, de souhaiter que la situation des "drogués" soit confiée à une seule instance de décision - un souhait souvent exprimé de façon pressante par les partisans d'une supériorité *judiciaire* incontestée. D'autre part, l'étroite connexion juridique instaurée depuis 1916 entre la *consommation* et le *commerce* de stupéfiants allait, dans une dialectique incessante, reposer la question du quantum des peines visant à réprimer le commerce illicite de ces substances chaque fois que des voix criaient à une augmentation de la consommation, et, vice versa, rouvrir la question du statut réservé à l'usager dès que celui du trafiquant reviendrait à l'ordre du jour.

Aussi a-t-on maintes fois envisagé, depuis la promulgation de la loi du 31 décembre 1970, des révisions de cette loi dont certaines, directement ou indirectement, ont reposé le problème du traitement juridique à accorder au consommateur de drogues illicites (131).

131 - Nous avons pu relever, pour la période 1971-1985, les propositions suivantes de modification de la loi du 31 décembre 1970 :

-
- 9 juin 1971 : proposition de loi n° 1818 (visant à condamner à la peine maximum prévue par le code pénal certaines infractions relatives aux stupéfiants), présentée à l'Assemblée nationale par MM DEFERRE, Max LEJEUNE, CHAZELLE et les membres du groupe socialiste.
 - 12 avril 1973 : proposition de loi n°125 (tendant à renforcer les peines applicables aux trafiquants de drogues qui, en raison de leur activité professionnelle ou bénévole, exercent une influence particulière sur la jeunesse), présentée à l'Assemblée nationale par M. PLANTIER, député.
 - 24 octobre 1977 : proposition de loi n°3185 (tendant à aggraver les peines encourues par les trafiquants de drogue), présentée à l'Assemblée nationale par M. ERHMAN, député.
 - 23 octobre 1979 : proposition de loi n°29 (relative à la création d'un Institut national de l'enseignement, de la recherche et de l'information sur les toxicomanies) présentée au Sénat par M. GIRAULT, sénateur.
 - 18 février 1981 : proposition de loi n° 222 (tendant à mener une lutte rigoureuse contre l'usage de la drogue, à la répression du trafic de stupéfiants, à l'organisation des soins pour les toxicomanes ainsi qu'à leur réinsertion sociale), présentée au Sénat par Mme LUC, MM. SCHMAUS, GAMBOA (et autres), sénateurs.
 - 9 mars 1981 : question écrite au Premier ministre n° 43514 de M. Alain LEGER, député (communiste) (au sujet des mesures que le Gouvernement entend prendre... pour lutter contre la drogue).
 - 1er octobre 1981 : proposition de loi n° 410 (tendant à réprimer plus sévèrement les infractions à la législation sur les stupéfiants) présentée à l'Assemblée nationale par M. Jacques GODFRAIN et les membres du groupe du Rassemblement pour la République et apparentés.
 - 21 avril 1982 : proposition de loi n° 801 (tendant à réprimer toute incitation publique à l'usage des stupéfiants), présentée à l'Assemblée nationale par M. Jacques MEDECIN, député.
 - 29 avril 1983 : proposition de loi n° 284 (tendant à condamner à la peine maximale toute personne se livrant à l'importation, la production, la fabrication ou l'exportation illicite de plantes vénéneuses classées comme stupéfiants par voie réglementaire), présentée au Sénat par MM. PALMERO, BOILEAU, MOSSION et VALLON, sénateurs.
 - 7 février 1985 : Décret rattachant la M.I.L.T. (Mission interministérielle de lutte contre les stupéfiants) au Premier ministre (cet organisme créé par un décret du 8 janvier 1982, dépendait jusqu'à là du Ministre de la Santé).
 - 26 février 1985 : la Chancellerie reçoit, de deux magistrats siégeant au Tribunal de grande instance de Paris, une note demandant deux modifications à la loi de 1970, et visant à réprimer 1) la détention de substances non prohibées quand ces

Aucune modification n'est cependant intervenue à ce jour concernant l'incrimination de l'article L-628. Celui-ci demeure inchangé au terme de 20 années d'application de la loi de 1970. Cet article a certes fait l'objet, par deux fois, d'une volonté de remise en cause : en 1977-1978, lorsque la Commission nommée par le président GISCARD D'ESTAING "pour étudier les problèmes de la drogue" a envisagé la décriminalisation de l'usage de haschich; et en 1986-1987, lorsque le gouvernement Chirac a tenté d'accroître au contraire la répression pénale contre l'usager.

Même s'il n'y a eu dans le premier cas qu'une simple velléité de légiférer, et même si, dans le deuxième cas, le processus législatif envisagé n'a finalement pas été déclenché, il a existé de fait, en 1977-1978, puis en 1986-1987, des acteurs pour souhaiter mettre en branle la machine législative, d'autres acteurs pour contrecarrer ce projet, et donc, entre eux, une lutte d'influence, peut-être des affrontements, cela dans un certain climat politique favorisant sans doute l'une des manières de voir. La considération de ces divers éléments en présence et de leur interaction, susceptible d'expliquer l'échec de ces tentatives législatives avortées, offre autant d'intérêt à l'investigation qu'un déroulement mené à son terme.

Dans ces deux cas de processus interrompu, comme nous l'avions fait lorsque le processus législatif avait abouti sans encombres, nous pouvons nous demander qui a fait quoi, comment et pourquoi. La

substances sont destinées à transformer ou couper l'héroïne ; 2) la confiscation spéciale des sommes provenant de la vente de stupéfiants ou destinées à leur acquisition.

- 13 septembre 1985 : proposition de la M.I.L.T. au ministère de la Justice tendant à la confiscation des biens des condamnés pour trafic.

- 16 septembre 1985 : note de la Chancellerie où est envisagée la création du délit de "détenition illicite de stupéfiants", la peine prévue étant de 1 à 5 ans pour permettre la procédure de comparution immédiate.

- le conseil des ministres du 20 novembre 1985 adopte un projet de loi tendant à la création de délit de fourniture de stupéfiants à toute personne en vue de sa consommation personnelle (peine prévue : de un à cinq ans pour permettre la comparution immédiate).

Rappelons que ce projet aboutira à la loi du 17 janvier 1986, qui a créé en effet l'incrimination nouvelle prévue, dite du "petit dealer" ou de "l'usager-trafiquant."

première étude réalisée peut ainsi nous aider à poser les bonnes questions, et la comparaison des conditions dans lesquelles se sont produits les résultats si différents que nous observons aux trois époques retenues : en 1970, en 1977-1978 et en 1986-1987, nous permettra peut-être de mieux comprendre comment s'engendrent -et comment avortent, ou disparaissent- les lois pénales.

Nous porterons donc successivement notre regard sur ce qui s'est passé en 1977-1978, puis en 1986-1987, avec, comme précédemment, une attention spéciale aux acteurs et aux circonstances dans lesquelles ceux-ci ont pris leurs options.

I - LA TENTATIVE MANQUEE DE REDUIRE LE CHAMP PENAL DE L'ARTICLE L.628 DU CODE DE LA SANTE PUBLIQUE.

Madame Monique PELLETIER chargée, en 1977, d'étudier "l'ensemble des problèmes de la drogue", avait réuni à cet effet une commission dont nous avons pu rencontrer l'un des membres. Une lumière utile à ainsi été apportée à l'interprétation des deux documents officiels qui ont servi de base à notre analyse : le "Rapport" publié en janvier 1978 (132), et la Circulaire de la Chancellerie en date du 17 mai 1978, connue sous le nom de "Circulaire Pelletier".

Fort heureusement, ces documents officiels sont en eux-mêmes assez explicites pour que leur examen permette de comprendre substantiellement ce qui s'est passé alors. Mais notre témoin nous a renseignée sur un point important que la documentation nommée ne fait qu'évoquer de façon sibylline : le rôle joué dans cette affaire par le Président de la République.

Quand le président GISCARD D'ESTAING charge Madame PELLETIER, qui alors n'a encore exercé aucune fonction officielle (133), de cette mission d'étude, il n'a pas semble-t-il directement

132 - *Rapport de la mission d'étude sur l'ensemble des problèmes de la drogue*, présenté par Monique PELLETIER *La Documentation française*, janvier 1978.

l'intention de modifier la loi concernant l'usager de stupéfiants. Il attend vraiment de la mission qu'elle explore les problèmes relatifs à "la drogue", laissant à Madame PELLETIER la double liberté de choisir les membres de la commission d'étude et de conclure sur le point de savoir quelles mesures pourraient être envisagées. Ainsi, le président GISCARD D'ESTAING n'a pas eu, comme nous l'avions d'abord supposé, à renoncer à un quelconque projet de loi puisqu'il n'en avait concrètement conçu aucun. Et si une réduction du champ pénal de l'article L-628 du c.s.p. a été envisagée en 1977-1978, cette hypothèse n'est pas à attribuer au Président de la République, mais à la Commission elle-même.

Par contre, l'intention de cette dernière résulte clairement d'une lecture synoptique du rapport et de la circulaire. Le rapport conclut à l'impossibilité de recommander qu'un projet de décriminalisation, même partielle, de l'usage de stupéfiants, soit présenté au Parlement, tandis que la circulaire demande *au Parquet*, trois mois plus tard, de s'abstenir systématiquement de poursuivre les consommateurs de haschich (134). Devenue dans l'intervalle Secrétaire d'Etat à la Justice, auteur de la circulaire qui porte son nom, Monique PELLETIER tentait donc d'obtenir par une interprétation totalement discrétionnaire de la loi ce qu'elle avait compris inopportun de proposer par la voie parlementaire. A-t-elle pu prendre seule une telle initiative ? On constate en tout cas qu'une

133 - En juin 1977, date à laquelle elle est chargée de réunir la Commission d'étude sur les problèmes de la drogue, Monique PELLETIER est avocate au Barreau de Paris, juge assesseur au tribunal pour enfants de Nanterre, et elle dirige une Ecole de parents et d'éducateurs. Mère de sept enfants, elle a été remarquée pour l'intérêt passionné qu'elle voue aux questions d'éducation.

134 - "Il conviendra -lit-on dans la circulaire- que le Parquet, lorsqu'il sera saisi d'une procédure d'usage illicite de haschisch, examine très attentivement les cas pour lesquels il lui paraît absolument nécessaire d'engager des poursuites judiciaires en se bornant, dans tous les autres cas, à adresser ou à faire adresser une mise en garde à l'usager...Il va de soi que l'utilisation de cette procédure allégée", *qui devrait être la règle* (nous soulignons) et qui ne comporte pour l'organisme ou la personne auprès de qui l'intéressé aura été orienté aucune obligation de rendre compte, *exclut l'exercice de poursuites pénales* (nous soulignons).

telle démarche s'est inscrite en marge du discours sécuritaire dont la majorité au pouvoir commençait alors à faire un argument électoral.

Le contenu même de la circulaire révèle en effet une volonté de dépenaliser la consommation de haschich qui nous invite à retrouver 1) quelles raisons avait eues la commission PELLETIER d'envisager une libéralisation partielle des drogues ; 2) pourquoi elle a cru devoir renoncer à y procéder par la voie législative.

1) Pour quelles raisons la commission Pelletier avait-elle envisagée, en 1977, une libéralisation des drogues ?

L'auteur du rapport indique que Madame PELLETIER a reçu du Président de la République "mission d'évaluer la politique de lutte contre la drogue , c'est-à-dire l'action des pouvoirs publics pour comprendre et endiguer ce phénomène" (p.19). "Le but du Président était purement politique", nous a précisé le témoin rencontré. "Sentant son opinion inquiète, il a pensé qu'il fallait faire quelque chose".

Monique PELLETIER réunit alors autour d'elle une Commission qui comprend des psychologues, un clinicien, et des représentants de la police, de la magistrature et de diverses administrations. Cette équipe pluridisciplinaire auditionne quelque cinq cents témoins, "personnalités, spécialistes, associations, organisations, jeunes, parents". Notamment des juges et des médecins, mais aussi des détenus condamnés pour toxicomanie, et des représentants des personnels pénitentiaire et soignant.

La mission voyage aussi en pays étrangers et se documente sur le contenu d'autres législations, prenant connaissance des conclusions rendues par des Commissions d'étude analogues à celle qu'elle représente pour la France.

Un tel recueil de données permet bientôt à la commission PELLETIER de prendre conscience, en même temps que du nombre et de la complexité des problèmes soulevés, de l'inopportunité politique d'un projet de réforme législative un temps envisagé. De sorte, nous dit-

on, que "ce qui était au départ une charge politique est devenue une recherche de connaissances".

Un tel changement de perspective est perceptible à la lecture du rapport : le rédacteur s'intéresse de façon si prioritaire à l'étude du "phénomène drogue" et aux mesures de prévention et d'éducation susceptibles de l'endiguer qu'il finit par penser que "la dimension répressive de la loi n'est pas importante" (135). Cependant, la nécessité ressentie de repenser le problème de la drogue "dans un cadre d'ensemble conceptuellement satisfaisant" entraîne la Commission à contester en profondeur la politique des drogues mise en oeuvre en France. Il est ainsi question, dans le rapport, de "pratiques inadéquates", de "législation impropre", fondée sur des "principes contradictoires". Et au fil des analyses, on découvre dans le détail tout ce que la mission PELLETIER reproche à la loi de 1970.

a) A partir de la documentation qu'elle a étudiée, la Mission observe notamment :

1. - Les conventions internationales qui lient la France ne devraient pas l'empêcher d'avoir une politique des drogues "particulière", puisqu'aucun pays n'a en ce domaine de législation semblable : aux Pays-Bas, on fait une différence entre les drogues "dures" et les drogues "douces" ; en Italie, l'usage n'est pas, en lui-même, punissable ; et la Grande Bretagne connaît un système d'"immatriculation" selon lequel le "toxicomane" déclaré peut se fournir en stupéfiants.

2. - La Commission SHAFER (E.U.) a fait sienne la proposition du Président Carter de dépénaliser l'usage de la marijuana, initiative qui, commente le rapport PELLETIER, "tend à mettre le droit en accord avec le fait, et à supprimer le caractère pénal attaché à une pratique qui, compte tenu de son extension à une part non

135 - Exprimé oralement, ce point de vue se retrouve dans le rapport : "En dehors de certaines exceptions limitées, y lit-on, que l'on peut considérer comme des accidents de parcours inévitables, l'incarcération pour le seul usage du haschisch ou pour la seule détention de quelques grammes de produit relève de l'ordre du mythe" (p.208).

négligeable de la population, notamment adulte, ne peut pas en fait être réprimée" (p.121.) ¹

3. - "Le grand problème qui se pose actuellement au Canada est celui d'une éventuelle dépénalisation de l'usage de haschich", affirme le rapporteur, qui approuve qu'une réforme vise à y traiter la toxicomanie "comme un problème social plutôt que comme un problème sanitaire ou légal " (p.122).

4. - Par la "modestie de leurs objectifs"... par leur "réalisme dans l'appréciation des moyens disponibles", et par "l'esprit dans lequel ils abordent le phénomène", certains pays sont en avance sur d'autres : "ceux qui considèrent la toxicomanie comme un problème parmi d'autres, sans l'entourer des voiles alternés de l'ignorance, du sensationnel et du prophétisme dont il est souvent recouvert dans notre pays" (p.123).

b) La rencontre directe de personnes impliquées dans la politique française des drogues inspire à la mission PELLETIER une autre série de constatations :

1. - Il y a, sous le vocable "usage de drogue", amalgame entre des éléments fort divers. Or, dit le rapporteur, il convient de distinguer le consommateur occasionnel de haschisch du vrai toxicomane -celui qui se pique. Seul ce dernier peut représenter un phénomène de désinsertion. Le premier met en évidence une crise de société et de jeunesse plutôt qu'il ne traduit une pathologie individuelle. "La mission, conclut sur ce point le rapport, considère comme fondamentale la distinction entre ces deux types de pratique..." (p.141). Et c'est cette distinction entre deux modes de comportements, et non entre types de *produits* qui, selon elle, devrait orienter la politique envers les "drogués", la considération attachée aux sortes de produits ne conduisant, selon la mission Pelletier, qu'à un "faux débat".

Il convient également, lit-on dans le rapport, de mettre en question la "théorie de l'escalade", si souvent invoquée pour condamner l'usager de haschisch alors qu'il n'est absolument pas prouvé que celui-ci doive nécessairement passer aux drogues "dures".

2. - D'autre part, affirme encore la commission, "l'impact social de la toxicomanie ne paraît pas d'une ampleur comparable à celui de véritables fléaux sociaux comme les accidents de la route -qui provoquent chaque année un nombre de décès plusieurs dizaines de fois plus nombreux- ou l'alcoolisme, qui est à l'origine d'une bonne part des accidents de la route et du travail, d'un tiers des entrées dans les hôpitaux psychiatriques, et constitue, avec le tabagisme, une des causes principales de décès. Les dépenses directes de l'Etat liées à la drogue, en construction ou en fonctionnement d'établissements, sont sans commune mesure avec celles découlant de l'alcoolisme ; de même la prise en compte des journées de travail perdues du fait de la désinsertion des "drogués" ne porte pas l'impact financier et social de la toxicomanie à un niveau approchant celui de l'alcoolisme" (p.145).

