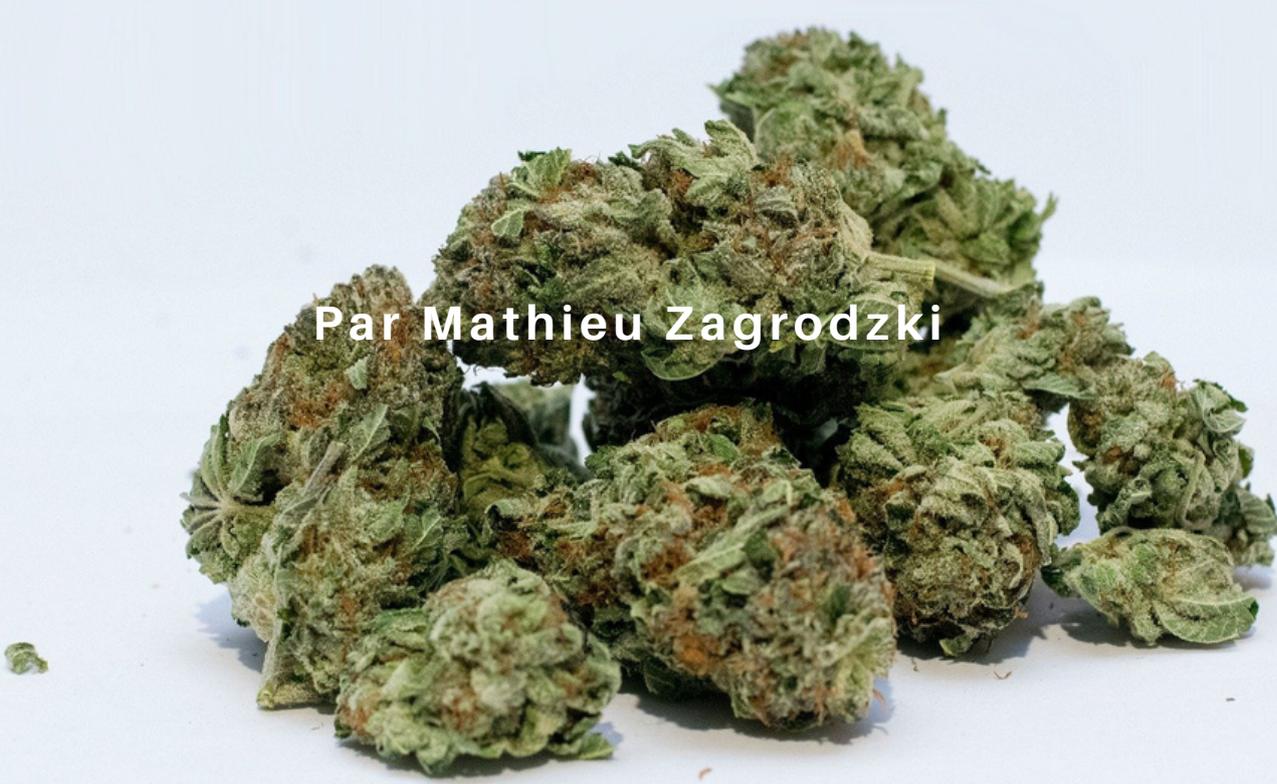




**CANNABIS :
POUR UNE AUTRE STRATÉGIE
POLICIÈRE ET PÉNALE**



Par Mathieu Zagrodzki

9 OCTOBRE 2020

Cannabis : pour une autre stratégie policière et pénale

L'impact de la lutte contre le trafic de cannabis sur le travail de la police

Synthèse

Mathieu Zagrodzki,
*Chercheur associé au
Centre de Recherches
Sociologiques sur le Droit
et les Institutions Pénales
et chargé de cours à
l'Université de Versailles
St-Quentin-en-Yvelines*

**Ce rapport est issu d'un
groupe de travail qui a
regroupé des
chercheurs, des
policiers, des magistrats
et des élus de juin 2019 à
septembre 2020**

9 octobre 2020

Le présent rapport sur le travail de la police s'inscrit dans une suite de propositions pour une nouvelle politique de lutte contre la consommation de cannabis, présentée dans trois précédents travaux de Terra Nova depuis 2014.

Une première étude a d'abord examiné la possibilité de réguler un marché légal plutôt que de réprimer un usage très diffus et de laisser prospérer une économie souterraine. Elle a souligné que la légalisation encadrée de la production, de la vente et de l'usage du cannabis permettrait de contrôler les prix, le niveau des usages, la qualité des produits en circulation et dégagerait des ressources pour une véritable politique de prévention¹.

Cette proposition initiale reposait cependant sur l'idée d'un monopole public qui est apparue comme une impasse.

Une deuxième étude s'est donc attachée à proposer un autre mode de régulation publique. Elle préconise un cadre de gouvernance et d'organisation inspiré de celui des jeux d'argent en ligne, une pratique addictive longtemps interdite en France avant

¹ Christian Ben Lakhdar, Pierre Kopp, Romain Perez, « Cannabis : Réguler le marché pour sortir de l'impasse », Terra Nova, 19 décembre 2014.

d'être légalisée en 2010. Le rôle d'une nouvelle autorité de régulation serait à la fois de faire baisser la consommation et de contrôler les risques liés aux usages².

