
QUESTIONS PENALES

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

La recherche menée au C.E.S.D.I.P (1) par Jacqueline Bernat de Celis, analyse les enjeux sous-jacents à l'adoption de la loi du 31 décembre 1970, qui introduit en droit français une nouvelle incrimination, constituant l'article L.628 du Code de la Santé publique. L'analyse concerne tant les acteurs que les raisons qui ont poussé ceux-ci à légiférer en ce sens. Une des premières démarches posées par la recherche est d'identifier les acteurs. Une autre consiste à chercher leurs motivations aboutissant à la formulation d'un problème social, celui de la toxicomanie.

La première question mérite d'être posée dans la mesure où, si d'un point de vue formel, l'incrimination fut instituée par une loi, il apparaît que le Parlement fut relativement effacé dans le processus d'élaboration du texte. Certes, cela n'a rien d'insolite sous la Vème République où l'initiative législative revient rarement à celui qui vote la loi. Mais le plus remarquable réside dans la rapidité d'adoption du texte par les deux chambres.

La recherche montre, et ceci mérite d'être souligné, que le processus de maturation au sein des administrations fit apparaître d'emblée la façon de poser le problème. En effet, une controverse va se développer entre les ministères de la Santé et de la Justice qui met en évidence les arguments nourrissant les développements ultérieurs du débat. C'est à ce stade que vont se formaliser les principales conceptions de la mission du législateur sur la question de la "drogue", la place qu'elle occupe dans la société, le profil du délinquant, le rôle prophylactique de la loi.

(1) : le présent article constitue un résumé des deux premières parties du rapport de recherche de Jacqueline Bernat de Celis : *Fallait-il créer un délit d'usage illicite de stupéfiants ?*, (une étude de sociologie législative), *Deviance et contrôle social*, CESDIP, 1992, n°54, paru en 1992. Dans la dernière partie, l'auteur prolonge sa réflexion par une étude systématique des tentatives ultérieures de remise en cause de l'article L.628 du Code de la Santé publique (une première fois en 1977-1978 ; puis en 1986-1987).

LES AUTEURS DE LA LOI

D'un point de vue méthodologique, la généalogie de la loi s'est appuyée sur un travail d'archives auprès des deux départements ministériels concernés, ainsi que sur des entretiens avec les co-rédacteurs du texte.

La démarche suivie commence avec l'origine parlementaire de la loi nouvelle, et se poursuit par l'examen de sa genèse extra-parlementaire.

L'origine parlementaire du texte

Un premier rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale avait conclu au maintien de l'incrimination de l'usage collectif de stupéfiants tout en élargissant son champ d'action. Cette commission et son rapporteur ne souhaitaient pas aller au-delà, contrairement à l'avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de la même assemblée qui visait l'usage individuel.

Plus tard, un second rapport de la même commission des lois devait pencher en faveur de l'incrimination de l'usage individuel de stupéfiants, et opérer un renversement de sa position : c'est qu'entretiens deux amendements du Gouvernement relatifs à la première proposition de loi ont modifié considérablement celle-ci. Ces amendements proposaient d'introduire une incrimination générale visant à réprimer l'usage personnel de stupéfiants. Le plus remarquable réside dans le changement de position opéré par le rapporteur de la commission des lois initialement défavorable à une telle extension de la portée du nouveau texte.

Par ailleurs, le Gouvernement trouvait un avantage non négligeable en insérant son texte dans la proposition de loi débattue à la commission des lois. Cela lui permettait de ne pas soumettre son texte à l'avis du Conseil d'Etat évitant ainsi de courir le risque d'une censure parlementaire. Cette pratique montre la primauté de l'exécutif au sein de l'élaboration législative.

Par conséquent, les deux commissions concernées défendirent un texte qui n'était pas le leur, situation compréhensible au regard de l'existence du "fait majoritaire" de cette époque.

La genèse extra-parlementaire

L'étude de la procédure conduisant à l'adoption de la loi du 31 décembre 1970 ne saurait se limiter à l'examen des péripéties du texte au sein des chambres. Ses sources véritables, se situent dans des projets émanant tant du ministère de la Santé que de la Chancellerie.

Au ministère de la Justice, l'objectif de la future législation est la lutte contre la délinquance. A l'inverse, le département de la Santé poursuit un but thérapeutique. Ainsi, entre les deux administrations, la nécessité de légiférer n'est pas appréciée sous le même angle.

Selon les responsables du ministère de la Santé, le plus important n'est pas tant la répression d'un délinquant que le traitement obligatoire et généralisé d'un malade sans que celui-ci ait été nécessairement poursuivi en justice.