En fait, constate finalement sur ce point le rapporteur, "l'intensité actuelle (du) problème (de la drogue) n'atteint pas ce qu'on avait pu redouter au vu des prévisions faites il y a quelques années".

3. - Les personnels pénitentiaire et soignant s'accordent à reconnaître que "la prison n'est pas le lieu de traitement du toxicomane" (p.107). Le rapporteur insiste : "il est en effet clair que le rôle de la prison comme lieu de thérapie constitue une des difficultés principales de l'application de la loi de 1970" (p.109). Or, les condamnations pour usage ont plus que triplé entre 1974 et 1976, constate-t-il, et la législation douanière, qui est sur certains points en opposition avec la loi de 1970, accentue le caractère pénal du statut réservé à l'usager de stupéfiants.

Toutes ces considérations vont dans le même sens et pourraient annoncer une proposition de décriminalisation en faveur des fumeurs occasionnels de drogues dites "douces" (136). Or il n'en est rien. C'est sur le plan de la pratique que la mission va se situer.

136 - L'auteur du rapport écrit clairement : "l'analyse qu'elle fait du problème et qui repose sur une distinction entre l'usager occasionnel de haschisch et le véritable toxicomane conduit la mission à considérer que cet usage occasionnel n'est pas un comportement justiciable d'une peine de prison, fut-elle de principe" (p.209).

2) Pourquoi les opposants à la velléité de décriminalisation ont-ils eu gain de cause ?

Le rapport PELLETIER renseigne en pointillé sur les oppositions rencontrées par la mission au cours de six mois d'entrevues. Parmi les nombreuses personnes consultées, un puissant courant conservateur s'est manifesté, qui a contré avec succès une intention révisionniste sous-jacente. Le rapport en fait état dès l'avant-propos - et tend à rassurer d'entrée de jeu les tenants du *statu quo*. "Nous avons rencontré deux courants contradictoires, dit l'auteur du rapport. L'un appelle à la libération des drogues. L'autre -que nous avons fait nôtre- constate : la toxicomanie est une négation de la liberté" (p.5).

A l'intérieur de ce deuxième courant -conservateur-, dont l'origine sociologique est sans doute multiple, la mission fait implicitement mais clairement état de deux types de forces qui ont combattu la tendance réformiste : d'une part les résistances du monde judiciaire, d'autre part la peur de l'avènement d'une contre-culture jeune, encore manifeste dans certaines opinions publiques en 1977-1978.

L'auteur du rapport a pris spécialement en compte l'opposition rencontrée dans les professions judiciaires (certainement décelable à l'intérieur même de la Commission, où celles-ci étaient représentées). "La mission déclare ne pas vouloir se situer sur le plan du Droit" (p.144) annonce-t-il abruptement. Il est aisé de comprendre ce qui est ainsi suggéré : juristes et praticiens du droit auront fait valoir *l'impossibilité* de modifier l'article L.628 c.s.p. pour les raisons de cohérence juridique que nous connaissons. "La décriminalisation totale et la libéralisation n'étant juridiquement pas possible..." écrit, sans autre explication, le rapporteur... (p.205).

La mission aurait eu le monde judiciaire contre elle si elle avait suggéré une décriminalisation *de jure* de l'usage de stupéfiants. Aussi, tenant vraisemblablement pour insurmontables les considérations de technique juridique qui avaient déjà été à l'origine de la création de l'incrimination -non réellement souhaitée pour elle-même-, la mission s'efforce-t-elle :

1° d'affirmer, en dépit de la vision très critique qu'elle en a, le caractère "satisfaisant" de l'article L-628 du code de la santé publique, louant même "les mérites d'un texte qui, en cherchant à concilier libéralisme et autorité, répression et traitement, *ne pouvait que retenir des solutions moyennes*" (p.110-111) (Nous soulignons ces termes, dont nous comprenons qu'ils expriment quoiqu'avec modération, le regret d'un tel choix).

2° de reprendre à son compte l'espoir qu'avaient eu les co-producteurs de la loi de 1970 eux-mêmes de voir l'incrimination d'usage de stupéfiants -qu'ils estimaient techniquement nécessaire- rester en pratique lettre morte. La mission considère cette loi "libérale" en ce qu'elle a prévu "une série de carrefours où le choix offert aux autorités judiciaires et sanitaires permettrait *en fait* (nous soulignons) de faire échapper l'usager simple à la répression pénale par la possibilité ouverte à chaque étape d'une orientation vers la voie médicale et sanitaire" (p.102).

La mission PELLETIER constate bien les difficultés d'une évolution des pratiques dans le sens souhaité. "En réalité, regrette-t-elle, la voie judiciaire reste de loin la plus empruntée" (p.104), et elle indique que le chiffre des usagers mis en détention provisoire (souvent par le biais d'une autre inculpation) augmente régulièrement : 803 en 1974, 972 en 1975, 939 en 1976.

Il lui apparaît tout aussi clairement que la rivalité entre les deux administrations chargées de l'application de l'incrimination, fruit de l'ambivalence de la loi, explique pour une grande part cette interprétation judiciaire de l'article L-628 dans un sens de plus en plus répressif, c'est- à-dire contraire à ce qu'ont dit souhaiter depuis l'origine aussi bien les créateurs de l'incrimination que les producteurs des circulaires du 25 août 1971 et du 30 mars 1973 qui en avaient recommandé une application *non pénale* (137).

La mission a pris conscience du fait que l'existence de deux autorités de tutelle est un handicap sérieux qu'il sera difficile de dépasser, ayant pu constater "l'intensité des affrontements existant sur le terrain au sujet du statut à accorder au consommateur de

stupéfiants", comme aussi le "caractère passionnel du regard de l'opinion à propos de ce problème" (p.146-147).

A cet égard, la mission est convaincue que l'intolérance devant la consommation de stupéfiants a son origine dans le clivage des générations. Après avoir rappelé une fois de plus que "la répression de l'usage de drogue... tranche par rapport au sort fait à d'autres pratiques qui ne sont pas moins autodestructrices", et souligné que "sur le plan technique, il serait possible de concevoir un système dans lequel l'usage individuel des drogues ne constituerait pas une infraction", le rapport conclut : "Si un tel système -techniquement envisageable- ne paraît pas acceptable à la société française d'aujourd'hui, c'est parce que l'usage des drogues concerne les jeunes..." (p. 203-204).

Poussant l'analyse plus loin, la mission affirme que l'on touche là au problème de *l'interdit*. Et ici apparaît clairement le poids qu'a eu cette composante du courant conservateur dans sa résistance victorieuse au souhait révisionniste, car si le rédacteur constate en quelque sorte l'irrationnalité sous-jacente du maintien de ce seul interdit ("Beaucoup d'interdits ont été levés -mœurs, sexualité- et celui qui frappe la drogue est à peu près le dernier qui subsiste"), il conclut cependant à *l'impossibilité de lever celui-ci*. Car dit-il, empruntant sans doute aux opposants de l'hypothèse réformiste l'argumentation qui suit, "on voit par quels comportements (violence, suicides) pourrait alors s'exprimer le désir de transgression qui subsisterait sans aucun doute" (p.204).

Tous les raisonnements utilisés par les partisans du *statu quo* sont d'ailleurs repris à ce point du rapport, où se retrouvent -et c'est remarquable- les différentes justifications déjà invoquées par les créateurs du délit pour instaurer celui-ci :

1° *L'interdit doit subsister*. (Sous-entendu : seul le droit pénal exprime les interdits). La mission a été très loin dans la considération de cet argument en suggérant que la pénalisation de l'usage de drogue permettait peut-être d'éviter un conflit ouvert de société (138).

2° Les citoyens qui demandent à l'Etat de protéger leur santé et leur sécurité, et d'écarter les risques qui les menacent, doivent s'attendre en échange à avoir à supporter un certain contrôle de l'Etat.

3° La libéralisation de la consommation de drogues "laisserait entier le problème de l'approvisionnement et du trafic".

4° Un argument s'ajoute en 1976 à ceux qui ont été invoqués en 1970 : *la société française*, affirme le rapport, n'est *pas prête à envisager une dépénalisation des drogues*. A cet égard, la mission se demande même s'il serait opportun de rendre publique la distinction que pourtant elle pose comme essentielle, comme nous l'indiquons, entre deux types *de comportement* (p.143).

Cet argument présuppose qu'il est culturellement difficile de changer de cap lorsque des habitudes de pensée -même mal fondées (139)- ont été prises. Il indique, en même temps, en creux, la raison essentielle pour laquelle la réforme idéalement concevable ne sera pas proposée : il serait suicidaire pour le Président de la République d'être officiellement perçu comme l'initiateur d'une réforme impopulaire alors qu'il est sur le point de créer une fédération de partis et de groupes politiques divers (140) destinée à susciter des

138 - Lorsque le rapport PELLETIER porte attention aux rivalités qui affrontent Justice et Santé au sujet de l'application de l'article L-628 du c.s.p., il conclut ainsi : "l'analyse des réactions de la structure administrative ne suffit pas à faire apparaître le caractère aigu et passionnel des oppositions entre services que suscite le thème de la drogue. Ces oppositions, qui dépassent de loin les rivalités entre corps ou les 'querelles de boutique' familières à l'administration, conduisent à une autre question : celle de savoir si, parmi d'autres fonctions sociales, la toxicomanie n'a pas pour rôle de servir de fixateur ou de catalyseur aux conflits entre administrations, permettant ainsi de faire apparaître, et donc dans une certaine mesure, d'éviter que ne s'affrontent des conceptions différentes de la société" (p.94).

139 - Tel est le point de vue qu'exprime la mission : "Il est vrai, lit-on dans le rapport, que la répression de l'usage de drogue, pour peu qu'on veuille en expliciter le bien-fondé, ne semble pas reposer sur des bases incontestables" (p.203)

candidatures communes aux élections législatives qui approchent (141). Le témoin rencontré nous a confirmé la relation directe qui a existé entre la création de l'U.D.F. (142) et l'abandon, dans l'immédiat, d'une perspective de modification législative que la mission encourageait cependant à envisager trois ans plus tard, "après qu'un large débat et une information continue et objective auront permis de faire apparaître un éventuel consensus social" (sur le statut juridique à donner au "toxicomane").

Comme on peut le voir, des déterminants d'ordre événementiel, culturel et surtout politique ont donc rejoint le déterminant juridique -resté prédominant- pour faire valoir qu'en dépit de toutes les raisons qu'on aurait de ne pas faire de l'usage de stupéfiants -et en tout cas de la consommation de haschish- un délit (143), les circonstances sont telles que les acteurs politiquement responsables ressentent en

140 - l'U.D.F., Union pour la démocratie française, a été créée le 1er février 1978, quelques jours après la publication du "Rapport PELLETIER".

141 - Les élections ont eu lieu les 12 et 19 mars 1978. En donnant la victoire à l'U.D.F., elles assuraient au président GISCARD d'ESTAING l'avantage politique dans une majorité jusque là dominée par le R.P.R. (Rassemblement pour la République) et le président de cette dernière formation, Jacques CHIRAC.

142 - Dont Madame PELLETIER fait partie depuis l'origine.

143 - Ces raisons sont exprimées et développées à plusieurs reprises dans le rapport Pelletier. "Le maintien de l'attitude répressive (qui n'a pas réussi, souligne le rapport, à endiguer le phénomène) risque de conduire un certain nombre d'usagers actuels à s'identifier à de véritables toxicomanes, et de les amener, par un mouvement délibéré de transgression, à une escalade vers d'autres drogues que rien ne permet de tenir pour l'inéluctable, ou à une désinsertion sociale plus marquée, résultat opposé à ceux que l'on se proposait d'atteindre"(p.206). Pour avoir quelque chance d'être efficace, "il faut que la loi soit en accord avec le fait (s'il y a trop d'infracteurs, la loi reste lettre morte)" (p.207). Et à propos des relations jeunes/ adultes : "En faisant état des dangers du cannabis -que l'expérience ne confirme pas à leurs yeux-, les adultes sont considérés par les jeunes comme les trompant sciemment." La commission PELLETIER souligne également, en constatant l'ampleur des clivages entre les jeunes et les adultes, "que le haschisch fait aujourd'hui partie, au même titre que la pop music, etc... de la subculture des adolescents"(p. 207).

1978 la nécessité de conserver cette incrimination comme les décideurs de 1970 s'étaient cru dans l'obligation de la créer.

Ainsi s'explique que la mission PELLETIER, qui critique sans complaisance la réponse étatique donnée en 1970 au "phénomène drogue", conclue cependant qu'une seule voie lui semble accessible en France pour envisager une décriminalisation de la consommation de stupéfiants : celle d'une évolution à long terme *des pratiques*. La dépénalisation attendue de celles-ci ne pouvant s'espérer qu'à travers des étapes de lente conscientisation des esprits. L'histoire dirait s'il allait pouvoir en être ainsi, ou s'il s'agissait simplement d'un voeu pieux.

II - LA TENTATIVE AVORTEE DE DURCISSEMENT DU STATUT DE L'USAGER : LES OPPOSITIONS RENCONTREES ET L'INVOLUTION DES INTENTIONS DU GOUVERNEMENT.

A son arrivée au pouvoir (le 20 mars 1986), Jacques CHIRAC, qui a basé sa campagne électorale sur l'affirmation d'un constat d'insécurité attribué au laxisme du Gouvernement précédent, et qui a fait promesse d'un retour à la "fermeté", demande à son ministre de la Justice, Albin CHALANDON, de mettre en place un train de mesures susceptibles de satisfaire ses électeurs dans trois domaines politiquement sensibles : les étrangers, la délinquance, la drogue (144). Ainsi seront mis immédiatement à l'étude une révision du code de la nationalité et un programme de construction de nouvelles prisons.

Le "plan de lutte contre la toxicomanie" auquel Albin CHALANDON travaille aussi dès le mois de mai 1986, s'inscrit donc dans un contexte où les mesures de durcissement envisagées à l'encontre de l'usager de stupéfiants, d'abord destinées à "rassurer",

144 - Jacques CHIRAC avait clairement indiqué, pendant sa campagne électorale, sa position sur le problème de la drogue. Il avait déclaré s'insurger "contre l'injonction thérapeutique... qui aboutit finalement à une absence de traitement et à une absence de sanction". Et dit que "la législation future devra tenir compte du fait que le toxicomane n'est pas seulement un malade, mais également un délinquant en infraction avec les lois de son pays" (*Figaro* du 28-2-1986).

vont être annoncées d'une manière volontairement abrupte, pour frapper l'opinion. "Effet d'affichage" dira-t-on. Certes, en proclamant que "le drogué est un délinquant " (145), le ministre de la Justice ne fait que manifester haut et fort ce que les textes de la loi de 1970 ont instauré. Mais il l'affirme comme s'il s'agissait d'un point de vue nouveau, et c'est largement ainsi en effet qu'est comprise cette déclaration -l'existence de l'incrimination étant peu connue du grand public (146). Or, Albin CHALANDON provoque, en rappelant l'état du droit, et en annonçant une "croisade anti-drogue" qui prend essentiellement pour cible le drogué lui-même (147), un tollé auquel il ne s'attendait certainement pas.

Le Gouvernement CHIRAC décidera finalement de retirer du projet global de modification de la loi du 31 décembre 1970 la révision du statut de l'usager qu'il y avait primitivement insérée. Pour connaître les causes précises de ce revirement, nous avons dépouillé les archives correspondantes de la Chancellerie, ainsi qu'un important dossier de presse. Nous retracerons, à la lumière de ces articles de presse et des documents administratifs internes auxquels nous avons eu accès, les vicissitudes qu'a connues la volonté de légiférer du Premier ministre, relayée par celle du Garde des sceaux -en nous attachant à découvrir quels acteurs les ont en quelque sorte obligés à abandonner leur projet, et pour quelles raisons.

Dès le 24 juillet 1986, le ministre de la Justice Albin CHALANDON, ayant convoqué les médias pour faire devant eux "le bilan d'une action de quatre mois à la Chancellerie", leur avait donné une avant-première de ce qui serait la suite du programme : "Plusieurs textes *seront* modifiés à l'automne par le Parlement dans le sens d'une répression accrue à l'égard des grands trafiquants, des

145 - Conférence de presse du 23 septembre 1986 et interviews télévisés du lendemain.

146 - Et même de certains publics qu'on aurait pu croire informés. Nous avons , courant 1989, rencontré un aumônier de l'hôpital pénitentiaire de Fresnes qui ignorait -et ne voulait croire- que l'usage de drogue fut en soi un délit...

147 - Cf le titre des dépêches publiées par l'A.F.P. dès le 24 septembre (Infra p.187).

dealers et des usagers" (nous soulignons). Indiquant déjà, en ce qui concerne ces derniers, certaines des mesures de contrainte envisagées (148) pour pallier ce que le Garde des sceaux, après le premier ministre, appelle "l'échec de l'injonction thérapeutique", il annonçait en même temps que le Premier ministre "(avait) décidé d'affecter 250 millions de francs supplémentaires à la lutte contre la toxicomanie" (149).

Mais c'est le 23 septembre, lors d'une conférence de presse spéciale tenue en compagnie du secrétaire d'Etat chargée de l'enseignement, Mme Michèle ALLIOT-MARIE, et du ministre délégué chargé de la santé et de la famille, Madame Michèle BARZACH, que le ministre de la Justice annonce le détail de son plan, en insistant sur les mesures visant l'usager. Pendant cette présentation, le Garde des sceaux monopolisera pratiquement la parole, attitude qui symbolise le principal objectif ouvertement proclamé de la réforme : rendre au pouvoir *judiciaire* le total contrôle du champ de la drogue (150).