Enfin, une troisième étude soulignait l'évolution de l'opinion sur ces enjeux. L'impasse de la voie répressive actuelle et la nécessité de trouver une autre stratégie font l'objet d'un consensus croissant dans la population, de même que le besoin d'une intervention forte de la puissance publique pour contrôler les usages³. Si le débat sur le cannabis semble sur le point de changer de nature, un acteur restait néanmoins largement absent de ces analyses : les forces de l'ordre. Chargées de mener la répression et confrontées au quotidien à la banalisation du cannabis, comment voient-elles l'évolution de la consommation et quel bilan tirent-elles de leur action ?

Malgré l'une des législations les plus répressives en Europe, la demande de cannabis demeure très importante en France, y compris parmi les mineurs. Certains quartiers sont fortement marqués par l'ancrage physique des trafics, subissant de ce fait des nuisances importantes au quotidien, et les services de police et la justice sont dans l'incapacité d'appliquer véritablement la loi, avec des disparités très importantes entre territoires dans les pratiques des institutions répressives. Le présent texte s'efforce d'illustrer ces deux formes d'inégalités. Il montre notamment le caractère vain des nombreux contrôles, enquêtes et interpellations menées dans le cadre des affaires de stupéfiants, avec des policiers et des magistrats avouant avoir l'impression de vider l'océan avec une cuillère face au volume d'affaires à traiter.

Face à l'usure des professionnels, à la situation dégradée dans nombre de points du territoire gangrenés par les trafics et à ce décalage entre les textes et leur mise en œuvre, qui par ailleurs nécessiterait des moyens démesurés, il semble qu'une autre approche soit souhaitable. Plutôt qu'une forfaitisation et une répression inefficaces face à l'étendue des trafics, une légalisation raisonnée semble préférable pour assécher ces derniers. Ce rapport ne minimise en aucune façon la dangerosité de drogues. Il ne prône pas non plus une vision naïve qui consisterait à considérer la légalisation comme la solution à tous les problèmes : les marchés parallèles

² Christian Ben Lakhdar, Jean-Michel Costes, « Contrôler le marché légalisé du cannabis en France - l'exemple fondateur de l'ARJEL », Terra Nova, 4 octobre 2016.

³ Terra Nova, ECHO Citoyen, l'Ifop, « Les Français et le cannabis », 11 juin 2018

existeront toujours, comme c'est le cas dans le domaine du tabac. Ladite légalisation permettrait néanmoins de dégager du temps au services judiciaires et policiers pour les dossiers les plus importants, tout en poursuivant des objectifs en termes de santé publique (suivi des personnes souffrant d'addictions, contrôle de la qualité des produits...).

Sommaire

1. Introduction.....	5
a) Les politiques de lutte contre la drogue, un constat.....	5
b) Contexte législatif.....	8
c) Objectifs et méthodologie de l'étude.....	9
2. L'état de la lutte contre les trafics et la consommation de stupéfiants	11
a) Des trafics en mutation mais qui restent ancrés dans certains territoires	11
b) Les consommateurs : dépénalisation de fait, surcharge bureaucratique et disparités territoriales	12
c) Les effets limités de la lutte contre les trafics.....	15
Des services de voie publique qui vident l'océan avec une petite cuillère.....	15
Des services d'investigation très dépendants de leurs indices	15
d) Une embolie judiciaire	17
3. Faut-il poursuivre la politique actuelle ?	19
a) « La loi n'est pas appliquée, c'est pour ça que la répression ne marche pas » :.....	19
b) « La forfaitisation va permettre de lutter efficacement contre les trafics ».....	20
c) « Les trafics permettent de maintenir une certaine paix sociale dans les quartiers » :	21
d) « Si on légalise le cannabis, les trafiquants se reporteront sur d'autres types de délinquance »	22
e) « Si on légalise le cannabis, on lève un interdit et les consommateurs comme les trafiquants vont se reporter sur d'autres produits »	24
f) « Le cannabis est une porte d'entrée vers d'autres drogues, si on le légalise, sa consommation va se généraliser et par extension celle des drogues dures va augmenter »	25
4. L'impact d'une légalisation sur le travail policier et la sécurité.....	26
a) Légaliser pour mener une autre politique de sécurité.....	26
b) Légaliser pour assécher les trafics et investir dans les quartiers	27
c) Légaliser pour mener une politique de prévention et de santé efficace.....	28
d) Légaliser pour libérer du temps policier.....	28
5. Conclusion	29
Liste des personnes auditionnées :.....	31