Dès lors, sans être jamais formulé, un "conflit" va s'engager. Dans un premier temps, il semble que les vues du département de la Santé aient prévalu sans qu'un arbitrage entre des positions jugées inconciliables, n'apparaisse. Finalement, le compromis élaboré par le Secrétariat général du Gouvernement laissera entières ces divergences non exprimées puisqu'il se limitera à demander à la Chancellerie une harmonisation sans trancher entre les deux points de vue.

L'argument principal de la Chancellerie, le bien-fondé de l'incrimination, donna toute sa portée au texte amendant la proposition de loi initiale. L'unique concession aux visées du ministère de la Santé réside dans l'intitulé des amendements gouvernementaux : "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".

En conséquence, il apparaît que l'acteur principal de la genèse de la loi fut l'administration de la Justice. Et pourtant, on est ici en présence d'une pluralité d'acteurs, car l'administration de la Santé avalisa le projet, persuadée d'avoir pesé sur son contenu, la commission des lois de l'Assemblée nationale l'accepta après avoir recommandé l'adoption d'un texte d'une toute autre portée, le ministre de la Santé défendit lui-même le texte devant le Parlement, enfin ce dernier le vota sans réticence.

Néanmoins, l'objectif répressif des pouvoirs publics ne s'accorde pas avec les conclusions apportées simultanément par les experts. Durant le mois de juin 1970, deux colloques internationaux furent consacrés à la toxicomanie, dont l'un réunissant les ministres européens de la Justice. Leurs conclusions exprimèrent l'inadéquation du seul droit pénal pour apporter des réponses à la situation créée par la toxicomanie.

Le choix des auteurs, en dépit de ces avis, s'est fondé sur l'état du droit positif qui avait déjà un contenu répressif (incrimination existante depuis 1916 de l'usage en société de certaines substances). On assiste là à une volonté de

"cohérence" de l'ordonnement juridique dont la peine est le fondement.

LES INTENTIONS DU LEGISLATEUR

Le législateur, ou plutôt les co-rédacteurs, de la loi du 31 décembre 1970, ont apporté leur réponse à l'usage de "drogues" dans un climat qui fit intervenir d'autres acteurs. Ces acteurs ont pesé en amont du processus aboutissant à la rédaction du texte. Ils ont créé un climat favorable à l'intervention des co-rédacteurs de la loi.

Parmi les initiateurs de cette matière, le ministère de l'Intérieur apparaît au premier rang. Dès 1969, il avait manifesté le désir de renforcer les sanctions à l'encontre des consommateurs de stupéfiants.

De même, les interpellations des parlementaires sur le problème de la "drogue" incitèrent le Gouvernement à agir sur le plan législatif.

Ainsi se forgea la conviction de légiférer. Alors que de nombreux experts (médecins, psychologues, policiers, magistrats), tout en alimentant le débat, avaient relativisé prudemment la portée d'une intervention législative. Par ailleurs, parmi les parlementaires notamment, les tenants de l'action coercitive pour enrayer le "fléau" de la drogue, n'étaient pas tous convaincus de l'efficacité réelle de l'intervention de la loi pénale. En réalité, c'est la croyance dans la fonction prophylactique de la loi, du droit, de la peine qui conduisit ces différents acteurs à invoquer la nécessité d'un texte destiné, par son exemplarité, à clarifier un ordre social conforme à une morale naturelle.

Plus que la création d'une infraction et d'une peine, était recherché le maintien de la cohésion du lien social.

A travers les développements qui précèdent, est apparu un double schéma révélant à la fois les acteurs "producteurs" de la nouvelle incrimination et les modalités de mise en oeuvre par ces acteurs de la création de la norme.

L'entrée de celle-ci dans l'ordonnement juridique dévoile aussi un mode d'élaboration bureaucratique de la loi. La phase administrative constitue l'instant privilégié où sont effectués les choix essentiels en matière législative.

Enfin, ces choix, confirmés par des lois postérieures, (traitement pénal des usagers, accroissement des peines en matière de trafic de stupéfiants, dérogations aux délais de détention provisoire), par leurs conséquences, pèsent sur la situation actuelle. Citons par exemple l'augmentation du nombre de détenus dans les prisons. De plus, au regard de la lutte contre l'épidémie du sida, la création d'une peine constitue une réponse peu appropriée, en favorisant la multiplication des risques : cette lutte contre la "toxicomanie", marginalise les usagers, et entrave la mise en oeuvre des moyens sanitaires déployés contre la maladie.