Ce jour-là, le Garde des sceaux affirme qu'il y a en France 800.000 drogués. Il annonce "un changement complet de philosophie par

148 - "L'usager pourra être déféré au parquet et passer en comparution immédiate" (*Le Quotidien de Paris* 25-7-1986). On remarquera l'emploi du futur. Pour le ministre, ce projet est chose faite. On peut s'étonner par ailleurs que soit présentée comme une nouveauté l'option donnée au parquet entre la poursuite pénale et l'"injonction thérapeutique". La loi de 1970, nous le savons, a instauré cette option. En réalité, on projetait de lever l'interdiction de poursuivre qui empêche le parquet de prendre la voie pénale *une fois qu'il a choisi l'injonction thérapeutique* (s'agissant d'un primaire). Mais les propos du ministre tels que repris par les commentateurs médiatiques ne reflètent pas toujours une connaissance exacte du droit. Le ministre semble parfois jouer sur cette méconnaissance pour faire apparaître son projet comme radicalement différent de ce qui a existé jusque-là.

149 - *Le Quotidien de Paris*, 25-7-1986.

150 - *Libération* du 24 septembre dira de Michèle BARZACH qu'elle a fait ce jour-là "acte de soumission en venant au ministère de la Justice s'asseoir entre le Garde des sceaux et l'ancien préfet de police de Paris, Guy FOUGIER, grand intendant ès anti-drogue" (G. FOUGIER est présent en tant que Président de la Mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie).

rapport à l'usager". Il déclare que toute personne sur laquelle on trouvera une dose de drogue sera réputée "usager"; que le consommateur de drogue sera désormais passible d'une peine de deux ans; qu'il n'échappera à l'emprisonnement que s'il s'est effectivement soigné ; que le parquet pourra le poursuivre pendant 10 ans après les faits ; que le juge d'instruction pourra le mettre sous contrôle judiciaire, et qu'il pourra être recherché pour exécuter sa peine pendant une période de 20 ans... Le ministre de la Justice annonce d'autre part que des structures d'accueil et de soins seront créées, 1.600 places dans des centres pénitentiaires, "où on désintoxiquera de force les drogués", 2.000 places en milieu associatif, "dont beaucoup iront à l'association Le patriarche qui seule est actuellement en mesure de faire face à une expansion rapide à un prix extrêmement bas"... (151).

Le ton péremptoire de ces déclarations et le fait qu'elles annoncent comme certaines -sur la scène médiatique-, des mesures qui, à la Chancellerie, sont encore à l'étude, indique la conviction qu'abrite le Garde des sceaux d'être capable d'imposer le durcissement projeté. En lui confiant la mission de "gagner la guerre contre la drogue", le Premier ministre ne lui a-t-il pas donné les moyens de la mener à bien ? Des fonds supplémentaires lui sont alloués et le contrôle de la M.I.L.T. (Mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie) vient de passer sous son autorité directe (152); le ministre de la Justice fait partie d'un gouvernement issu d'élections récentes. Il croit donc pouvoir compter sur une majorité favorable, au Parlement comme dans l'"opinion", et, cela va de soi, sur le consensus de l'équipe au pouvoir. Aussi faudra-t-il qu'Albin CHALANDON traverse beaucoup d'épreuves avant qu'il ne perde sa foi initiale dans le succès d'une entreprise qu'il présente au départ comme gagnée d'avance, et qu'il fait sienne.

Or, le "plan CHALANDON" va susciter des oppositions telles qu'elles feront lâcher prise à ceux qui l'avaient conçu. En mettant en parallèle l'émergence de ces forces contraires et les positions successives prises par les initiateurs de la réforme entre le 23

151 - Dépêche A.F.P. du 24 septembre.

152 - Par un décret du 18 juillet 1986.

septembre 1986 et le 13 mai 1987 (date de la présentation du projet au Sénat), on peut décrire deux phases, au bout desquelles la détermination du pouvoir d'organiser une répression accrue de l'usage s'est trouvée totalement renversée. Première phase : face aux oppositions qui contestent son plan, le Garde des sceaux persiste et signe ; deuxième phase : mise en sourdine, puis retrait, dans le projet global de modifications de la loi de 1970, des textes concernant l'usager. Au terme d'un tel parcours, nous devrions pouvoir nommer les acteurs qui ont vaincu la volonté politique des réformateurs, et dire pourquoi ils ont eu le pouvoir de provoquer ce retournement.

1) Première phase : la guerre à la drogue... et aux drogués. Le projet est maintenu contre vents et marées.

Si l'on prend les événements dans leurs chronologie -et la chronologie a ici un sens, puisque c'est l'ordre selon lequel le Garde des sceaux a reçu l'impact des manifestations opposées à son projet- on s'aperçoit que les opinions contraires à ce projet se sont fait entendre sur la scène médiatique dès les premiers jours qui ont suivi la conférence de presse du 23 septembre 1986, tandis que les réserves qui allaient être émises, plus discrètement, sur la scène administrative, viendraient un peu plus tard. C'est donc vers cette scène médiatique que nous tournerons d'abord notre regard.

A - Que se passe-t-il sur la scène médiatique ?

a) Les réactions immédiates

La présentation du projet dresse immédiatement contre lui les partis alors dans l'opposition (socialistes et communistes), qui se servent de leurs organes de presse pour l'attaquer (153). Mais l'annonce d'une "croisade anti-droque" lancée contre le consommateur de stupéfiants surprend d'autres secteurs de l'opinion. L'A.F.P. publie sous le titre "l'usager de drogue, principale cible du nouveau plan de

153 - L'influence sur le sort du plan CHALANDON du *Matin* et de *Libération*, par ex. qui ne laisseront passer aucune occasion de faire entendre des voix adverses au projet, et dont les journalistes spécialisés manifesteront une hostilité permanente à l'encontre des orientations Chalandon, a pu être considérable.

lutte contre la toxicomanie" une série de dépêches qui seront reprises quasiment par l'ensemble de la presse (154).

La présentation "sécuritaire" du projet Chalandon émeut aussi, dès le 24 septembre, le milieu de l'Education nationale (155). Le Garde des sceaux avait dit qu'il serait demandé aux enseignants et aux personnels parascolaires, comme d'ailleurs aussi aux parents, de collaborer avec les services de police, le parquet et les magistrats, à un vaste programme de dépistage de la "toxicomanie" dans les établissements dépendant de l'Education nationale. L'aspect "bouc émissaire" d'une telle opération est immédiatement souligné (156).

Mais l'opposition à ces mesures naît aussi de ce qu'elles semblent nier les efforts, voire l'existence, d'équipes pluridisciplinaires que le ministère de l'Education nationale a mis en place sous la responsabilité des recteurs d'académie (157). Destinées d'abord aux

154 - Notamment par *Le Parisien*, *La Croix*, *Le Monde*, *Libération*, *Le Matin*, et *l'Humanité*, les quatre derniers y ajoutant des commentaires défavorables. Seuls *le Figaro* et le *Quotidien de Paris* s'affirmeront en accord avec les orientations du ministre.

155 "Il ne faudrait pas que de nouvelles mesures servent, de près ou de loin, l'idéologie sécuritaire ambiante", ont dit à Colette PARIS (*Le Matin* du 24 septembre) des spécialistes de l'Education nationale.

156 - La même Colette PARIS rapporte, dans l'article précité, les propos suivants d'Antoine LAZARUS, responsable du Département de Santé publique à l'Institut de l'Enfance et de la famille : "S'il s'agit uniquement d'un dépistage, d'une chasse aux sorcières, si l'on doit désigner l'enfant en difficulté comme le bouc émissaire, on n'arrivera à rien".

157 - "Depuis une dizaine d'années, l'Education nationale s'est engagée dans cette lutte. A la fin des années soixante-dix, l'idée d'un dispositif spécifique au système éducatif est apparue. Et dès 1983, les recteurs d'académie ont été chargés de nommer des responsables, le plus souvent des inspecteurs pédagogiques régionaux (IPR), assistés de médecins, d'assistantes sociales et d'infirmières. Des équipes ont été ainsi constituées auxquelles se sont ajoutés, selon les académies, des inspecteurs d'académie (IA), des responsables de formation continue des

seuls "toxicomanes", ces équipes ont été amenées à s'intéresser "à toute les conduites déviantes", ce vocable incluant "l'alcoolisme, le tabagisme, la surconsommation de médicaments, les suicides, les vols et le racket". L'annonce de mesures visant à nouveau les seuls "toxicomanes" et comptant sur la seule autorité judiciaire pour cette action de prévention partielle semble ignorer le travail de sensibilisation entamé. Les professions concernées ne peuvent que réagir défavorablement, leur approche étant indirectement mise en question par le "plan CHALANDON".

Plus clairement encore, psychiatres et psychothérapeutes se sentent visés par la volonté manifeste du pouvoir de les écarter de la scène au profit d'autres types d'intervenants. En déclarant choisir la ligne dure de l'emprisonnement ou de l'encadrement forcé, Albin CHALANDON n'a pas caché le peu de confiance que lui inspirent les professions de santé dans cette "lutte contre la drogue". La réplique ne se fait pas attendre.

Dès ce 24 septembre, les "psy" montrent leur détermination de contre-attaquer sur deux lignes de front, que résumant parfaitement les titres en gros caractères du "dossier drogue" que publie *Libération*.

Premier front : *"Les médecins français avaient mis au point une méthode "douce" de traitement de la toxicomanie dans des centres de soins ouverts type MARMOTTAN du Dr. OLIEVENSTEIN. Une approche qui a rencontré un certain succès... Albin CHALANDON, pourtant, estime que les drogués ne doivent plus être traités comme des malades à l'hôpital, mais comme des délinquants, en prison"*.

Deuxième front : *"Le projet du Garde des sceaux... propose également de "sous-traiter" les toxicos auprès d'associations type LE PATRIARCHE"*.

Rares sont les articles qui reflètent un avis favorable au projet du ministre. Ce sont par exemple : un article de Ph. TESSON dans *Le Quotidien de Paris* du 24 septembre, lequel souligne qu'il faut "sauver l'ordre" ; et une interview à *Libération* (même date), de

enseignants, les centres régionaux et départementaux de documentation pédagogique" (article précité).

Jacques TOUBON, qui affirme la nécessité de créer "des centres fermés qui (se substituent) à la volonté défaillante du drogué", et demande que "La Justice reprenne les choses en mains". Nombreux sont au contraire les commentaires défavorables, dont l'un va jusqu'à affirmer vouloir "démasquer l'aspect gratuit de la campagne anti-drogue du Gouvernement", et "le cynisme du gros bâton (visant) avant tout à requinquer l'argument d'autorité" (158).

Voilà donc réactivé le conflit sous-jacent depuis l'origine entre Justice et Santé, mais cette fois de façon "spectaculaire" puisque porté sur la scène médiatique. La lutte jusqu'alors feutrée, historiquement menée d'abord entre ministères, puis vécue par les seuls praticiens sur les divers terrains de l'application de la loi, cette lutte vient d'éclater au grand jour, prenant à témoin des millions de lecteurs de journaux et de téléspectateurs.

Or, les praticiens de la Santé vont s'exprimer, non seulement dans la presse de gauche, mais dans des journaux et revues de toutes tendances politiques, et ils seront bientôt soutenus par des associations d'aide aux drogués (159), des associations se réclamant des Droits de l'homme (160), et par des présentations télévisées nombreuses qui montreront les problèmes humains vécus par les "toxicomanes" et leurs familles, et souligneront l'inutilité néfaste de l'emprisonnement.

b) Le Garde des sceaux confirme sa position

Alors, Albin CHALANDON convoque à nouveau la presse le 3 octobre (15 jours après sa première conférence de presse) "pour faire le point des mesures antidrogues" dont il déclare qu'elles ont été "mal interprétées". Il manifestera ce jour-là plus clairement encore

158 - Gérard DUPUY dans *Libération* du 24 septembre.

159 - Telle que "Trait d'Union" dont le *Figaro* du 24 septembre 1986 commente le Rapport annuel, ou l'association ADATO (Association départementale d'aide aux toxicomanes, (*Toutes les nouvelles de Versailles*, 22 octobre 1986).

160 - *La Dépêche du Midi* du 4 octobre 1986 se fait l'écho des "inquiétudes de la Fondation Danièle MITTERRAND devant le plan anti-drogue du Gouvernement".

sa détermination de "mettre fin à un monopole, celui des psychologues, psychiatres et psychanalystes qui, depuis vingt ans, opèrent seuls en ce domaine". Il annoncera de surcroît des "*contrôles anti-drogues* (qui) *seront faits dans les écoles* - et auprès des automobilistes impliqués dans un accident de la route, *grâce aux analyses d'urine*" (161).

Cette surenchère est mal accueillie parmi les sympathisants naturels du Garde des sceaux. Gérard LAMOTTE par exemple écrit dans *La Dépêche du Midi* du 4 octobre (sous le titre : *La répression et ses limites*) :

"le plan antidrogue d'Albin Chalandon rencontre, un peu partout, dans le corps médical, de vives résistances. Ce ministre attentif à l'opinion publique, jusque là pondéré dans ses choix essentiels, ne peut qu'être sensible à tous les désaveux qui n'ont plus rien à voir avec l'agitation de la classe politique. L'émotion que suscitent les mesures proposées par le garde des Sceaux est beaucoup plus profonde... Plus que jamais... il convient d'élargir une concertation que réclame, d'ailleurs, Mme Monique PELLETIER".

c) Des résistances s'élèvent dans les rangs de la majorité

Monique PELLETIER, qui appartient au camp gouvernemental, prend la parole en effet pour désavouer le projet. Dans une longue interview accordée à *Témoignage chrétien* (du 6-12 octobre 1986), elle rappelle que "le toxicomane est d'abord une victime" ; que l'expérience d'un "centre pénitentiaire pour drogués", faite à Marseille pendant la période où elle avait été chargée du "dossier drogue" avait tourné court, ce centre étant vite devenu "un bouillon de culture"; qu'il n'est donc pas heureux d'encourager la création de centres pénitentiaires spéciaux pour toxicomanes, ni d'ailleurs d'envisager la désintoxication de force, la volonté personnelle du "drogué" étant indispensable à sa guérison - guérison dit-elle, que le gouvernement "semble confondre avec le sevrage". Monique PELLETIER ajoute que les mesures annoncées par le Gouvernement ont eu "le mauvais effet" de briser la recherche nécessaire d'un consensus à faire exister, au delà des clivages politiques, entre les divers responsables. Et l'interview se termine par ces mots :

"On ne peut pas débarquer un jour dans ce domaine en disant : "Il n'y a qu'à". Le phénomène de la drogue est trop complexe. Il faut une approche modeste"(162).

d) Le Parlement européen se prononce pour une philosophie opposée à celle du Garde des sceaux

C'est dans ce contexte qu'est rendu public -le 7 octobre- le rapport de la Commission d'enquête du parlement européen sur ce sujet. *Les Nouvelles d'Alsace*, par exemple en publient le commentaire suivant :

"Si le rapport -fruit d'un an de travail d'une commission d'enquête- sur lequel le Parlement européen doit aujourd'hui se prononcer, a bien un mérite, c'est celui de refuser une dramatisation inutile, et d'accepter un certain réalisme". S'il est une domaine sur lequel le rapport de la commission d'enquête ne souffre aucune ambiguïté, c'est bien celui de la répression . Elle doit être renforcée par tous les moyens ...contre les trafiquants, mais en aucun cas ne saurait s'exercer contre les toxicomanes".

"Le rapport est en tout cas catégorique : "Le sort réservé le plus souvent aux toxicomanes dans la communauté, à savoir l'emprisonnement ou autres condamnations pénales, coûte cher : au lieu de réduire le nombre des drogués, l'on tend à les criminaliser". Pas d'ambiguïté sur ce point : "l'objectif de tous les gouvernements doit être d'offrir des possibilités de traitement à tous les toxicomanes qui souhaitent réellement suivre un traitement, et ce lorsqu'ils en font la demande."

"Sur tous les terrains d'action, ont conclu les parlementaires, il importe d'adopter une démarche souple pour tenir compte de la grande variété des

162 - Le 21 octobre, une dépêche de l'A.F.P. répandra l'opinion négative de Monique PELLETIER dans toute la presse en diffusant un condensé de l'article intitulé "Le malentendu", que l'ancien ministre publie dans *Le Monde* du 22, et où elle reprend les idées manifestées dans l'interview à *Témoignage Chrétien*. Elle y ajoute qu'elle n'est pas convaincue de l'opportunité "de dispenser à travers l'école et les médias une information systématique à l'égard des jeunes" (risque d'incitation). Monique PELLETIER appelle une fois de plus à une "large concertation" et affirme *in fine* que "rien ne serait plus désolant que de voir se créer un malentendu durable entre les pouvoirs publics et les citoyens".

drogues et des cas de dépendance multiples ainsi que des raisons très diverses qui mènent à la consommation de drogues et à la toxicomanie" (*Les dernières nouvelles d'Alsace*, 8 octobre 1986).