1. INTRODUCTION

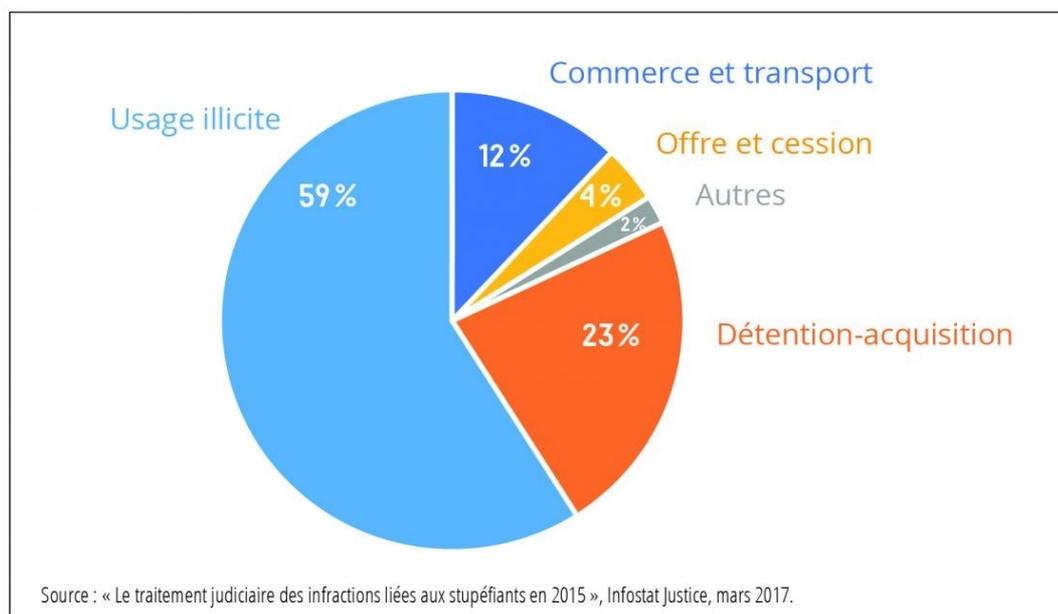
La politique de lutte contre les stupéfiants en France mérite d'être questionnée au regard de ses résultats en termes de consommation et des expériences étrangères (A), sachant que notre pays a l'une des législations les plus répressives en la matière (B). L'objet de ce rapport est d'en analyser l'application et les répercussions pour les forces de l'ordre et l'autorité judiciaire (C).

A) LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA DROGUE, UN CONSTAT

La question des drogues est au cœur des politiques policières et pénales françaises, et fait régulièrement la une de l'actualité. Entre annonces ministérielles sur la nécessité de renforcer la lutte contre les trafics et couverture médiatique de saisies d'envergure, les débats autour des stupéfiants sont souvent traités de manière court-termiste, répétitive, voire sensationnaliste. L'actualité récente autour de l'amende forfaitaire pour les détenteurs de petites quantités de cannabis l'a montré, avec la mise en avant d'opérations mobilisant d'importants effectifs dans différents endroits du territoire⁴. La question mérite pourtant une analyse posée, tant l'enjeu est d'importance, dans un domaine où les objectifs affichés par le législateur sont loin d'avoir été atteints. La philosophie de la législation française dès l'origine était en effet d'endiguer les trafics, en s'attaquant à la fois à l'offre et à la demande. Un demi-siècle plus tard, les effets pervers de cette stratégie se font ressentir dans les tribunaux : on y condamne deux fois plus pour usage simple que pour transport ou détention – et en grande partie pour des usages dits « récréatifs ».

⁴ Voir par exemple « Amende pour détention de stupéfiants : déjà 30 personnes verbalisées en Seine-et-Marne », *Le Parisien*, 11 septembre 2020, <https://www.leparisien.fr/seine-et-marne-77/amende-pour-detention-de-stupefiants-30-personnes-deja-verbalisees-en-seine-et-marne-11-09-2020-8383065.php>

Schéma n°1 : motifs des condamnations liées aux stupéfiants en 2015



Observatoire international des prisons section française

En France comme ailleurs, l'approche par la pénalisation (sur le papier) n'a aucunement endigué la diffusion des produits stupéfiants dans la société : malgré l'une des législations les plus répressives de l'Union européenne, les Français restent les plus gros consommateurs de cannabis et parmi les plus gros consommateurs d'opiacés. Selon le rapport européen sur les drogues⁵, 21.8 % des jeunes adultes (15-34 ans) ont consommé du cannabis au cours des douze derniers mois en France, ce qui place le pays en tête devant l'Espagne (où la consommation et la culture du cannabis ne sont pas sanctionnées si elles se cantonnent à la sphère privée), et un peu plus de cinq adultes (15-64 ans) pour 1000 ont consommé des opioïdes⁶ au cours des douze derniers mois, domaine dans lequel la France n'est devancée que par la Lettonie, l'Italie et l'Autriche. D'après l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), les consommations de cannabis, de cocaïne et d'amphétamines (MDMA) ont même augmenté significativement entre 2000 et 2014, tandis

⁵ « Rapport européen sur les drogues », Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, 2019.

⁶ Dont la dangerosité a été une fois de plus confirmée par ce qui a été qualifié de « crise des opioïdes » aux Etats-Unis. Selon le National Institute on Drug Abuse, qui est l'agence fédérale américaine pilotant la recherche sur les drogues, 47 000 personnes sont mortes en 2017 aux Etats-Unis des suites d'une overdose d'opiacés et le coût total pour la société représenterait 78.5 milliards de dollars chaque année, entre les dépenses de santé, la perte de productivité et les frais liés au traitement pénal de ces affaires. <https://www.drugabuse.gov/drug-topics/opioids/opioid-overdose-crisis>

que le nombre d'infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS) a été multiplié par plus de 50 depuis décembre 1970, passant de 4 000 en 1972 à 200 000 en 20137, un nombre à mettre en rapport avec l'augmentation de la population du pays, qui n'a été que de 28 % pendant cette période (52.4 millions en 1971 pour 67 millions aujourd'hui). Le constat est confirmé quand on se penche sur les statistiques de consommation par les mineurs. Selon le rapport 2017 de l'OEDT (Office européen des drogues et toxicomanies)⁸, 31 % déclarent avoir déjà consommé du cannabis (contre 18 % au niveau européen).

La question de la légalisation ou de la dépénalisation du cannabis revient sans cesse, alimentée par les exemples étrangers d'assouplissement sous différentes formes de la législation (Uruguay, Colorado, Canada...). Malgré l'échec de la prohibition à endiguer la consommation et malgré ses effets pervers, la France maintient l'interdiction totale du cannabis, alors que de nombreux arguments sont avancés pour démontrer l'inefficacité de la prohibition : la consommation est très importante en France, le cannabis y reste facilement accessible et d'une façon générale, les comportements addictifs sont peu sensibles à la répression. En outre, elle ne garantit pas la qualité des produits vendus, en plus de pousser vers la clandestinité voire l'incarcération des consommateurs qui ne représentent pas de danger véritable pour la société et devraient avant tout être traités médicalement et psychologiquement. Très coûteuse en ressources publiques, elle est paradoxalement – si l'on se fonde sur ses objectifs – génératrice de criminalité, en favorisant une économie parallèle pratiquant la violence, la corruption ou encore le trafic d'armes. Ainsi, une politique de dépénalisation ou de légalisation, respectant la liberté individuelle, générant des emplois (à l'instar de ce qui s'est passé dans le Colorado par exemple) et permettant des rentrées fiscales pour l'Etat *via* la taxation serait une politique plus rationnelle selon ses défenseurs, alors que le tabac et l'alcool, au moins aussi nocifs, sont des produits légaux. C'est avant tout sur la question de la criminalité et du travail des services de police et de justice que ce travail se focalisera. Avant de la traiter, un rappel sur le cadre législatif français est nécessaire.

⁷ Ivana Obradovic « Trente ans de réponse pénale à l'usage des stupéfiants », OFDT, octobre 2015.

⁸ OEDT, « Rapport européen sur les drogues. Tendances et évolutions », 2017.

B) CONTEXTE LEGISLATIF

La France a signé et ratifié les trois conventions des Nations Unies (de 1961, 1971 et 1988) réglementant le régime juridique des stupéfiants et des substances psychotropes. La législation française ne fait pas de distinction entre les produits et le contexte d'usage (dans un lieu public ou privé).

La législation française sur les stupéfiants (lois du 31 décembre 1970 et du 5 mars 2007) repose sur deux priorités :

- L'interdiction pénalisée de l'usage : qu'il s'agisse de cannabis, d'ecstasy, de cocaïne ou de toute autre substance psychoactive illicite, l'usage est un délit puni d'une peine maximale d'un an d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende. La détention de petites quantités de produits stupéfiants est souvent assimilée par l'autorité judiciaire à de l'usage. Il en est de même également avec les produits stupéfiants qui sont utilisés dans le cadre de conduites dopantes (recherche de la performance tant professionnelle qu'intellectuelle ou sportive). Cependant, aucune quantité minimale n'étant définie par le Code pénal, il est toujours possible en droit de poursuivre pour détention de stupéfiants même pour une très faible quantité. Au titre de l'alternative aux poursuites (composition pénale par exemple) ou à titre de peine complémentaire, l'usager, même mineur, peut être condamné à suivre à ses frais un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants, ou à se soumettre à une mesure d'injonction thérapeutique qui consiste en des soins ou en une surveillance médicale. Des structures spécialisées – Consultations jeunes consommateurs (CJC) et Centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) – assurent la prise en charge sanitaire et sociale des usagers de manière anonyme et gratuite. Existe aussi la possibilité d'un rappel à la loi par un officier de police judiciaire ou par le délégué du procureur.
- La répression accrue du trafic et des profits illicites induits : vendre ou offrir des produits stupéfiants, même à des amis, même en petite quantité, constitue au regard de la loi un trafic. Le trafic de produits stupéfiants est puni d'une peine maximale de 10 ans d'emprisonnement et 7 500 000 € d'amende. Celui qui vend ou offre un produit stupéfiant à une personne en vue de sa consommation personnelle risque jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende. Pour protéger les plus jeunes, la peine d'emprisonnement peut être doublée pour celui qui vend ou offre à

un mineur, dans ou à proximité de l'enceinte d'un centre d'enseignement ou d'éducation. Le guetteur, le rabatteur ou l'intermédiaire sont généralement considérés comme complices ou coauteurs suivant les cas : ils encourent les mêmes peines, même s'ils n'ont bénéficié d'aucune contrepartie en argent ou en nature. Par ailleurs, l'importation ou l'exportation de stupéfiants, même en petites quantités pour consommation personnelle, est punie de dix ans de prison comme le trafic ; la production/fabrication (par exemple, le fait de cultiver chez soi des plants de cannabis) est punie de vingt ans de réclusion criminelle et de 7 500 000 € d'amende et donc passibles de la Cour d'Assises ; afin de mieux lutter contre le trafic, celui qui ne peut justifier de ressources correspondant à son train de vie, tout en étant en relations habituelles avec un trafiquant ou un usager, encourt sept ans d'emprisonnement et 200 000 € d'amende. Enfin, l'Assemblée nationale a voté le 23 mars 2019 la mise en place d'un système d'amende forfaitaire pour usage de stupéfiants, que pourront infliger directement les forces de l'ordre sur la voie publique. Cette nouvelle procédure ne vient pas se substituer aux autres types de réponses pénales déjà existantes. Elle est censée offrir une solution plus rapide et efficace afin de dissuader la consommation mais également de faire gagner du temps aux forces de l'ordre et à la justice. Après une expérimentation dans plusieurs villes françaises (Marseille, Rennes, Reims, Lille, Créteil), sa généralisation a été annoncée au cours de l'été 2020 par le Premier ministre Jean Castex et le ministre de l'Intérieur Gérald Darmanin lors de visites médiatisées de quartiers touchés par les trafics à Nice et Ivry-sur-Seine.