Notons que l'auteur de ce rapport est Christiane SCRIVENER, député de la majorité au Parlement européen.

e) La politique journalistique du projet est contestée

Albin CHALANDON voit donc se lever contre lui des forces qui, dépassant les clivages politiques (163), commencent à s'exprimer dans les rangs de la majorité, (164) des forces que la position

163 - Les partis de gauche, cependant, attisent le feu. *L'agence France Presse* publie le 4 octobre une dépêche qui reprend la question écrite que le député socialiste Georges SARRE vient de poser au Gouvernement. Elle titre : "Selon M. SARRE (PS) le plan gouvernemental contre la toxicomanie est condamné à l'échec". L'agent de la Chancellerie qui relève cette dépêche en souligne les points suivants : "M. Sarre estime que *la définition péremptoire de thérapies répressives révèle l'improvisation de ce plan*, et demande si les mesures annoncées ne visent pas davantage à *flatter l'opinion publique* plutôt qu'à traiter ce fléau à sa racine"... Il (M. SARRE) affirme enfin que l'opposition conjuguée des professionnels de l'action sanitaire et sociale pour la réinsertion des toxicomanes témoigne d'un *manque de concertation préoccupant et du refus délibéré de prendre en compte l'acquis des praticiens*".

164 - Des opinions contraires au Plan CHALANDON sont maintenant citées dans des journaux de droite. Le 10 octobre, *Le Quotidien de Paris* indique, sans la commenter, la position de Michel ROCARD. Michel ROCARD, rapporte *Le Quotidien*, estime que le plan antidrogue du Gouvernement est "inadapté" pour quatre raisons : "La toxicomanie, forme à peine adoucie du suicide, est hermétique au raisonnement. La crainte de la punition est donc dénuée de tout effet dissuasif. 2. Le jeune, récupérable au prix de soins appropriés, cesserait vite de l'être si l'incarcération était érigée en méthode thérapeutique. 3. Les cures de désintoxication les plus courtes aboutissent à un taux de récurrence tellement élevé qu'elles s'avèrent presque totalement inutiles. 4. On évalue à des dizaines de milliers le nombre des drogués, il y a moins de 40.000 places dans les prisons. Quel réalisme y a-t-il à vouloir envoyer les premiers dans les secondes ?"

officielle prise par le Parlement européen vient maintenant étayer. Le Garde des sceaux se trouve ainsi face à une "opinion publique" que l'information qui se répand tend à lui rendre hostile, de plus en plus en porte-à-faux dans sa volonté trop bruyamment exprimée de désavouer l'approche médicale du problème pour donner en la matière toute autorité à la justice pénale.

Est-ce parce qu'il se voit cerné par tant d'opinions contraire -et des oppositions auxquelles il ne s'attendait pas- qu'Albin CHALANDON tente de susciter la faveur de la presse pour son idée-clé de faire traiter les "drogués" par des "communautés thérapeutiques" d'un type nouveau (sans thérapeutes précisément)?

Le Garde des sceaux, qui a déclaré mettre sa confiance dans cette sorte d'institution, est allé, le 14 octobre, visiter un centre de post-cure du Val d'Oise : *l'oiseau bleu*, tenu par un pasteur. "Visite très médiatique (165), affirme Pierre MANGETOUT, qui souligne qu'entre le ministre et le pasteur, *le dialogue (a été) curieusement décalé*". Celui-ci ne veut en effet rien imposer à ses pensionnaires et laisse libres de partir, au bout du premier mois, ceux qui ne souhaitent pas prolonger l'expérience (*Libération* du 15 octobre).

f) Les thérapeutes répliquent

Les paroles du pasteur auraient-elles troublé le ministre ? Ariane BOUISSOU le suggère dans un article intitulé "CHALANDON découvre les toxicos" : "Albin CHALANDON, qui a ces derniers temps quelque peu mis en sourdine sa théorie "drogué égal délinquant", s'est déclaré hier, "très intéressé" par cette expérience. *Toutefois, ajoute-elle, le ministre de la Justice n'a pu s'empêcher de dénoncer ceux qui ont le monopole des soins et une conception élitiste* (La Nation du 15 octobre).

165 - Cette visite du Garde des sceaux à l'Oiseau bleu, de l'association BETHEL, sera effectivement *médiatique*, puisque retransmise dans toute la presse à travers une dépêche circonstanciée de l'AFP du 14 octobre.

Les thérapeutes qui travaillent depuis plus de 15 ans avec des "drogués" se sentent alors plus que jamais attaqués. Le plus célèbre d'entre eux, le Dr. OLIEVENSTEIN (166) qui s'était jusqu'ici abstenu d'intervenir directement (167), donne le 22 octobre au *Matin* une interview que l'A.F.P. va rediffuser pour l'essentiel dans un dépêche du même jour (168).

"Je conteste à Albin CHALANDON, dit le fondateur du centre de soins pour drogués Marmottan, la moindre compétence dans le domaine de la lutte contre la drogue...

L'incarcération des toxicomanes, c'est l'échec assuré... Scientifiquement, absolument rien ne justifie les mesures annoncées; les réponses apportées aujourd'hui se situent uniquement sur un plan politique et moral. On désigne un bouc émissaire et on décide de lui faire peur...

On ne peut pas soutenir les associations qui portent atteinte à la dignité humaine, comme cela me semble être le cas pour Le Patriarche".

On le voit, le Dr. OLIEVENSTEIN attaque nommément à son tour une association dont les pratiques pédagogiques et financières avaient été mises en cause dans un rapport officiel, en principe confidentiel mais dont certains éléments avaient filtré dans la presse (169).

166 - Le même qui, en 1969, avait été l'un des experts entendus par la Commission des affaires culturelles familiales et sociales. Voy. supra, note 102.

167 - Un médecin de l'Hôpital Marmottan, Marc VALLEUR, avait cependant écrit dans *Libération* du 24 septembre un article où il dénonçait "l'erreur de l'enfermement" appliqué à "un groupe social dont le crime est de n'être pas dans la norme du moment".

168 - Rappelons que ce même jour paraît dans les principaux journaux, via l'A.F.P. l'article "Le malentendu", de Monique PELLETIER.

169 - *Libération* du 24 septembre 1986 avait déjà consacré un article entier aux méthodes du PATRIARCHE telles que révélées par ce rapport qualifié par le journaliste qui s'y réfère (et qui l'a sûrement eu entre les mains) de "violent réquisitoire contre cette association". Nous reproduisons quelques citations offertes aux lecteurs du journal : "traitement fondé sur la coercition et une sanctification du maître fondateur" (Lucien ENGELMAYER)... "dont la personnalité particulièrement forte, possessive et charismatique s'impose facilement à des

L'aval accordé à l'association le Patriarche (170) vaut au ministre de la Justice l'ouverture contre lui d'une nouvelle ligne de front.

g) La solidarité gouvernementale est menacée

Mais nous sommes à la veille d'une nouvelle épreuve pour le Garde des sceaux. Le ministre délégué chargé de la santé et de la famille, Michèle BARZACH, se démarque brusquement par rapport au plan CHALANDON. Dans une interview à *Paris-Match*, le 23 octobre, elle déclare :

"Ce n'est pas en mettant les drogués en prison qu'on résoudra le problème... Imposer à un drogué de se soigner s'il ne le veut pas est totalement irréaliste. Il faut une politique efficace de soins et de prise en charge des drogués..."

Michèle BARZACH, parle ainsi sans doute tout autant comme médecin que comme ministre de la Santé.

L'A.F.P. en fait aussitôt une dépêche dont la presse s'empare. *Le Quotidien de Paris* (du 24) titre : BARZACH-CHALANDON, un combat différent ?"; *Le Monde* (du 24) : "Après Madame PELLETIER, Madame BARZACH désapprouve les mesures gouvernementales de lutte contre la toxicomanie" ; *Libération* (du 24) : "Drogue : BARZACH contre la ligne CHALANDON" ; *Le Matin* (du 25-26) : "Les mesures antidrogue divisent la majorité" . Ces deux derniers journaux signalent quelques jours plus tard d'autres personnalités situées dans le camp du Gouvernement qui se sont manifestées contre la ligne répressive du Garde des sceaux :

jeunes perturbés"... "dérives paranoïaques"... "l'Economie du système conduit à créer une dépendance qui enlève aux pensionnaires leur autonomie"... "irrégularités administratives et financières"... "L'autorité publique ne peut couvrir de sa caution... une institution qui s'est d'elle-même largement placée en dehors du droit."

170 - Dès sa première conférence de presse, le 23 septembre, puis de façon plus appuyée encore lors d'un point presse du 15 octobre.

Simone VEIL, ancien ministre de la Santé, député européen, Philippe SEGUIN, ministre en exercice de la Sécurité sociale et ministre de tutelle de Michèle BARZACH, un député barriste, un député R.P.R. (non nommément cités)...

Les journalistes qui sont allés aux nouvelles à Matignon ont reçu de l'entourage du Premier ministre l'assurance que "le plan CHALANDON" ne sera pas remis en cause pour autant; que ce Plan fera seulement l'objet d'une nouvelle "campagne d'information". Albin CHALANDON serait-il, comme se le demande un journaliste de *Libération*, "insensible à l'avis de ses alliés" ?

Il serait déraisonnable de le croire. Mais alors une interrogation surgit : y avait il à ce moment sur une scène plus secrète -la scène administrative- des éléments susceptibles d'expliquer cette détermination du ministre de la Justice à vouloir imposer son point de vue en dépit de tant d'opinions contraires ?

B - Pendant ce temps, que se passait-il à la Chancellerie ?

La Direction des Affaires criminelles et des grâces (D.A.C.G.) travaille au projet pénal dès l'été 1986 (171).

a) Position technique de la D.A.C.G.

Les directives reçues demandaient que soient prévues une aggravation de la répression de l'usage et la dévolution au parquet de sa totale liberté de poursuivre. La D.A.C.G. suggère au Cabinet du Garde des sceaux d'incriminer aussi la simple *détention* de stupéfiants, soulignant l'intérêt d'une telle incrimination : le parquet n'aurait plus à apporter la preuve de l'usage si la simple détention était incriminée. Et elle retient la suggestion contenue dans la

171 - La Direction des Affaires civiles et du sceau a été saisie pour sa part de la question de l'internement d'office des "toxicomanes" majeurs.

proposition de loi de J. TOUBON (172) de porter la peine prévue pour les usagers à deux ans (la comparution immédiate et la détention provisoire devenant dès lors possibles).

Mais la D.A.C.G. émet des réserves techniques sur un certain nombre de points. La plupart des modifications qui lui paraissent "inopportunes" sont relatives au "trafic" (173). Cependant, les mesures demandées par le Cabinet du Garde à l'égard des "toxicomanes" laissent également substituer des difficultés concernant les pouvoirs nouveaux que l'on voudrait donner au parquet, au juge d'instruction et à la juridiction de jugement, et une note du 9 septembre estime qu'il serait bon sur certains points de procéder à une "réflexion approfondie" avant de s'engager dans des réformes mal maîtrisées.

Or, le Conseil interministériel du 18 septembre, puis une réunion tenue le lendemain chez le Garde des sceaux, pressent les services législatifs de mettre rapidement la dernière main au projet demandé.

b) Texte préparatoire et projet retenu

C'est ainsi que sont d'abord adressées au Cabinet du Garde, le 22 septembre, douze "propositions de textes" encore assorties de réticences techniques, puis, le 9 octobre, un premier avant-projet, qu'il n'a pas été possible de rendre définitif. C'est en tout cas un texte incomplet : d'une part, la note d'envoi de cet avant-projet signale que la Direction des Affaires civiles n'a pas encore adressé à la D.A.C.G. les dispositions -destinées à y être intégrées- relatives à l'internement des "toxicomanes" majeurs, -ce qui sera fait le 15 octobre ; d'autre part, la D.A.C.G. aura encore à s'interroger, le 17 octobre, sur l'opportunité d'introduire "dans ce projet de loi qui devrait être prochainement transmis à l'Hôtel Matignon" une

172 - Proposition de la loi n°356 présentée à l'Assemblée nationale le 7 août 1986.

173 - La proposition de *criminaliser*, au sens précis de la procédure pénale française, certaines formes de trafic, et d'étendre à ce domaine les possibilités dérogatoires de perquisition au stade de l'enquête préliminaire.

dernière modification qu'on lui a demandé d'envisager sur l'éventuelle contraventionnalisation de l'usage de stupéfiants.(174).

De sorte que le texte constamment réclamé et dont-il a fallu précipiter l'élaboration ne sera livré qu'un peu plus tard : ce n'est qu'en date du *29 octobre 1986* qu'un projet de loi "relatif à la lutte contre la toxicomanie et le trafic de stupéfiants, et modifiant le code pénal et le code des douanes" (175) pourra être adressé au Premier ministre, ainsi qu'aux ministres intéressés. Une telle démarche faisait franchir au projet CHALANDON une étape importante du processus qui précède le renvoi devant le Parlement.

174 - Saisi d'une suggestion du Président de la Mission de lutte contre la toxicomanie, le Directeur du cabinet du Garde sceaux avait demandé à la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces d'examiner "l'opportunité de contraventionnaliser l'usage de cannabis". L'argumentation était la suivante : la circulaire PELLETIER ayant recommandé aux parquets de ne pas poursuivre les usagers de haschisch, il s'en serait suivi "une véritable dépénalisation de fait des drogues dites douces". Il s'agissait donc de remédier à cette "tolérance choquante" en faisant de l'usage de cannabis "une contravention de 3ème classe donnant lieu à amende forfaitaire". La D.A.C.G. répond (note du 17 octobre) qu'"il n'est pas certain que la mise en garde recommandée par Mme PELLETIER soit effectivement adressée (tenue en compte), alors qu'à l'inverse, des parquets... semblent ne pas hésiter à exercer des poursuites du seul chef d'usage". Et elle déconseille la mesure envisagée "qui ne manquerait pas de soulever une importante controverse autour de l'apparente banalisation du phénomène de l'usage de stupéfiants". Le 22 octobre la D.A.C.G. réédite "ses plus expresses réserves" à l'égard de la mesure envisagée", dont les difficultés d'application seraient suffisamment importantes pour enrayer la mise en oeuvre de poursuites pénales", et la déclare "tout à fait inopportune".

175 - Ce projet est accompagné d'un exposé des motifs sur lequel on a beaucoup travaillé : il a encore été retouché la veille.

C - Mise en relation de nos deux sources

La mise en parallèle des événements qui se sont produits sur la scène médiatique et sur la scène administrative entre le 23 septembre et le 29 octobre 1986 permet quelques observations :

1) C'est avec ses conseillers personnels, et non, comme il est habituel, avec les Bureaux de la Chancellerie, que le Garde des sceaux a pris ses options.

2) En tenant, dès le 23 septembre, la conférence de presse que nous avons relatée, le Garde des sceaux annonçait publiquement des mesures qui n'avaient pas encore reçu l'aval technique des services normalement chargés de la préparation des lois pénales.

3) Dans ces conditions, le projet daté du 29 octobre s'affirme comme l'expression d'une volonté politique personnelle : celle du Premier ministre telle qu'endossée par le Garde des sceaux (176).

4) A la date où ce projet est transmis pour approbation aux ministres concernés, pratiquement toutes les forces socio-politiques hostiles au "plan CHALANDON" se sont exprimées -y compris la position objectivement adverse du Parlement européen (7 octobre), et la désolidarisation de fait, à l'intérieur de l'équipe gouvernementale, du ministre délégué à la Santé (23 octobre). Comment expliquer, dans ces circonstances, que le projet du 29 octobre, avec son exposé des motifs qui tente d'en justifier la philosophie et le contenu, soit présenté au Gouvernement ? Qu'est-ce qui encourageait le porteur de la réforme à persister ainsi dans sa volonté politique alors que les "supporters" présumés du projet s'évanouissaient les uns après les autres ?

Des journalistes parleront de l'influence qu'auraient eue sur Albin CHALANDON certains médecins de son entourage,

176 - La note d'envoi de l'avant-projet du 9 octobre au Cabinet du Garde des sceaux donnait pour assuré que la réunion interministérielle au cours de laquelle serait examiné le projet définitivement arrêté serait "de pure forme puisque les orientations ont déjà été arrêtées par le Premier ministre".

exceptionnellement favorables à un durcissement de la politique à l'égard des "drogués" (177).

La détermination d'Albin CHALANDON peut surtout s'être trouvée confortée par la demande expresse que lui avait faite le parquet de Paris de rendre au ministère public une totale liberté de poursuivre les consommateurs de stupéfiants, avec les moyens juridiques de faire emprisonner ceux-ci plus tôt et plus longtemps (lettre, en date du 29 juillet 1986, du procureur de la République du T.G.I. de Paris au Garde des sceaux). Le projet du 29 octobre, dont l'exposé des motifs reprend plusieurs points de l'argumentation du parquet de Paris, donnait en effet, sur tous ces points, satisfaction au judiciaire... Cet appui considérable ne sera toutefois pas suffisant, car les oppositions à la réforme vont encore augmenter, et s'exprimeront bientôt avec tant de force que le projet du 29 octobre est en réalité un texte mort-né.

2) Deuxième phase : retrait du projet définitif de modifications de la loi des dispositions concernant l'usager.