- Le législateur a en outre choisi d'aggraver les peines lorsque certains actes (par exemple des actes de violence ou un accident de la circulation) sont commis sous l'emprise manifeste de produits stupéfiants et/ou en état d'ivresse manifeste.

C) OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE

La présente étude s'inscrit dans le prolongement de travaux menés précédemment par Terra Nova sur la meilleure façon de réguler un marché légal du cannabis⁹ complétés par un

⁹ Christian Ben Lakhdar, Pierre Kopp et Romain Perez, « Cannabis : Réguler le marché pour sortir de l'impasse », 19/12/2014, <https://tnova.fr/etudes/cannabis-reguler-le-marche-pour-sortir-de-l-impasse> ; Christian Ben Lakhdar et

sondage réalisé par l'Ifop en 2018 sur le rapport des Français à cette question¹⁰. Toutefois, les aspects économiques et/ou sanitaires n'entrent pas dans le champ des réflexions qui vont suivre. L'objet du présent travail est d'évaluer, en tenant compte de l'avis d'agents publics sur le terrain, les répercussions de l'approche actuelle en matière de stupéfiants en France, principalement du point de vue de la police et de la justice (même si des professionnels du social et de la santé ont été interrogés afin qu'ils nous donnent leur point de vue sur le travail de l'appareil pénal et plus généralement sur les politiques en la matière).

L'hypothèse de départ de ce travail est que la politique actuelle est fortement chronophage pour les acteurs concernés (police de voie publique, officiers de police judiciaire, parquets, magistrats instructeurs, services pénitentiaires d'insertion et de probation...), génératrice d'inégalités (entre personnes et entre territoires), et au final peu appliquée dans les grands centres urbains où services de police et parquets sont congestionnés, échouant ainsi à juguler les trafics et à mettre en place une véritable politique de réduction des risques et de l'addiction. Pour ce faire, le groupe de travail, constitué de chercheurs et de praticiens, a mené des entretiens avec une quinzaine de professionnels du champ pénal et de la lutte contre les addictions dans le but de comprendre le rôle des uns et des autres, leur vision de la situation actuelle et leur conception de leur rôle en son sein, la coopération entre les différents acteurs de la lutte contre le trafic de stupéfiants, les moyens qu'ils mettent respectivement en œuvre dans sa conduite ou encore les changements qu'ils aimeraient voir intervenir. En outre, une étude documentaire a été effectuée sur les politiques françaises, mais aussi les expériences étrangères pouvant servir de répertoire de bonnes pratiques ou au contraire de contre-exemples. Le but du présent document n'est aucunement de prôner aveuglément une légalisation, mais de dresser un diagnostic, certes critique, de la politique actuelle, tout en tenant compte d'avis parfois divergents, et de proposer des pistes de réflexion dans un domaine complexe, où la solution miracle n'existe pas et où tout changement peut être porteur de conséquences indésirables.

Les pages à venir traiteront de trois aspects. Le premier est l'état de la lutte contre les stupéfiants du point de vue de la police et de la justice, en particulier ses conséquences. Le second est le débat autour de la légalisation, des conséquences potentielles dont elle serait porteuse et des différents arguments pour ou contre celle-ci. Enfin, le troisième est la manière

Jean-Michel Costes, « Contrôler le marché légalisé du cannabis en France : l'exemple fondateur de l'ARJEL », le 4/10/2016, <https://tnova.fr/etudes/controler-le-marche-legalise-du-cannabis-en-france-l-exemple-fondateur-de-l-arjel>

¹⁰ <https://tnova.fr/sondages/les-francais-et-le-cannabis>

d'avancer vers une libéralisation anticipant les différentes difficultés qui pourraient se poser en matière de sécurité.

2. L'ETAT DE LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS ET LA CONSOMMATION DE STUPEFIANTS

A) DES TRAFICS EN MUTATION MAIS QUI RESTENT ANCRÉS DANS CERTAINS TERRITOIRES

Sans faire de généralités sur les quartiers populaires ou les « cités », chaque situation ayant ses spécificités, et sans se risquer à affirmer que certains d'entre eux vivraient massivement des trafics, ce que certains experts interrogés démentent, on peut néanmoins affirmer que de nombreuses zones du territoire national sont très fortement marquées par le trafic de stupéfiants. Il fournit des ressources à certaines familles, dans un contexte caractérisé par le chômage et les inégalités socio-économiques, mais il est également générateur de nuisances importantes qui viennent aggraver ces inégalités : incivilités, présence sur la voie publique et dans les parties communes de revendeurs et de clients, abandon de ces territoires par certains professionnels qui n'osent plus s'y aventurer, image dégradée qui réduit les chances de convaincre un employeur potentiel pour ceux qui y résident... La structuration sociale de certains quartiers autour des trafics et d'une « économie de la débrouille » est une forme de double-peine pour des populations peu fortunées qui en subissent en outre les externalités, dans un contexte de demande importante et ininterrompue de psychotropes¹¹.

Cet ancrage physique des trafics dans certains quartiers est aujourd'hui complété, pour ne pas dire en partie remplacé, par un système de livraison à domicile de plus en plus prisé par les clients. Il est aujourd'hui possible de passer commande par smartphone et se faire livrer son produit par un coursier. Le commerce du cannabis a connu en cela une évolution de la distribution comparable à celle d'autres produits de grandes consommations exposés au e-

¹¹ Selon un rapport de l'Agence Nationale de Sécurité du Médicament publié en 2017 (« État des lieux de la consommation des benzodiazépines en France »), environ 110 millions de boîtes de benzodiazépine (anxiolytiques ou hypnotiques) ont été vendues en 2015 en France, plaçant le pays en deuxième position en Europe derrière l'Espagne.

commerce (digitalisation des transactions, livraison à domicile, etc.). Mais en l'occurrence cette mutation présente un autre avantage : protéger le consommateur du risque d'interpellation sur la voie publique. Mécaniquement, ce type de transaction réduit le volume vendu dans les cités, tout en ayant trois autres conséquences. La première est qu'il augmente les inégalités territoriales évoquées plus haut : les clients plus aisés, ayant en outre le loisir de consommer chez eux, peuvent se permettre de payer pour une livraison à domicile, tandis que les clients moins fortunés ou ne pouvant consommer à domicile continueront à s'alimenter dans les quartiers. La seconde réside dans le fait qu'il est également générateur de nuisances sur la voie publique. De l'aveu de policiers interrogés dans le cadre de ce travail, les regroupements de livreurs en attente de commandes devant des commerces alimentaires ou des snacks, parfois à des heures tardives et, là encore, dans des quartiers plutôt défavorisés, entraînent des bruits, occupations de l'espace et autres salissures dont se plaignent de plus en plus les riverains. La troisième est que cela rend le travail policier beaucoup plus compliqué : une filature sur un livreur circulant en deux-roues motorisé n'est pas chose aisée, mais la surveillance des messageries cryptées par les trafiquants l'est encore moins.

B) LES CONSOMMATEURS : DEPENALISATION DE FAIT, SURCHARGE BUREAUCRATIQUE ET DISPARITES TERRITORIALES

Sur l'efficacité de l'action publique, en particulier du point de vue de la police, il convient de distinguer les consommateurs des trafiquants. Les entretiens avec des policiers de voie publique¹² confortent une impression déjà fortement ressentie lors de terrains précédents effectués par les auteurs de ces lignes¹³ : la consommation est *de facto* dépenalisée dans certains grands centres urbains. De l'aveu général, les policiers ne ramènent pas au poste une personne contrôlée avec une faible quantité de cannabis, à moins évidemment qu'elle n'ait commis une autre infraction (auquel cas c'est ce dernier motif qui sera utilisé pour une présentation devant l'OPJ) ou que son attitude lors dudit contrôle n'ait été irrespectueuse. La

¹² Autrement dit les policiers qui patrouillent au quotidien dans l'espace public, à distinguer de ceux qui font de l'investigation, du renseignement ou encore du maintien de l'ordre lors d'événements de masse.

¹³ Voir par exemple Mathieu Zagrodzki, *La mise en œuvre des réformes de la police à Paris et à Los Angeles : la police de proximité change-t-elle la police ?* ; sous la direction de Patrick Le Galès, Lille : Atelier national de reproduction des thèses, 2009.

vue d'un individu consommant du cannabis sur la voie publique sera souvent utilisée comme motif de contrôle, mais s'arrêtera généralement à une remontrance ou éventuellement une simple destruction du produit sur place si aucune autre infraction ne peut lui être reprochée. Cette mansuétude peut parfois découler d'une tolérance morale de la part de policiers jeunes qui voient le cannabis comme un produit relativement banal, mais surtout des faibles suites judiciaires généralement données à ces affaires, à savoir le plus souvent un rappel à la loi.

« Une personne qui consomme sur la voie publique, ça nous donne un motif pour contrôler, on se dit qu'il a peut-être une grosse quantité ou qu'il est recherché. Si c'est mon contrôle et que le mec n'a rien d'autre, tout dépend de comment ça se passe. S'il est coopératif, qu'on a une bonne discussion, je ne vais pas l'emmerder. J'utilise mon discernement s'il est cool, je ne vais pas le ramener en garde à vue. (...) J'explique lors du contrôle : « vous me montrez tout », de là je vois si la personne est coopérative. Si elle me donne tout et je vois que petite quantité pour conso perso, je lui laisse. S'il joue le jeu, il repart. Si je trouve autre chose, qu'il n'a pas été réglo, si petite quantité : j'écrase, si c'est une plus grosse quantité : je le présente devant l'OPJ. C'est un sujet qui fait beaucoup débat. On est soit d'un côté soit de l'autre. Mais quand je suis chef de patrouille, c'est comme ça que ça se passe. Après, on peut en parler dans la voiture, d'autres disent « je ne l'aurais pas laissé repartir. » C'est propre à chacun. D'autres vont voir l'infraction, « c'est interdit, j'interpelle. » »

Gardien de la paix, Police Secours, Paris, entretien du 16 avril 2020

« Je suis très contre les stups, je n'ai aucune tolérance, même si je fais la différence entre un chichon et de grosses quantités. J'étais pour le fait de suivre systématiquement. Mais ça prend vachement de temps et ça conduisait à un PV simplifié, où on fait l'interpellation et audition à la fois en-dessous d'une quantité de stups. (...) Pour moins de 10 grammes, ça n'est pas la peine d'aller plus loin car il y a trop de procédure. Le gars va sortir avant que j'aie fini de taper la procédure. »

Gardienne de la paix, Police Secours à Paris, entretien du 14 avril 2020

Bien entendu, des exceptions peuvent exister, soit au plan individuel (policiers qui par conviction personnelle estiment que les drogues sont un produit nocif vendu par des organisations criminelles), soit au plan organisationnel (une brigade a besoin ponctuellement de ramener des résultats et se focalise sur des interpellations faciles à réaliser). Néanmoins, sur ce dernier point, la pratique consistant à remonter ses taux d'élucidation en allant chercher des consommateurs du fait d'une pression statistique venant de la hiérarchie ne semble plus autant avoir cours comme cela a pu être le cas il y a encore une décennie.