L'envoi du projet aux membres du Gouvernement est ponctué d'une nouvelle conférence de presse au cours de laquelle le ministre de la Justice développe avec vigueur (178) l'argumentation contenue dans l'exposé des motifs (179), défendant un texte de plus en plus dur

177 - Outre le Dr. ALBRAND appelé "Monsieur drogue", deux autres médecins sont considérés par la presse comme ayant été influents : le Dr. HOVNANIAN et le professeur NAHAS.

178 - "Il faut répondre à une frappe par deux ou par trois, être plus musclé, se donner des moyens de riposter. C'est parce que nous sommes faibles que nous avons été attaqués" (interview du ministre de la Justice à *Libération* du 29 octobre).

179 - Notamment l'affirmation selon laquelle "un lien direct existe entre la toxicomanie sous toutes ses formes et la grande majorité des actes de moyenne délinquance". Il s'agit là d'une affirmation peu rigoureuse puisque selon les services de la statistique du ministère de la Justice, on n'a aucun moyen de

(180). Or, la "campagne d'explications" annoncée ce jour-là va tourner court. Le Garde des sceaux va brusquement cesser de prendre des initiatives sur la scène médiatique. Et lorsqu'il répondra publiquement aux questions que l'on va continuer de lui poser, il sera de plus en plus prudent dans l'affirmation de ses certitudes personnelles (181), et prendra du recul par rapport aux positions primitivement affirmées (182).

Cette attitude soudain réservée, d'abord analysée comme le résultat d'une "pause" décidée par le Premier ministre (183), va bientôt

connaître ni le chiffre, ni donc le pourcentage, d'inculpés "drogués". Différents journaux s'empressent cependant de reproduire une telle "information" en modifiant, souvent à la hausse, le pourcentage supposé de "drogués responsables de la moyenne délinquance" (définition qui n'a par ailleurs aucune base légale, même si elle est empiriquement utilisée dans les statistiques du ministère de l'Intérieur). Certains parlent de 40 %. d'autres de 50, 60, voire 70 % (*France-Soir* du 4 novembre). Le ministre affirmera également que "50 % des toxicomanes sont porteurs du sida". Comment pourrait-on déterminer une telle proportion si le nombre réel des "toxicomanes" demeure inconnu ?

180 - L'avant-projet du 29 octobre contient une nouveauté par rapport aux textes qui l'ont préparé : l'internement d'office des toxicomanes majeurs à la demande des familles.

181 - "Plus on avance dans l'étude de la toxicomanie, moins on a l'impression d'en savoir", déclarera t-il lors d'un Colloque organisé au Sénat le 18 janvier 1987. (texte préparé par la Chancellerie)

182 - Ch. COLOMBANI, dans *Le Monde* du 11-2-1987, souligne le "pragmatisme" de M. CHALANDON, " qui lui a fait lâcher ses avant-postes et se retirer sur un terrain plus solide". P. MANGETOUT, dans *Libération* du 6-2-1987, remarquait lui aussi, à propos du Colloque tenu au Sénat, que ce jour-là, "devant un parterre de médecins rassemblés pour soutenir le Garde des sceaux première version, Albin CHALANDON n'(avait) plus dit un mot du placement volontaire des drogués", et avait dû "laisser plus d'un de ses supporters frustrés".

183 - Le 21 novembre, P. MANGETOUT (*Libération*) décrit Albin CHALANDON "mortifié par les réactions hostiles à son projet", et annonce que "le projet pourrait être limé sur certains points ; qu'il n'est pas programmé en Conseil des ministres avant la mi-décembre et ne viendra devant les députés que si

apparaître comme un véritable recul. Les acteurs initiateurs de la réforme vont renoncer en effet à porter sur la scène parlementaire les textes concernant le consommateur de stupéfiants : les mesures annoncées ne figureront pas dans le projet nouvelle version qui sera présenté au Sénat le 13 mai 1987. L'article L-628 du code de la Santé publique sortait à nouveau intact de la campagne qui, une fois de plus en vain, avait visé sa modification.

Il nous reste à essayer de comprendre quelles ont été les causes d'un revirement aussi spectaculaire.

A - Les événements

Reprenons-en l'ordre chronologique :

a) Evénements rapportés par la presse

Révélee le 29 octobre, la disposition "jusqu'ici à l'étude" qui prévoyait l'internement des toxicomanes majeurs à la demande des familles ou du procureur de la République, relance la contestation, déplaçant celle-ci du terrain des intérêts corporatistes, où elle s'était jusqu'ici principalement située, sur le terrain des principes :

- immédiatement, les journaux qui depuis le début avaient déclaré leur hostilité au projet (184) redoublent de critiques et

la session d'automne se prolonge". Ce n'est cependant que le 12 décembre qu'un journaliste parlera de "pause" (*Le Quotidien de Paris*). Ce journal favorable au Garde des sceaux exprime dans un article de la direction les sentiments censés habiter tout à coup A. CHALANDON "Personne ne peut être assuré de détenir la vérité". D'autres journaux signaleront cette "pause", décidée par J. CHIRAC pour l'ensemble des mesures de son plan sécuritaire, et souligneront la situation embarrassante d'Albin CHALANDON. On lit par ex. dans *La Nation* du 6-2-1987 (article signé A.B.) : "Depuis que la pause des réformes a été déclarée, Albin CHALANDON s'avance avec prudence sur le terrain de la lutte anti-drogue".

d'interrogations : "(C'est là) une nouvelle entorse aux libertés individuelles", lit-on dans *Libération* du 3 novembre. Et *Le Monde* du 4 novembre s'interroge : "Ces incarcérations 'en cas d'urgence' ou 'à titre provisoire' sont-elles compatibles avec les principes les plus essentiels de la défense des libertés individuelles ?".

- De nouveaux membres de la majorité expriment alors leurs réserves. *Libération* du 21 novembre cite les personnalités suivantes : François LEOTARD, ministre de la Culture en exercice ; Jacques BARROT député et ancien ministre de la Santé ; Jacques CHABAN-DELMAS, ancien Premier ministre maire de Bordeaux, et Madame, "qui parrainent une association d'aide aux toxicomanes". Quelques jours plus tard le Sénateur-Maire de Caen, M. Jean-Marie GIRAULT déclare sa "volonté farouche de s'opposer au placement d'office des toxicomanes", et dénonce "l'erreur d'avoir inscrit le problème de la toxicomanie dans une plate-forme politique" : "Le Gouvernement est tombé dans le piège de la politisation", dit-il (*Libération* 9 décembre).

- Les intérêts professionnels s'organisent en un "groupe de défense de l'éthique médicale face aux problèmes de la toxicomanie". Ce groupe, qui comprend aussi des enseignants et des parents. (A.F.P., 2 décembre) déclare menacée "la déontologie professionnelle" mais dénonce également "le contexte coercitif" du projet. "Le problème de la drogue va bien au delà des préoccupations d'une corporation", déclarera le Dr. CURTET, président de l'Association "Trait d'Union" (*L'événement du jeudi*, 12 décembre). Et le Dr. OLIEVENSTEIN dira le même jour : "Il s'agit de mettre en musique l'idéologie sécuritaire... On assiste à un véritable grignotage de l'Etat de droit par l'Etat de force".

- Il faut dire que la société française est traversée, depuis l'automne 1986, par des mouvements divers : les étudiants et les lycéens se sont constitués en "coordination nationale" pour faire échec à la réforme (sélective) du droit d'entrée en faculté, que tente d'imposer le ministre des Universités, M. DEVAQUET. Et les cheminots, de leur côté, ont entamé à propos de leur statut une grève qui durera

184 - *Libération*, *La Nation*, *Le Matin*, *Le Monde* publient des articles manifestant désaccord ou inquiétude. Par contre, *Le Figaro* et *Le Quotidien de Paris* approuvent la mesure.

plus de deux mois et qui, au début de janvier, paralyse encore la vie nationale.

- C'est dans un tel climat que le "groupe de défense de l'éthique médicale face aux problèmes de la toxicomanie" sera peu à peu rejoint par l'Union des syndicats des psychiatres, l'Intersyndicale des médecins hospitaliers, un groupe informel d'"intervenants en toxicomanie", et, finalement, par le Syndicat national autonome de la Santé publique (médecins scolaires). Quand on connaît les divergences et les tensions internes qui affrontent souvent ces différentes catégories professionnelles, on mesure la portée qu'aura pu avoir cette "coordination nationale" des opposants au Plan CHALANDON, qui précisera, au cours d'une conférence de presse tenue le 7 janvier 1987, qu'elle s'est constituée "pour demander le retrait pur et simple du projet anti-drogues" (185).

Des journalistes voient aussitôt un lien entre cette union des professionnels de la santé et les autres manifestations qui troublent la vie sociale. *Libération* du 8 janvier titre : "Après les étudiants et les cheminots, les psychiatres". Et *l'Événement du jeudi* commente : "Les manifestations d'étudiants et de lycéens étaient -aussi- une manière de dire non au plan anti-drogues. Le climat n'est donc pas propice à l'emploi du gros bâton pour escamoter les problèmes de société. Le pouvoir a mis la pédale douce, mais les médecins se méfient de l'eau qui dort : ils s'organisent" (8 janvier).

b) Événements survenus sur la scène administrative

Le projet de la Chancellerie n'a pas été transmis au Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme, récemment créé. Une note du 3 novembre communique à l'un des conseillers du Garde des sceaux la réaction du ministre non consulté (M. MALHURET) dans les termes suivants :

185 - Notons que d'après *Libération*, le président de l'Ordre des médecins et le président de la Commission nationale d'éthique se sont abstenus de toute participation au mouvement.

"Le Directeur de cabinet de M. MALHURET me fait part de ses regrets de ne pas avoir été associé à la préparation du projet de loi relatif à la lutte contre la toxicomanie... Il pense, s'agissant d'un texte qui fait l'objet de critiques, qu'il serait opportun de recueillir son point de vue (celui de M. MALHURET) afin d'éviter, devant le Conseil d'Etat, des désillusions comme ce fut le cas pour les textes relatifs aux immigrés d'une part, au code de la nationalité d'autre part."

D'ores et déjà, le Cabinet de M. MALHURET annonce que "Le secrétaire d'Etat aux droits de l'homme envisage de faire porter ses observations sur le placement civil", ainsi que sur "le renforcement de la pénalisation de l'usage".

- le ministre délégué auprès du ministère des Affaires sociales et de l'emploi chargé de la Santé et de la Famille, Michèle BARZACH, adresse officiellement au même conseiller du Garde des sceaux le point de vue de son ministère concernant les mesures de durcissement envisagées à l'égard des consommateurs de stupéfiants. Elle déclare :

"Notre droit ne connaît pas de procédure de placement d'office, sinon pour des cas de dangers. Il paraît imprudent d'introduire la notion d'internement d'office pour de simples raisons de protection de la santé individuelle qui pourrait, par extension, s'appliquer aux alcooliques ou aux malades mentaux refusant les soins sans pour autant présenter aucun danger pour autrui" :

"L'aggravation de peines prévue, qui a pour conséquence de permettre la procédure de flagrant délit et celle de détention préventive contre l'usager, me paraît excessive. L'usager occasionnel risquerait par l'application de cette disposition d'être pénalisé lourdement et d'entrer dans le système pénitentiaire. Cet alourdissement de peine me paraîtrait donc devoir être réservé, au plus, aux cas de récidive.

- D'autres ministères, dont les archives disent qu'ils ont été "plusieurs", sans que ni leur liste, ni leurs réponses aient été conservées, ont également fait "des observations au sujet de l'aggravation de peine prévue par le projet à l'encontre de l'usager". En effet, le Cabinet du Garde demande, pour ce motif, à la D.A.C.G. d'"envisager différentes propositions susceptibles d'apporter une réponse à ces observations". La D.A.C.G. répond à cette demande le 14 janvier 1987 dans les termes suivants :

"Il n'est pas certain qu'il soit nécessaire de porter à deux ans le maximum de l'emprisonnement dans tous les cas d'usage de stupéfiants : cet alourdissement des peines pourrait être réservé aux toxicomanes d'habitude, ceux qui ont déjà au moins une première fois été poursuivis pour les mêmes faits.

Il peut en effet apparaître peu réaliste de considérer que les tribunaux n'hésiteront pas à placer sous mandat de dépôt un toxicomane occasionnel en l'absence de tout délit connexe... Une réforme tendant à réserver l'aggravation des peines envisagée aux seuls toxicomanes d'habitude rejoindrait au demeurant les propositions formulées par le ministère de la Santé lors de la dernière réunion tenue à l'Hôtel Matignon sur le projet de loi".

- Un document "confidentiel" dont la provenance n'est pas donnée, indique que les dispositions sur l'internement d'office "pourraient être incompatibles avec les articles 6 al. 1 de la Convention européenne des Droits de l'homme, et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, instruments ratifiés par la France respectivement le 3 mai 1974 et le 4 novembre 1980 - lesquels prévoient, le premier, que 'toute personne a droit' à ce que 'sa cause soit entendue publiquement par un tribunal', les articles 6 et 14 posant la règle que 'les jugements doivent être rendus publiquement'...; Si la Cour de Strasbourg était saisie d'une requête individuelle, ajoute l'auteur de la note, "cet organe se prononcerait certainement dans un sens défavorable à la France".

- La Direction des affaires civiles et du sceau a rédigé, concernant la possibilité d'internement des toxicomanes majeurs, un texte accompagné d'importantes réserves (186). Essentiellement, elle dit

186 - "Le projet qui vous est soumis, était-il annoncé dans l'exposé des motifs, est soucieux d'efficacité mais aussi de la protection de la liberté des personnes. C'est pourquoi il soumet le traitement d'office à des garanties très strictes. En ce qui concerne le fond, la cure ne peut être décidée que si trois conditions sont réunies (article L. 355-22) :

- La santé physique ou mentale de l'intéressé doit être gravement altérée, du fait de l'usage de stupéfiants, ou les tiers doivent courir un danger grave du fait de ce même usage ;
- L'usage de stupéfiants doit être habituel, ce qui exclut le recours à cette procédure pour des faits isolés aussi spectaculaires soient-ils ;

s'inquiéter pour deux raisons : 1) Un système de soins fondé sur une contrainte imposée peut-il être efficace ? 2) La mesure envisagée conduit à un enfermement, et "on peut craindre que ne rebondissent à ce propos les controverses auxquelles ont donné lieu de semblables mesures en matière de maladies mentales".

- Des notes de la D.A.C.G. font état , fin 1986-début 1987, de nouvelles difficultés :

. L'argent débloqué pour le financement de centres pénitentiaires pour toxicomanes va se trouver sans affectation du fait que "des établissements de cette sorte ne seront pas mis en service en 1987. Comment dépenser cet argent ?" (note du 8 décembre 1986).

. C'est le ministre chargé de la Santé publique et des affaires sociales qui, d'après la réglementation en vigueur, a la maîtrise du financement des modalités judiciaires de placement des toxicomanes dans des unités de soins, de post-cure ou dans des Centres d'hébergement concourant à leur réinsertion professionnelle. "Il n'est donc pas envisageable que le financement en soit directement assuré par le ministère de la Justice"(ce que le projet du 24 octobre implique) (note du 11 décembre).

. Les réformateurs voudraient pouvoir imposer à un toxicomane un hébergement dans tel centre de post-cure ou de réinsertion sociale. Or, "le droit commun ne permet pas, au stade de l'instruction ou du jugement, le placement obligatoire dans un centre de post-cure déterminé, dans une famille désignée ou dans un organisme nommé" (le droit commun laisse le choix à l'intéressé, "contrairement à la cure de désintoxication réglementée par le code de la santé publique" (note de décembre 1986, jour non précisé).

- L'intéressé doit relever d'une thérapie : la procédure mise en oeuvre a pour seul but le traitement.

La procédure est elle-même entourée de précautions destinées à mieux cerner la nécessité du traitement et à garantir la liberté individuelle. C'est ainsi :

- que la décision de soumettre un toxicomane à un traitement d'office est prise par un juge : le tribunal de grande instance siégeant en formation collégiale, ou, à titre provisoire et en cas d'urgence, son président (articles 355-22 et 24).

. Ce que prévoit le code de la santé publique, c'est une cure de désintoxication subordonnée à une appréciation *médicale*. Des établissements non strictement médicaux et non placés sous la responsabilité d'un médecin -style "Le Patriarche"- ne semblent donc pas pouvoir être considérés comme des établissements de soins (note du 12 janvier 1987).

- La D.A.C.G. constate d'autre part que le contrôleur général des finances, auteur du rapport officiel précédemment rendu sur "Le Patriarche", M. CONSIGNY, "ne paraît pas prêt à accorder rapidement un agrément à cette institution" (note du 8 décembre)

- Le Conseil d'Etat, qui vient d'émettre des avis négatifs concernant le projet de modifications du code de la nationalité et le gardiennage privé des prisons, pourrait bien, comme l'évoquait le Secrétaire d'Etat aux droits de l'homme, s'opposer tout autant à une politique de force visant l'usager de stupéfiants.