« La plupart du temps, les collègues de terrain, surtout dans des services où il y a de la délinquance, ils vont se tirer la bourre entre eux sur les interpellations. Mais il y a assez peu de pression du chiffre, on n'est pas dans le schéma d'il y a quelques années où ça venait des directions, avec Compstat. Ça se répercutait sur la hiérarchie intermédiaire et les effectifs. Mais aujourd'hui, c'est pas la course à l'échalote sur les interpellations de stupés. (...) On ne cherche pas à choper dix mecs avec des boulettes de shit, sinon on se fait recadrer. On est jugé sur l'intérêt de l'affaire, peu de mecs me ramènent des boulettes de merde. »

Commandant, Service de voie publique, région parisienne, entretien du 6 mai 2020.

Toutefois, certains entretiens avec des policiers ou des magistrats montrent qu'il peut y avoir des divergences de pratiques entre les commissariats, où des demandes ponctuelles sont liées à un impératif statistique ponctuel, à une demande pressante de la population ou tout simplement au fait que la police est moins occupée sur certains territoires et peut donc consacrer du temps aux consommateurs.

« Le petit consommateur, on est parfois obligés de le ramener, mais c'est pour le chiffre, le patron nous le demande. C'est pas gratifiant, ça ne m'intéresse pas, tout le monde en a aujourd'hui. Le chef de brigade nous dit « c'est le commandant qui nous demande ça », le commandant dit « c'est le grand boss qui demande ça ». (...) C'est pas mon boulot de baqueux, on recherche du plus gros. La brigade VTT fait beaucoup de consommateurs, mais là aussi c'est pour être tranquilles pour leurs stats. »

Gardien de la paix, BAC d'arrondissement, Paris, entretien du 17 avril 2020.

« C'est la spécialité du commissariat de X. (petite commune touristique de province), (...) ils font juste des procédures d'usage, ils le font à la chaîne pendant les périodes de vacances. (...) Dans les petits ressorts, les services d'enquête ont encore le temps de faire de la procédure d'usage, mais ils n'ont pas l'envie ni les moyens de faire les filières. »

Président de Tribunal Judiciaire, ville moyenne de province, entretien du 15 mai 2020.

C) LES EFFETS LIMITES DE LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS

Des services de voie publique qui vident l'océan avec une petite cuillère

Il y a tout d'abord celui des services de voie publique et d'investigation de proximité. Leur approche consiste à lutter contre les trafics sous l'angle des nuisances qu'ils génèrent dans l'espace public et qui font l'objet de demandes pressantes d'intervention policière des riverains. Il s'agit alors d'évincer des personnes causant un trouble dans la rue ou un hall d'immeuble par exemple, d'assurer une présence visible permanente (à tel point que dans certains quartiers, des cars de police sont stationnés de manière pérenne pour dissuader les trafics) et de démanteler des trafics à l'échelle locale (immeuble, cité, carrefour ou quartier) par le biais d'investigations. L'impression générale qui ressort est de « vider l'océan avec une petite cuillère », de déplacer les problèmes ou encore de juste retarder les choses, les dealers interpellés quand une affaire est menée à son terme étant rapidement remplacés et le trafic reprenant de ce fait très rapidement, étant entendu que les quantités de produit saisies ne sont qu'une goutte d'eau dans ce marché très lucratif. L'approche est très court-termiste et ne conduit que rarement à l'effet escompté, à savoir celui d'une amélioration tangible de la qualité de vie des habitants et d'une action de santé publique. C'est sur ce volet que l'on retrouve la plus grande lassitude de la part des effectifs de police, qui ont l'impression de faire quelque chose qui est certes utile socialement sur le papier mais concrètement peu efficace.

Des services d'investigation très dépendants de leurs indic

Ensuite, il y a l'angle des services d'investigation spécialisés, qui travaillent sur des réseaux et des grosses quantités. Contrairement aux services de proximité, ils disposent de moyens

assez importants et de temps pour mener leurs enquêtes, ce qui est de leur aveu un aspect très gratifiant du métier. La fatigue professionnelle n'est pas aussi nette que dans les unités de voie publique ou chez les enquêteurs locaux, d'autant plus que ces agents ont choisi cette affectation.

« Je touche du doigt le summum de l'investigation policière, très haute qualité et technicité, tout ce qu'un flic rêverait de faire (filoches, sonorisation, écoutes, surveillances), côté vivant de l'enquête, impression d'être dans un film. »

Gardien de la paix, brigade des stupéfiants, grande métropole française, entretien du 24 septembre 2019.

Toutefois, on peut là encore s'interroger sur un système qui repose très largement sur les indics, nombre de « tuyaux » reçus par la police provenant d'acteurs de ce système, tuyaux destinés à faire tomber un rival sur le marché. De l'aveu d'intéressés, les services d'enquête sont dans un cycle pervers où ce sont les indics et les trafiquants qui déclenchent les enquêtes par le biais des infos qu'ils donnent et donc d'une certaine façon, ce sont ceux qui « téléguident » l'action publique répressive¹⁴. Des saisies très importantes ont beau être opérées, elles n'ont là encore que très peu d'effets sur la vente de produits stupéfiants aux consommateurs, encore moins sur le quotidien des gens subissant les trafics au quotidien.