B - Les reculs du gouvernement

a) La "pause"

Les archives n'ont rien conservé de ce qui s'est passé, après le 29 octobre 1986, dans le huis clos des ministères. Nous savons seulement qu'une réunion interministérielle a eu lieu à Matignon le 4 décembre, et bien que nous n'ayons trouvé aucun compte rendu de cette réunion, il semble clair que c'est à la suite de cette rencontre de tous les ministres concernés (accompagnés de leurs conseillers techniques) et des légistes des Directions de la Chancellerie ayant pris part à la rédaction du projet, que le Premier Ministre s'est accordé "la pause" dont parle la presse à partir du 12 décembre. Il est vraisemblable en effet que le Premier ministre ait pris la décision de stopper, au moins provisoirement, le processus de modification législative après avoir entendu les objections des différentes personnes présentes à cette réunion -objections que nous connaissons : nous venons de les récapituler.

En bref, les objections techniques des administrateurs seront venues rejoindre, au début de décembre 1986, les arguments des groupes de pressions hostiles à la réforme, de sorte que celle-ci, et tout

particulièrement les dispositions relatives à l'internement civil des "drogués" se révèle être une mauvaise opération politique -au résultat exactement contraire à celui qu'avait escompté le Premier ministre lorsque, récemment porté au pouvoir, il avait présenté le problème de la "réponse politique" à donner à la toxicomanie dans le cadre d'un "programme sécuritaire ". D'où le temps d'arrêt observé.

b) Le retrait définitif

Un dernier événement va peut-être contribuer à transformer cette pause en une décision de ne pas faire entrer les textes concernant le consommateur de stupéfiants dans le processus législatif.

le 8 janvier 1987, à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée du Tribunal, le procureur de la République de Valence, Georges APAP, prononce un discours inattendu qui confond l'auditoire. S'étant donné pour objet de montrer "les limites de la répression", G.APAP a choisi pour exemple "les problèmes de la toxicomanie". Et il n'hésite pas stigmatiser "les effets pervers de la prohibition", à se déclarer partisan d'"organiser -légalement, comme pour l'alcool- la vente et la consommation de stupéfiants", à demander enfin que l'on "cesse d'attendre de la répression le remède à des carences éducatives ou à des difficultés d'insertion sur lesquelles la justice n'a aucune prise"...

Le procureur de la République de Valence aura à répondre, dans sa vie professionnelle, de ce désavoue public de la politique répressive du Gouvernement (187). Mais il nous intéresse surtout, dans la perspective qui est la nôtre, de relever le choc ainsi créé. En même temps qu'il avance des convictions personnelles assez fortes pour braver l'autorité hiérarchique dont il relève, G. APAP révèle l'existence, au sein même du parquet, de positions antagonistes quant au rôle et à l'efficacité prêtés à la justice pénale. Il rend public

187 - La Chancellerie le traduira devant un conseil de discipline. Mais aucune sanction ne sera prise contre lui, grâce peut-être au Comité de soutien qui, pour le défendre, réunira 21 associations, syndicats et autres groupements -grâce surtout-dit-on -à l'intervention personnelle du Président MITTERRAND.

le malaise que ressent une partie du corps judiciaire devant la loi de 1970 sur les stupéfiants (188).

La presse ne se saisira que le 20 janvier de cet événement dont nous formulons l'hypothèse qu'il a pu achever de déterminer le sort du projet qui nous occupe. Mais nous constatons qu'après le 14 janvier -c'est-à-dire une semaine après le discours du procureur APAP - aucune note de la Chancellerie ne discutera plus les dispositions relatives au "drogué" contenues dans le projet du 29 octobre. A partir de cette date, la D.A.C.G. ne travaillera plus que les textes qui, dans ce projet, concernaient les seuls trafiquants. Et dès le 23 janvier 1987, une nouvelle version du projet (qui sera, le 29, adressée pour avis aux ministères concernés) ne contiendra plus ni le texte qui prétendait aggraver la peine applicable à l'usager, ni celui qui visait la simple détention comme signe de l'usage punissable, ni les dispositions qui prévoyaient l'internement des toxicomanes majeurs (189).

Cela pourrait accréditer l'hypothèse qu'ayant révélé une brèche insoupçonnée dans ce qui avait pu être considéré jusque-là comme

188 - Voy. supra, Introduction p. 23.

189 - Ce texte ajoutait encore cependant des alinéas 3 et 4 à l'article L-628 concernant les modalités de l'ajournement de peines telles qu'on les voulait applicables aux "toxicomanes". Ces dispositions disparaîtront elles aussi dans les versions postérieures du projet. Une note du 16 mars de la D.A.C.G. donne une explication à ces silences et à la disparition subreptice de tous ces textes. Elle part de la question du contrôle judiciaire, mais la déborde, et met un terme définitif à toutes les incertitudes : "Au cours de la réunion tenue à l'Hôtel Matignon le 6 mars dernier, les représentants du ministère de la Santé et du Secrétariat d'Etat aux droits de l'homme ont souligné le fait que la disposition envisagée était susceptible de déboucher, en cas de révocation du contrôle judiciaire, sur l'incarcération des toxicomanes... *Dans son état actuel, à la suite des arbitrages intervenus à l'Hôtel Matignon, le projet de loi ne comporte plus de dispositions relatives au contrôle judiciaire, ni d'ailleurs, plus généralement, sur l'usage des stupéfiants*". A cette date, on envisage encore, à propos du contrôle judiciaire, de proposer un amendement quand la loi passera devant le Parlement. Mais le Gouvernement renoncera finalement à cette dernière velléité de modification de la loi de 1970 concernant l'usager.

"la" position du parquet, le discours du procureur APAP a fait pencher définitivement la balance -déjà si lourdement chargée de ce côté là- en faveur des opposants au "Plan anti-drogués" de CHALANDON. Le parquet avait pu apparaître jusqu'alors comme "le" soutien inconditionnel du Garde des sceaux, au moins en ce qui concerne le statut pénal du "drogué". La déchirure que représente l'événement de Valence montre que le parquet n'est pas lui non plus un monolithe, et qu'à l'instar de la majorité au pouvoir, le corps judiciaire dans son ensemble, partagé entre des positions divergentes (190) pourrait en partie rejoindre ceux qui, pour les raisons variées que nous avons évoquées, demandent le retrait du "projet anti-drogué". C'est ainsi, croyons-nous, que la pause décidée à la mi-décembre s'est transformée, un mois plus tard, silencieusement, en un recul définitif.

Car même si dans la presse on continuera encore, en février et jusqu'en mars, voire jusqu'au début d'avril, à se positionner par rapport au plan CHALANDON concernant "les drogués", dans la méconnaissance des décisions déjà prises, le texte du 23 janvier retrouvé à la Chancellerie nous permet d'être formelle : c'est à la mi-janvier -probablement lors d'une réunion interministérielle qui eut lieu le 20 janvier- qu'un arbitrage de Matignon a fait retirer du projet définitif (celui qui sera présenté le 13 mai au Sénat) -les textes qui avaient tenté de durcir la politique française concernant le consommateur de stupéfiants.

190 - Tandis que *l'Association professionnelle des magistrats* déclare "urgent d'endiguer le phénomène (drogue) en réaffirmant ce qui est permis et ce qui ne l'est pas" (*Le Quotidien*, 11 décembre 1986), et réunit au Sénat le 17 janvier pour un colloque "Justice et liberté, "policiers et magistrats pour le Plan CHALANDON", *le Syndicat de la magistrature* défend le procureur Apap et stigmatise "la logique d'exclusion qui sous-entend les projets relatifs aux toxicomanes, aux prisons et aux mineurs " (*Libération* des 17-18 janvier 1987).

III - QUELS ACTEURS ? COMMENT ET POURQUOI ? RECAPITULATION SCHEMATIQUE DES CONCLUSIONS RELATIVES AUX TENTATIVES AVORTEES DE 1977-1978 ET DE 1986-1987.

Reprenant le schéma d'organisation que nous avons adopté à la fin de notre deuxième partie (191), nous allons maintenant tenter d'analyser dans quelles circonstances une manifestation d'intention législative a été convaincue, en 1977-1978, puis en 1986-1987, d'opérer le revirement que nous avons constaté.

1) *Quels acteurs ?*

- Dans l'un et l'autre cas, l'hypothèse d'une révision de l'incrimination s'est manifestée, directement ou par personne interposée, chez *un* acteur politique, et un acteur politique de très haut niveau : le Président de la République en 1977-1978, le Premier ministre en 1986-1987. Il n'y a eu ni dans un cas ni dans l'autre intervention préalable *d'acteurs signalisateurs* au sens où nous l'avons entendu précédemment (192). L'acteur politique se saisit lui-même d'un objet qu'il désigne comme étant un problème social d'intérêt politique. Et comme il occupe le plus haut niveau de la scène politique, cet acteur a le double pouvoir 1) d'ordonner que l'Etat examine (ou réexamine) ce problème : il est ainsi *acteur inducteur* de l'éventuelle réforme ; 2) celui de prendre les moyens de faire advenir cette réforme.

- Une dissemblance apparaît à ce point du schéma. En 1977, l'acteur inducteur charge une personne non officiellement politisée de présider une commission d'enquête dont les travaux sont conçus comme le préliminaire nécessaire à tout éventuel projet concret. Il n'y a pas mise en route du processus législatif quand M. PELLETIER est chargée de reconsidérer toute la problématique toxicomanie-santé-justice. Et ce processus ne sera jamais enclenché. Selon notre nomenclature, M. PELLETIER n'est donc pas un *acteur*

191 - Voy. *supra*, p. 160 ss.

192 - Voy. *supra* p. 162.

initiateur (d'une nouvelle "réponse" étatique), mais plutôt un *acteur co-inducteur* (de la repolitisation du problème) : elle assume avec le Président de la République -et elle l'exprime à sa place- une velléité de légiférer qui s'interdit d'initier tout processus législatif avant d'avoir réétudié les termes mêmes du problème en question.

En 1986 au contraire, l'acteur inducteur demande à un acteur de haut rang politique -le Garde des sceaux- d'entamer sans préliminaires le processus de révision de la loi. Le Garde des sceaux devient donc aussitôt *l'acteur initiateur* de la réforme envisagée, se chargeant de l'annoncer publiquement et d'en faire établir sans plus tarder une formalisation juridique.

Cette différence ne modifie pas sensiblement le type d'intention qui a animé l'acteur premier : le but est essentiellement *politique dans les deux cas*. Certes, l'acteur de 1977, qui se cache derrière un autre, a agi avec plus de circonspection que celui de 1986, cherchant à vérifier discrètement dans quel sens penchait "l'opinion " plutôt que de se fier à une estimation intuitive. Mais il s'est agi en définitive, pour l'un comme pour l'autre acteur inducteur, de faire prévaloir, à propos d'un problème précis, une option de société envisagée comme susceptible d'élargir ou de consolider la majorité qui l'a porté au pouvoir.

- Les acteurs mobilisés par l'intention révisionniste sont les mêmes à l'occasion des deux tentatives. Chaque fois, nous avons vu prendre position, face à la réforme suggérée ou projetée, d'une part les utilisateurs de la loi -professionnels de la santé et des corps judiciaires- d'autre part, les représentants de plusieurs départements ministériels ainsi que les agents de l'Etat techniquement impliqués dans la fabrication de nouveaux textes législatifs. Sont intervenus également, en fond de tableau, un certain nombre d'acteurs sociaux plus ou moins directement concernés, plus ou moins nombreux et plus ou moins actifs : éducateurs, travailleurs sociaux, parents de "toxicomanes", citoyens conscientisés par les problèmes de société (193).

193 - Remarquons que "les jeunes", que Mme PELLETIER avait pris la peine de consulter, n'apparaissent en rien comme d'éventuels "acteurs" en 1986-1987, alors qu'ils sont directement visés. On n'a pas vu par exemple, comme cela s'est produit

Notons qu'un type d'acteurs que nous n'avions pas eu à mentionner dans notre première étude ont constitué, en 1986-1987 tout particulièrement, une *catégorie spécifique* : celle des *acteurs opposants*.

2) Comment l'affrontement aux positions adverses a-t-il produit les retournements d'intention observés en 1978 et 1987 ?

Réels ou virtuels (194), les acteurs sensibilisés à l'occasion de la réforme envisagée ou annoncée ne se sont pas manifestés dans les mêmes conditions en 1977 et en 1986-1987. Bien évidemment, ceux qui en 1977-1978 avaient pu s'être déclarés favorables à l'hypothèse d'une réforme législative, ont été *contre* celle qui était voulue en 1986-1987, puisque la modification suggérée s'était entre-temps inversée. Ce ne sont pas les mêmes acteurs qui ont "gagné". Il est important toutefois de constater que ceux qui l'ont emporté ont gagné selon un schéma analogue : la volonté politique manifestée a été chaque fois mise en échec pour des raisons négatives cumulées, et en l'absence de contrepoids suffisants.

Il semble qu'en 1977-1978, les forces conservatrices aient eu assez facilement le dessus, les acteurs potentiellement prêts à accueillir l'idée d'une décriminalisation de l'usage de drogue n'étant sans doute pas assez directement intéressés par l'éventuel projet pour soutenir celui-ci avec détermination. Tout permet de penser qu'installés dans les cadres de la loi de 1970, créatrice à leur bénéfice d'institutions et de postes rémunérés, les professionnels de la santé et du travail social s'en étaient plus ou moins accommodés (195).

aux Pays-Bas avec les *junkies*, se créer une association d'utilisateurs de stupéfiants pour défendre le point de vue de leur groupe.

194 - Les personnes, groupes et personnalités entendus en consultations par la Commission PELLETIER n'ont été que des acteurs "virtuels". Ils seraient devenus des acteurs réels si le processus législatif avait été enclenché.

195 - Nous avons personnellement rencontré trois psychiatres qui, tout en se déclarant "contre la loi de 1970", avaient fini par penser que si l'interpellation du

Par ailleurs, le processus de révision n'ayant pas été enclenché à cette époque, il n'y a pas eu de véritable combat d'acteurs se découvrant adversaires et présentant ouvertement des points de vue contradictoires. C'est *en esprit* que les membres de la commission ont pesé les arguments des uns et des autres pour ou contre la velléité de réforme suggérée. C'est en l'absence de face à face des personnes concernées, en l'absence aussi de tout écho sur une scène extérieure, que les acteurs inducteurs ont renoncé à leur projet. En définitive, c'est une coalition de forces d'inertie qui a eu raison d'une tentative de révision législative qui ne s'est jamais transformée en volonté politique exprimée.

La situation est en soi toute différente en 1986-1987. Directement visés par un projet qui les menace dans leurs intérêts créés, les professionnels de la santé et autres secteurs concernés vont déployer une énergie considérable pour contrecarrer une intention politique annoncée, cette fois, à son de trompe. Un véritable combat se livre donc sur la scène médiatique, qui agit à la fois comme une caisse de résonance et comme un mixeur des forces contraires au pouvoir, lesquelles s'y expriment avec beaucoup plus d'ampleur que ne le font les volontés conformes, tendanciellement plus passives que celles qui se sentent visées. Par ailleurs, les représentants des professions judiciaires, pour une part peu empressés par principe à favoriser des réformes signifiant d'importantes modifications des règles juridiques existantes, divisés d'autre part devant les implications idéologiques et les conséquences politiques prévisibles du projet, vont peser en définitive, conformément à leur pente naturelle, pour le *statu quo*. Cette fois encore, une coalition objective d'intérêts et de valeurs contrarie les attentes du pouvoir. Une telle coalition a d'autant plus de force pour amener celui-ci à renoncer à la modification législative envisagée que des éléments internes -majorité éclatée, avis négatifs d'organismes de contrôle politique- pèsent dans le même sens.

pénal donnait à un "toxicomane" l'occasion de rencontrer un soignant, elle pouvait avoir du bon. Il se trouve que ces trois psychiatres s'étaient spécialisés dans l'accueil des drogués...

3) Pourquoi le gouvernement a-t-il, dans les deux cas, cédé devant les forces contraires ?

Nous avons insisté sur le caractère politique accusé qu'avaient revêtu 1) en 1977-1978 la question que s'est posée la Commission d'un décriminalisation partielle de l'usage de stupéfiants, 2) en 1986-1987, la volonté exprimée par le pouvoir d'aggraver au contraire le sort fait à l'usager. C'est sur ce même terrain de la stratégie politicienne qu'il faut chercher l'explication de la position de retrait finalement adoptée par les acteurs inducteurs en l'une et l'autre occasion.

En 1977-1978, l'acteur inducteur a estimé n'avoir pas intérêt à engager le processus législatif hypothétiquement envisagé. En 1986-1987, il a renoncé à faire entrer son projet dans la phase officielle de ce processus. Dans l'un et l'autre cas, il s'est trouvé (potentiellement en 1977-1978) devant des acteurs opposants qui avaient suffisamment d'autorité, ou pouvaient faire valoir des motifs assez puissants, pour que leurs pressions convergentes rendent l'idée d'une modification législative inopportune.

- En 1977-1978, les prises de position sans doute molles des professionnels de la santé n'ont pas constitué un contrepoids suffisant face à une opposition certainement résolue du corps judiciaire et des forces conservatrices conjuguées. La Commission d'enquête a compris qu'un projet de décriminalisation de l'usage de drogues n'obtiendrait pas une majorité active de forces sociales favorables. Dans ces conditions, proposer une telle modification législative eut été, aux yeux des acteurs inducteurs de 1977-1978, une faute politique qu'ils ont su éviter. Leur habileté a été de mener une consultation discrète qui les a dispensés, non seulement de courir le risque d'un échec, politiquement redouté, devant le Parlement, mais encore de donner à leur opinion une contre-image du type de société qu'ils souhaitaient représenter.

- En 1986-1987, le projet CHIRAC concrétisé par le plan CHALANDON "antidrogues" a été vu par les initiateurs, à un moment donné, comme une erreur stratégique qu'il fallait réparer. La coalition d'intérêts et de valeurs qui s'est opposée au vouloir politique du Premier ministre et du Garde des sceaux a été si

énergique et si puissante qu'elle a représenté pour les promoteurs du projet une menace d'autant plus grande qu'ils l'avaient prématurément mis en route, et médiatisé sans précaution. Ils risquaient alors de dresser contre eux, non seulement les secteurs professionnels et les départements ministériels concernés, mais aussi, un clivage intérieur à la majorité s'étant produit, un nombre indéterminé, virtuellement important, d'électeurs. Il devenait donc simplement prudent pour eux de renoncer à porter devant le Parlement un projet qui y serait si clairement contré.

4) *Remarques complémentaires*

Les deux "décisions à caractère négatif" (Ph. ROBERT, 1989) que nous venons d'étudier nous semblent présenter les caractéristiques suivantes :

1° *L'inopportunité politique* des mesures législatives envisagées a été la raison de leur non-proposition ou de leur retrait. Qui dit "inopportunité" dit *stratégie*, et non pas fondement idéologique. On peut trouver une preuve de la distinction à faire dans la promulgation immédiate, en 1978, mais aussi en 1987, de circulaires par lesquelles l'un et l'autre Gouvernement ont tenté de faire advenir en pratique ce qui avait été jugé impossible de demander au Parlement (196).

Leur véritable intention politique n'avait donc pas changé au fond.

2° "L'inopportunité politique" a été, semble-t-il, estimée dans les deux cas en fonction de critères déjà rencontrés dans notre deuxième partie (197). Mais alors qu'en 1970, tout avait poussé dans le sens de la création d'une loi pénale nouvelle, nous avons vu, en 1977-1978, puis en 1986-1987, des éléments d'ordre événementiel, culturel, politico-structurel et juridique jouer au contraire comme des

196 - Circulaire dite "Circulaire PELLETIER du 17 mai 1978 ; "Circulaire conjointe Justice-Santé" du 12 mai 1987.

197 - Voy. *supra* p. 164.

déterminants négatifs, suggérant la non-production législative. Concrétisons pour l'exemple : 1) *dans l'ordre événementiel* : les résistances s'opposant à l'avènement d'une société excessivement permissive dans le premier cas, un climat socio-politique troublé dans le second ; 2) *dans l'ordre culturel* : la réaffirmation de la loi pénale seule capable de signifier l'interdit en 1977-1978, le thème réactualisé du respect des libertés individuelles en 1986-1987 ; 3) *dans l'ordre politico-structurel* : rôle en creux du Parlement, dont la majorité au pouvoir redoute un refus susceptible de la discréditer dans l'"opinion" (en 1977-1978 comme en 1986-1987) ; rôle, en 1986-1987, d'autres institutions de contrôle politique telles que le Conseil d'Etat, le Conseil constitutionnel, la Cour européenne des droits de l'homme ; rôle notoire, en 1986-1987 également, de la scène médiatique où l'expression libre, massive et répétitive d'arguments adverses risque de mettre en péril la situation politique de l'équipe gouvernementale ; 4) *dans l'ordre juridique* enfin, la contrainte du droit existant se présente comme une force négative insurmontable en 1977-1978 (décriminalisation considérée comme "impossible") ; elle est moins visible mais tout aussi prégnante en 1986-1987 : on ne revient pas en effet sur l'existence de l'incrimination alors que les arguments développés contre l'aggravation des peines auraient pu être utilisés contre la pénalisation elle-même (198).

198 - Si l'argument du respect des libertés individuelles, invoqué pour repousser le projet d'internement civil des drogués, avait été poussé jusqu'au bout, il aurait conduit les acteurs opposés à l'aggravation des peines de l'article L-628, mesure également envisagée, à demander que les pénalités elles-mêmes soient supprimées (thème de l'inconstitutionnalité des peines non nécessaires évoqué par FLORIO (1975) et implicitement présent dans tout le rapport PELLETIER. Mais les acteurs qui se sont finalement résignés à ne pas obtenir le renforcement, qu'ils souhaitent, des pénalités contre l'usager, auraient alors fait front à nouveau contre une telle prétention. L'impératif de l'adéquation des mesures nouvelles au droit, soutenu par la majorité des juristes et des praticiens du droit, comme d'ailleurs par les administrateurs de la Chancellerie -pour la plupart magistrats eux-mêmes- s'est ainsi révélé, à l'occasion de nos trois études, comme une source permanente d'immobilisme législatif et, en matière pénale, une force de maintien des incriminations, même reconnues mal fondées.

Notons que tous ces déterminants qui, pour l'évaluation de la situation faite aux acteurs inducteurs ou initiateurs du processus interrompu, ont joué en 1977-1978 et en 1986-1987 comme des "forces négatives", ont été incarnés en 1986-1987 par des *acteurs opposants*.

3° De même qu'une volonté (ou intentionnalité) d'acteurs revêtus d'un pouvoir politique s'est inscrite sur un plan purement stratégique, sans se référer à des impératifs de fond, de même avons-nous vu les acteurs opposants se manifester principalement eux aussi sur ce même plan de la convenance personnelle. Il en est résulté, dans le combat plus ou moins virtuel qui a opposé les acteurs inducteurs ou initiateurs du processus législatif envisagé et les acteurs contraires au projet, un glissement de l'objectif censé être celui de la loi. La lettre des dispositions souhaitées par les représentants du pouvoir politique, et refusées par les acteurs opposants, visait le sort du "toxicomane". Les arguments développés par les uns et les autres pour ou contre plus ou moins de punition ou pour ou contre telle forme de contrainte, l'ont été beaucoup moins en considération de la cible elle-même qu'en fonction des enjeux poursuivis personnellement par ces acteurs. Le contenu de la loi n'a pas été le véritable enjeu des acteurs.

4° Le fait que les débats décisifs aient ainsi eu lieu, en 1977-1978 comme en 1986-1987 "en dehors de la logique pénale" (LANDREVILLE, 1989), a donné le curieux résultat de laisser l'article L-628 du code de la santé publique, attaqué par deux fois de façon contradictoire, finalement inchangé.

Les forces d'inertie - peur des changements, droit existant qui résiste à la façon d'un mur, puissance culturelle tabou de l'interdit pénal... ont pesé si lourd, dans l'un et l'autre cas, qu'elles pourraient bien assurer pour longtemps encore la permanence d'une incrimination que ses auteurs avaient eux-même instaurée, en 1970, sous la pression de ces mêmes forces, sans vraiment la trouver juste.

APPENDICE : REGARD SUR NOS TROIS ETUDES

Une recherche limitée comme celle que nous venons de réaliser ne permet certainement pas de prendre définitivement parti dans les discussions qui occupent actuellement un certain nombre d'auteurs visant l'élaboration d'une théorie des incriminations. A notre avis, le nombre encore insuffisant de monographies de ce type interdit par ailleurs qu'à partir des travaux empiriques existants, un schéma opérationnel exhaustif puisse être proposé.

Présentées ensemble, nos trois études offrent peut-être toutefois l'intérêt de refléter, dans une perspective diachronique, les avatars relatifs à une même incrimination, et de montrer à l'oeuvre deux modalités opposées du vouloir politique : la décision d'engager et la décision contraire de ne pas engager -ou d'interrompre- le processus législatif. Ces circonstances nous permettent certainement une réflexion utile, et si nous ne pouvons prétendre dresser un tableau général des conditions dans lesquelles apparaissent et disparaissent les lois pénales, peut-être pouvons-nous au moins contribuer à la mise en place d'une méthode de recherche au service d'une sociologie des incriminations qui se cherche encore. C'est dans cet esprit que nous voudrions maintenant tenter une brève synthèse de ce que nous avons appris en décrivant d'abord la genèse de l'incrimination d'usage de stupéfiants en droit français, puis les deux tentatives avortées de modification de la disposition pénale correspondante : l'article L-628 du code de la santé publique.

Nous nous en tiendrons à quelques remarques qui pourront éventuellement être regardées comme des propositions méthodologiques :

1) Les points clés

Nous avons à rechercher "les conditions de production"- ou de non production - d'une certaine incrimination. Nos travaux ont fait apparaître quelques points clés sur lesquels il semble important de faire porter l'analyse. Nous avons repéré notamment, (sans toujours réussir à aller au fond) :

1) Des acteurs précis (individuels ou collectifs) dont le rôle est apparu décisif dans l'émergence ou la non-émergence de l'incrimination.

2) Différentes scènes significatives (bureaucratiques, médiatiques, officielles..) sur lesquelles se sont déroulées les interventions de ces acteurs.

3) Un possible clivage entre la position déclarée des principaux acteurs, pour ou contre l'émergence d'une loi, et les buts poursuivis par les uns et les autres, en fonction d'intérêts et de valeurs tenant à leur statut, leur mentalité, leur fonction sociale, le contexte historique de leur intervention.

4) Des étapes à distinguer dans le processus qui débouche finalement sur la production ou la non-production d'une loi, l'origine de la décision prise à chaque étape requérant une étude circonstanciée des points de vue qui opposent ou lient les acteurs mobilisés par le projet, compte tenu notamment du poids électoral des arguments avancés par chacun pour tenter de rendre sa position dominante.

5) La possible évolution, au fil du processus, du contenu donné à la disposition envisagée, des distorsions de sens pouvant apparaître entre l'objectif déclaré de la loi, sa signification juridique, et sa portée sociologique.

2) Le choix nécessaire d'un principe organisateur

Il nous faut maintenant, le recul aidant, essayer *d'organiser* tous ces matériaux, c'est-à-dire tenter de dégager, d'une certaine manière indépendamment du cheminement par lequel nous avons nous-même empiriquement progressé, *une méthode utile d'approche du genre de problématique abordé.*

A notre avis, quelques critères considérés par certains analystes comme essentiels, et auxquels nous avons peut-être accordé nous aussi une importance excessive, s'avèrent en définitive moins primordiaux qu'il pouvait sembler.

Par exemple, nous ne retiendrons pas comme fondamentale la distinction qui seulement en apparence opposerait les "cas" étudiés (ou à étudier) en termes d'objet (loi substantielle/loi de procédure ; loi civile/loi pénale) ou en termes de résultat (émergence ou non émergence d'un texte effectivement promulgué).

Nos observations nous conduisent à penser en effet que ce n'est ni le contenu d'un texte de loi, ni son sort final dans le processus susceptible d'en consacrer l'émergence officielle, qui en définissent les "conditions de production" (ou de "non-production").

Nous ne pensons pas non plus que le repérage a priori des intérêts et/ou des valeurs impliqués dans l'émergence du texte en question soit un point de départ satisfaisant, pour au moins deux raisons : 1) La formulation de ces intérêts et/ou valeurs ne permet pas à elle seule une présentation d'ensemble des réponses attendues de la recherche ; 2) Les "intérêts" ou les "valeurs" n'existent pas en eux-mêmes. Ils n'existent qu'incarnés dans des hommes en même temps habités par d'autres forces. Il serait donc artificiel de leur donner à l'avance un poids défini dans une situation.

Nous croyons quant à nous qu'il convient d'organiser une recherche de ce genre autour de la "volonté des acteurs", et d'abord autour de la "volonté politique" des acteurs qui possèdent, par statut ou par délégation factuelle, le ou un pouvoir de décider ce qui va être fait ou ce qui ne va pas être fait en matière législative. Le processus d'engendrement d'une loi passant nécessairement par une phase officielle, il n'y a que les acteurs habilités à rendre opérationnel le processus législatif (membres du Gouvernement et membres des assemblées parlementaires) qui puissent prendre en ce domaine - même dans les phases secrètes au cours desquelles certains projets sont envisagés et discutés avant d'être publiquement annoncés- des décisions utiles. Ils sont les initiateurs et les promoteurs nécessaires du processus parce que ce sont eux qui ont le "pouvoir structurel" (LANDREVILLE, 1989).

Cependant, l'enjeu premier des décideurs étant la conservation du pouvoir politique, et les citoyens d'une démocratie libérale étant appelés à sanctionner électoralement les "erreurs" commises, il est non moins certain que tout responsable politique a intérêt à être stratégiquement habile. Aussi est-ce dans la mesure où une "volonté politique" peut s'appuyer, ou estime pouvoir compter, sur d'autres volontés d'acteurs représentant des forces politico-sociales suffisantes, qu'elle prend -ou ne prend pas- l'initiative de mettre en route le processus législatif. Et lorsque ce processus a été engagé, il n'est mené à sa fin que si les volontés conjuguées des acteurs politiquement responsables et des acteurs soutenant le projet l'emportent, à l'aune de l'opportunité politique, sur l'éventuelle coalition des volontés adverses. Nos deux dernières études ont montré cela mieux que la première, au cours de laquelle nous n'avions pratiquement pas rencontré de "volontés adverses".

Il semble après tout normal qu'une sociologie des acteurs se fonde, non sur des choses -notions substantielles ou critères fonctionnels- mais sur des vouloirs d'hommes. Ce sont des hommes qui, individuellement et collectivement, éprouvent des émotions, subissent des influences, réfléchissent aux problèmes de société. Ce sont des hommes qui s'affrontent, avec leur systèmes de représentation, leurs valeurs vécues, leurs intérêts contradictoires,

lorsqu'il s'agit de poser des règles. C'est donc bien dans ces vouloirs d'hommes en face à face et en interactions qu'il faut chercher l'explication de l'avènement des lois.

3) La "volonté politique" : pierre d'angle pour l'organisation de la recherche

Nos trois études se sont trouvées confrontées en effet à une sorte de nécessité d'avoir à explorer la "volonté" des acteurs, et prioritairement les "volontés politiques" initiatrices du processus de production législative.

La première de ces études nous a fait assister au lent surgissement d'un vouloir politique bien loin d'être spontané, puisque nous avons dû décrire un "désir de loi" prenant corps dans divers secteurs socio-politiques avant de pouvoir constater l'existence d'une "conscience d'avoir à légiférer", préalable nécessaire à la mise en route du processus législatif chez un certain nombre de porteurs du pouvoir politique.

Celles de nos études qui ont porté sur les tentatives de modification de l'incrimination examinée ont été des exemples inverses d'une volonté politique surgissant directement, en l'absence de pressions extérieures apparentes, chez un homme politique de haut niveau dans la hiérarchie du pouvoir structurel.

Mais dans tous les cas, c'est cette "volonté politique" - son émergence, ses manifestations, sa traduction juridique, les réactions qu'elle a suscitées- qui a été le centre obligé de notre attention. Ce sont les options prises par des acteurs doués de pouvoir politique que nous avons tenté de comprendre et d'expliquer, nous efforçant de retrouver leurs enjeux. C'est face à ces acteurs primordiaux que nous avons cherché à nommer ces autres acteurs dont les forces, conjuguées ou affrontées sur différentes scènes de la vie socio-politique, les ont poussés à prendre ces options.

4) *Dominantes explicatives et interrogation finale*

Reste que l'éventuelle dissociation, nettement observée à l'occasion de la première étude, entre ce que peuvent penser personnellement les co-producteurs d'une loi et leurs prises de position officielle, montre la nécessité de distinguer, dans une étude de cette sorte, individu et acteur social. Cette constatation souligne l'intérêt d'une sociologie des acteurs. Elle pose en même temps une interrogation fondamentale : celle de la nature du vouloir politique.

Nos observations nous ont fait comprendre que les "volontés d'acteurs" ne sont ni des rationalités pures, ni de parfaites libertés. Nous trouvons-nous donc en présence d'un simple fonctionnalisme ?

Nous avons cru reconnaître, au cours de notre première étude, l'existence de "déterminants" qui ont paru littéralement oblitérer, en 1970, le vouloir personnel des co-auteurs de l'incrimination d'usage de stupéfiants. Nous avons constaté que toutes sortes de contraintes avaient agi sur l'ensemble des porteurs du pouvoir politique d'alors. Ces contraintes leur ont fait penser "incrimination" quand, face à l'événement "montée de l'usage de drogues chez les jeunes", ils ont cru politiquement nécessaire de "faire une loi". Et les décideurs officiels s'en étant remis, pour l'élaboration du contenu de la loi estimée incontournable, à ces rédacteurs spécialisés, nous avons d'autre part constaté le poids considérable qu'avait eu, dans l'esprit des auteurs formels de la "réponse étatique", son souci d'assurer la cohérence du droit. Pour une raison autre qui s'ajoutait objectivement aux premières, lui aussi avait estimé que la réponse au problème posé ne pouvait être que la création d'un délit supplémentaire.

Faut-il dire pour autant que l'incrimination d'usage illicite de stupéfiants a été le pur produit de tous ces déterminants conjugués ? Faut-il croire que les facteurs que nous avons analysés comme expliquant l'échec des tentatives ultérieures de modification

du même article L-628 du code de la santé publique, ont agi comme un "mécanisme" qui ne laissait place à l'éventualité d'aucune autre décision ? Faut-il nier l'existence d'un facteur "liberté" dans l'émergence des vœux politiques ?

Nous ne tirerons pas une telle conclusion. Que les décisions politiques dont nous avons recherché l'origine apparaissent comme le résultat de vœux personnels entravés n'autorise pas à postuler *l'impossibilité*, pour les acteurs politiques, d'exprimer de véritables vœux humains.

L'incrimination d'usage de stupéfiants a été produite en 1970 par des décideurs qui, voyant dans cette loi un moyen d'exorciser les peurs, et de confronter dans leur choix de société, les adultes de l'après-mai 1968, ont cru stabiliser de la sorte leur pouvoir politique. Les décideurs qui, en "1977"-1978 et en "1986"-1987, ont pour leur part renoncé à leurs souhaits respectifs de modifier la même incrimination, l'ont fait dans une perspective analogue : ils avaient découvert que la poursuite de leur intention première mettrait en péril leur base électorale.

En faisant un tel choix, ils ont exercé une liberté personnelle. Ce qui fait problème n'est donc pas l'existence même de la liberté, mais le sens dans lequel celle-ci est exercée. Les décideurs que nous avons rencontrés semblent avoir pris leurs options en référence au seul critère final de l'"opportunité politique". Seraient-ils condamnés à obéir quoi qu'il arrive à cette unique motivation ? Nous ne le pensons pas.

On connaît des exemples d'hommes politiques qui, à un moment donné, n'ont pas hésité à prendre des mesures à contre-courant d'une "opinion" défavorable. Le décideur préfère alors risquer l'impopularité plutôt que de renoncer à tel point d'un programme dicté par l'intime conviction. Le souci d'œuvrer pour une cause estimée juste se révèle alors, en lui, plus fort que toutes les contraintes qui le pressionnent en sens inverse.

Si de tels choix demeurent rares, c'est peut-être parce que nous sommes dans une société où la loi se définit comme "l'expression de la volonté générale". Cet axiome semble imposer aux décideurs de sacrifier éventuellement leur vouloir d'homme à leur rôle d'acteur social. Mais faut-il qu'ils s'y résignent ?

Une telle interrogation dépasse totalement le cadre de notre étude. Il nous semble bon cependant de la poser en fin de parcours, avec les éléments de réflexion que nos observations elles-mêmes suggèrent.

1°) Nous avons constaté chez ceux qui portent la responsabilité législative un certain état d'in-préparation et de sous-information. Les députés et les sénateurs de 1970 avaient-ils mesuré la portée, dans la vie des gens concernés, de la création du délit d'usage de stupéfiants ? Avaient-ils réfléchi au fait qu'en déléguant leur pouvoir structurel de "faire la loi" à des fonctionnaires politiquement irresponsables, ils avaient laissé à ceux-ci le choix - essentiel au niveau de l'application des textes - du contenu juridique de leur vouloir politique ? Ce vouloir politique avait-il été lui-même suffisamment éclairé ?

Il semble que si les décideurs apercevaient clairement les retombées de leur pouvoir de légiférer, ils deviendraient plus souvent capables de produire d'autres réponses que celles que réclame un électorat mal informé ; ils passeraient plus volontiers du registre des manoeuvres stratégiques intéressant leur position personnelle sur l'échiquier politique à une réflexion davantage tournée vers la société qui les a missionnés.

2°) Lorsque la présence d'un électorat hostile à l'émergence d'une loi fait reculer un décideur sans pour autant modifier son point de vue éclairé, celui-ci peut chercher à gagner "l'opinion" à sa manière de voir. la Mission PELLETIER renonce à proposer une modification législative que la société n'est pas prête à accueillir", mais elle demande qu'un large débat public soit ouvert,

et elle crée des instances où ce débat puisse exister. Le décideur cherche alors à faire d'une opinion certes électoralement toute-puissante une plate-forme ultérieurement propice aux réformes estimées souhaitables.

On peut ainsi déceler, sur le plan politique, l'émergence d'une double exigence ; celle de former et d'informer des décideurs capables de vivre leur tâche de façon active et responsable ; celle de favoriser l'accession de l'ensemble des citoyens aux problématiques réelles que leur époque affronte. Est-il utopique, en l'état actuel de la société, de souhaiter qu'une telle dynamique s'instaure ? Des signes avant-coureurs semblent parfois l'annoncer. S'il en était ainsi, un "vouloir politique" plus libre pourrait exister. Et l'on verrait se réduire progressivement la distance qui, aujourd'hui, sépare trop l'individu de l'acteur social.

SOURCES ET REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I - SOURCES LEGISLATIVES, MINISTERIELLES ET PARLEMENTAIRES

1) Sources législatives

- Code de la santé publique : articles 355-14 à 355-22 ; article L-628
- Convention unique sur les stupéfiants de 1961 (New-York 23 mars 1961) in *Revue de science criminelle* 1971, p.499.
- Loi du 19 juillet 1845 sur la vente des substances vénéneuses. *Le Moniteur universel*, vend. 25 juillet 1845, p.2211.
- Loi du 12 juillet 1916 concernant l'importation, le commerce, la détention et l'usage des substances vénéneuses notamment l'opium, la morphine et la cocaïne, *J.O.* du 14 juillet 1916.
- Loi n° 53-1270 du 24 décembre 1953 modifiant et complétant les dispositions législatives relatives à la répression du trafic et de l'usage illicite des stupéfiants. *J.O.* du 25 décembre 1953.
- Loi n° 70-1320 du 31-XII-70, relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie et à la répression du trafic et de l'usage illicite des substances vénéneuses. *J.O.* du 3 janvier 1971.
- Loi n° 87-1157 du 31-XII-87 relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants et modifiant certaines dispositions du code pénal *J.O.* du 5 janvier 88.

2) Sources ministérielles

- Ministère de la Justice

- . Archives de la Direction des affaires criminelles et des grâces n° 1208-11 B (notes, correspondance, avant-projets relatifs à la

préparation de la loi du 31-XII-70, et à la tentative de 1986 de modification de l'article L-628 du code de la santé publique).

. Circulaires n° 71-8 du 25 août 1971, et du 30 mars 1973 en application de la loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970.

. Circulaire du 17 mai 1978.

. Circulaire conjointe Justice Santé du 12 mai 1987.

- Ministère de la Santé

. Archives "Lutte contre la drogue", années 1969-1970 (notes et Bulletins d'information relatifs à la préparation et à la mise en application de la loi du 31-XII-70).

. Circulaires du 26 novembre 1969, du 19 janvier 1971 et du 2 juillet 1971.

. Arrêté du 19 mars 1954. Composition de la Commission prévue par l'article 3 de la loi du 24-XII-53. *J.O.* du 27 mars 1954.

3) Sources parlementaires

- Travaux préparatoires de la loi n°53-1270 du 24 décembre 1953 : Rapport présenté par M. MONTALAT au nom de la Commission de la famille, de la population et de la Santé.

- Travaux préparatoires de la loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970.

. Assemblée Nationale : questions orales avec débats, séance du 24 octobre 1969.

. Assemblée Nationale : rapport n°982 de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales présenté par M.DULONG.

. Assemblée Nationale : propositions de loi n° 829 et n° 866.

. Assemblée Nationale : rapports de M. MAZEAUD au nom de la Commission des lois (n°s 1155 et 1330).

. Assemblée Nationale : discussion et adoption le 30 juin 1970.

. Sénat : Proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, n° 358 (1969-1970).

. Sénat : Rapport de M. LEMARIE, au nom de la Commission des affaires sociales n° 39 (1970-1971).

. Sénat : Avis de la commission des lois n°35 (1970-1971).

. Sénat : Discussion et adoption le 3 novembre 1970.

. Assemblée Nationale : Proposition de loi, modifiée par le Sénat, n° 1427.

. Assemblée Nationale : Rapport de M. MAZEAUD, au nom de la Commission des lois n° 1496.

. Assemblée Nationale : Discussion et adoption le 10 décembre 1970.

. Sénat : Proposition de loi, modifiée par l'Assemblée Nationale, n°102 (1970-1971).

. Sénat : Rapport de M. LEMARIE, au nom de la Commission des affaires sociales n° 117 (1970-1971).

. Sénat : Avis de la Commission des lois n° 121 (1970-1971).

. Sénat.: Discussion et adoption le 17 décembre 1970.

. Assemblée Nationale : Proposition de loi, modifiée par le Sénat, n° 1555.

. Assemblée Nationale : Rapport de M. MAZEAUD, au nom de la Commission des lois (n° 1563).

. Assemblée Nationale : Discussion et adoption le 18 décembre 1970.

- Travaux préparatoires de la loi n° 87-1157 du 31 décembre 1987.
 - . Sénat : Projet de loi n° 228 (1986-1987).
 - . Sénat : Rapport de M. GIRAULT, au nom de la Commission des lois, n° 257 (1986-1987).
 - . Sénat : Discussion et adoption le 9 juin 1987.
 - . Assemblée Nationale : Projet de loi adopté par le Sénat n° 834.
 - . Assemblée Nationale : Rapport de M. Jean-Louis DEBRE au nom de la Commission des lois n° 943.
 - . Assemblée Nationale : Discussion les 8 et 9 octobre 1987.
 - . Assemblée Nationale Adoption le 9 octobre 1987.
 - . Sénat : Projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale n°41 (1987-1988).
 - . Sénat : Rapport de M. GIRAULT, au nom de la Commission des lois, n° 86 (1987-1988).
 - . Sénat : Discussion et adoption le 12 novembre 1987.
 - . Assemblée Nationale : Projet de loi adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture n° 1031.
 - . Assemblée Nationale : Rapport de M. Jean-Louis DEBRE, au nom de la Commission des lois n° 1103.
 - . Assemblée Nationale : Discussion et adoption le 19 décembre 1987.

II - REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- *Adolescence et toxicomanie. Changer et prévenir.* Association nationale des intervenants en toxicomanie (A.N.I.T.), Journée nationale, Nantes, 1982.
- BERTRAND (M.A.), Permanence des effets pervers et résistance au changement des lois sur les drogues. *Déviance et société* 1986, vol.X, 2, pp. 177-192.
- BONNEMAIN (Ch.), *Toxicomanie et justice*, Centre d'études sociologiques, rapport dactylographié, C.N.R.S., 1982.
- BURNER (M.), L'approche du malade en équipe dans le domaine de l'alcoolisme et de la toxicomanie, in *Alcoolisme et pharmacodépendance*, Journées médico-sociales romandes, Edit. Médecine et hygiène, Genève, 1969, pp. 51-75.
- CARBONNIER (J.), *Sociologie juridique*, Paris, P.U.F. 1978.
- *Comité O.M.S. d'experts de la pharmacodépendance*, Organisation mondiale de la Santé, Série de rapports techniques n° 407, 16ème rapport, Genève, 1969.
- *Commission d'enquête sur l'usage des drogues à des fins non-médicales*, Rapport provisoire (dit "Rapport le Dain"), Ottawa, 1970.
- DERVAUX (Dr.A.), *le phénomène des toxicomanies au travers du développement des législations internationales spécifiques* (Un équilibre difficile entre le respect des libertés individuelles et les impératifs collectifs de santé). Rapport dactylographié, université de Paris VII Faculté de médecine année universitaire 1987-88.
- DERVAUX (Dr. A.), *Toxicomanies et culture*, thèse pour le doctorat en médecine, Lille, 1988.
- DOLL (P.J.), La lutte contre la toxicomanie, *Gazette du Palais*, 9 mars 1971, pp. 117-128.

- *Drugs policies in Western Europe*, (Rapports au Congrès international de l'Université de Tilburg, Pays-Bas, du 30 mai au 3 juin 1988) ed. Hans-Jörg ALBRECHT and Anton Van KALMTHOUT, Freiburg 1989.

- ENCYCLOPEDIE DALLOZ, Pénal 1979, Stupéfiants.

- EMSLEY (C.), "Mother, what *did* policemen do when there weren't any motors ?" (The law and the regulation of motor traffic in England, 1900-1939). *La création de la loi et ses acteurs. L'exemple du droit pénal*, sous la direction de Philippe ROBERT. The ONATI International for the sociology of law, ONATI proceeding n° 3, 1991.

- FLORIO (M.), Réaction au phénomène de la drogue, in *l'importance des stupéfiants par rapport à la criminalité*. Etudes relatives à la recherche criminologique, vol. XIII, Comité européen pour les problèmes criminels, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1975.

- GUSFIELD (J.R.), *The culture of public problems : drinking-driving and the symbolic order*, Chicago and London, The university of Chicago Press, 1981.

- HAGAN (J.), The legislation of crime and delinquency : a review of theory, methods and research, in *Law and Society review*, XIV-3, 1980, pp. 603-628.

- HULSMAN (L.H.C.), Politique criminelle et toxicomanie. Rapport général introductif. Journées franco-néerlandaises de défense sociale, *Revue de science criminelle*, 1971, pp.488-ss.

- HULSMAN (L.H.C.), Van RANSBEEK (H.), Evaluation critique de la politique des drogues, *Déviance et société*, 1983, VII, 3, pp. 271-280.

- HULSMAN (L.H.C.), *Drug policy as a source of drug problems and a vehicule of colonisation and repression*, Rotterdam, June 1984, note ronéo.

- JURISCLASSEUR, Lois pénales annexes, 1986 : Substances vénéneuses, Stupéfiants, tableau B Fasc. 3, 1, 1987.

- *La drogue. Ce qu'ont vu, ce que proposent : médecins, juges, policiers, ministres.* Avant-propos de Alain PEYREFITTE, Paris, Plon 1970.

- La drogue. Travaux de la Commission internationale des stupéfiants, ministère de la Santé et de la sécurité sociale, *Revue française des affaires sociales*, n° supplémentaire, avril 1981.

- La loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970 sur la lutte contre la toxicomanie, (auteur anonyme) *Semaine juridique* du 14-7-71, n°28.

- *La prévention et le traitement des toxicomanies*, Rapports pour le Colloque international de Lausanne, 1970.

- *Les produits toxiques donnant lieu à abus* (réunion d'information sur), monographie, Institut national de la Santé et de la recherche médicale, n° 39, Paris 1970.

- LANDREVILLE (P.), Acteur social et création de la loi, *Acteur social et délinquance, hommage à Ch. DEBUYST*, Liège, Bruxelles, Pierre Mardaga éd., 1990, pp. 191-206.

- LASCOUMES (P.), et alii, *l'incrimination en matière économique*, travaux CETEL n° 34, 1989, Université de Genève.

- LASCOUMES (P.), Pluralité d'acteurs, pluralité d'actions dans la création contemporaine des lois, *Acteur social et délinquance, hommage à Ch. DEBUYST*, Liège, Bruxelles, Pierre Mardaga éd., 1990, pp. 145-163.

- LEBEAU (D.), ROBERT (J.H.), VIANDIER (A.), VIEUX (S.H.), *Etude de génétique législative*, ministère de la Justice, Paris, janvier 1988 (ronéo).

- LEVY (R.), Quelques réflexions à propos d'une recherche socio-historique sur la détention avant jugement (la loi du 14 juillet 1865), *La création de la loi et ses acteurs. L'exemple du droit pénal*, sous

la direction de Philippe Robert. The ONATI international for the sociology of law. ONATI Proceeding n°3, 1991, pp. 33-48.

- PELLETIER (M.), *Rapport de la mission d'étude sur l'ensemble des problèmes de la drogue*, La Documentation française, Paris, 1978.

- PRESSE : extraits de France-Soir, La Croix, La Dépêche du Midi, La Nation, L'Événement du jeudi, Le Figaro, L'Humanité, Le Matin, Le Monde, Le Parisien, Le Quotidien de Paris, Libération, Témoignage Chrétien, Toutes les Nouvelles de Versailles. Dépêches de l'Agence France-Presse.

- *Réponses aux toxicomanies*, XXIXe congrès de l'Association française de criminologie, 24-25 mars 1988. Rapports ronéo, Faculté de droit, Montpellier.

- ROBERT (Ch.N.), *Limites du droit pénal. Quelques interrogations*. Travaux CETEL n° 35, octobre 1989, Faculté de droit, Genève.

- ROBERT (Ph.), L'utilisation du concept d'acteur social dans l'étude du crime, *Acteur social et délinquance, hommage à Ch. Debuyst*, Liège, Bruxelles, Pierre Mardaga éd., 1990, pp. 107-129.

- PEREZ-DIAZ (Cl.), *La diversité des politiques pénales locales dans la répression de l'usage et du trafic de stupéfiants*, rapport CESDIP, janvier 1988.

- *The challenge of crime in a free society*. A report by the président's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, 1967.

- *Toxicomanie : l'enjeu politique et social*. Colloque international et pluri-disciplinaire (sous l'égide de la M.I.L.T.) travaux U.N.E.S.C.O. Paris 1986.

- *Toxicomanie et société* (ouvrage collectif), Marseille, Université d'Aix-Marseille, 1988.

- VAILLE (D.), La grande presse et la drogue, in *Moniteur des pharmacies*, n° 1068 du 3 février 1973.
- ZAFFARONI (E.R.) *Jurisprudencia argentina* du 15 octobre 1986, n° 5435.

Dépôt légal
Janvier 1992

ISBN : 2-907370-25-1

Imprimé par le Service d'Impression de l'IRESO-CNRS

59-61 rue Pouchet 75849 Paris cedex 17