« Le travail de PJ ne se fait que grâce aux indics, on ne peut pas y accéder sinon (...). Quand je fais un go fast sur l'autoroute, ça n'a aucun impact sur le quotidien des gens. C'est un fournisseur, les petits revendeurs vont se fournir ailleurs. Ça sert à quoi ? Je me pose la question, dans un pays où on criminalise l'offre et on dépénalise quasiment la demande, je ne vois pas où ça nous mène. (...) On criminalise la moitié du système, on regarde ailleurs pour l'autre moitié. »

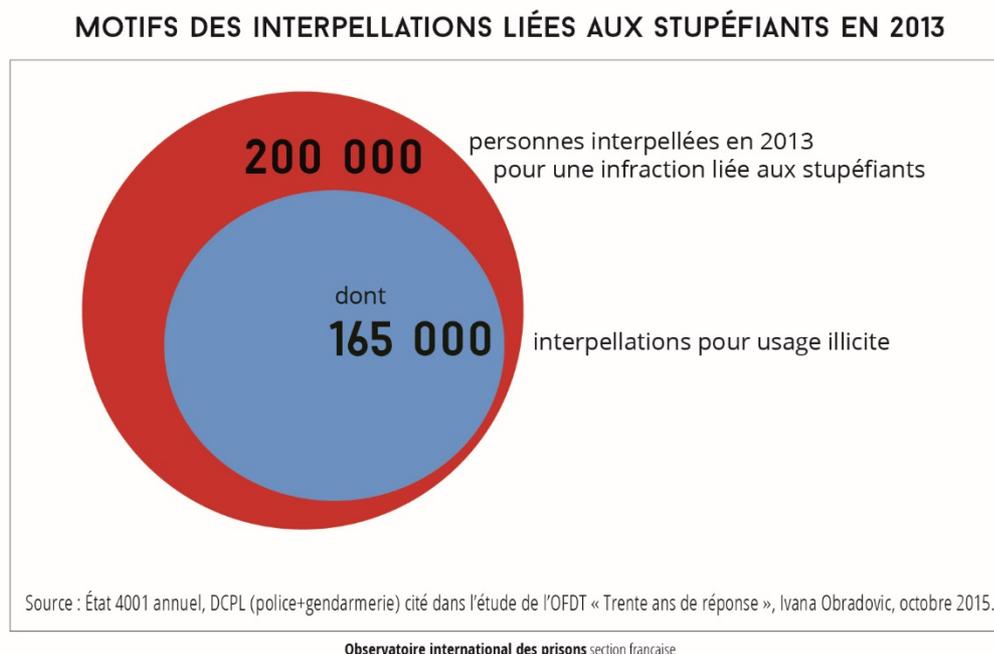
¹⁴ Un exemple éclairant a été donné par l'affaire Thierry, du nom du commissaire François Thierry, patron de l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS), poursuivi pour complicité de trafic de stupéfiants. Il est soupçonné d'avoir couvert les trafics de l'un de ses indicateurs. Pour une enquête approfondie sur cette affaire, voir Richard Schittly, *La guerre des stups. Le flic et l'indic, enquête sur un scandale d'Etat*, Tallandier, 2019.

Commissaire, service de lutte contre les stupéfiants, grande métropole française, entretien du 25 novembre 2019.

D) UNE EMBOLIE JUDICIAIRE

Du côté de la justice, certaines juridictions sont embolisées par les affaires de stupéfiants. En 2015, les 58 000 condamnations qui ont résulté des procédures liées aux stupéfiants ont engendré un volume d'incarcérations important : 25,7 % des condamnations pour infraction à la législation sur les stupéfiants (ILS) ont entraîné des peines de prison ferme¹⁵. Résultat: 14,7 % de la population carcérale a été condamnée au titre d'une ILS¹⁶. Les condamnations à de la prison pour usage simple – l'infraction la plus représentée – restent cependant rares (3 390 sur 58 000 en 2015).

Schéma n°2 : motif des interpellations liées aux stupéfiants en 2013.



¹⁵ Ministère de la Justice, Les condamnations, année 2015, sous-direction de la statistique et des études, décembre 2016.

¹⁶ Ministère de la Justice, statistiques trimestrielles de la population prise en charge en milieu fermé, janvier 2015.

Toujours en 2015, 227 345 personnes ont été mises en cause dans des affaires de stupéfiants en France, dont 100 868 pour usage seul (soit 44 % du total)¹⁷. Cette embolie, causée par la multiplication des procédures puisque chaque mise en cause, même pour une affaire mineure, s'accompagne d'actes judiciaires, est doublée d'inégalités territoriales très fortes : la répression contre la consommation, on l'a vu, semble faible dans les grands centres urbains, mais elle l'est beaucoup moins dans les zones peu denses. Une étude des statistiques de poursuites pour usage de stupéfiants par département permet d'affiner le constat et de voir qu'il existe également des inégalités entre grands centres urbains, voire au sein d'une même métropole, comme on peut le constater par exemple en comparant Paris et la Seine-Saint-Denis (voir tableau n°1 ci-dessous), où les taux poursuites par les parquets pour des faits d'usage de stupéfiants varient quasiment du simple au triple. De plus, il convient de garder à l'esprit que ces chiffres ne tiennent pas compte des pratiques policières : comme on l'a vu plus haut, les policiers dans les grandes zones urbaines ont tendance à faire preuve de plus de mansuétude par rapport à la détention/usage, ce qui a mécaniquement un effet à la baisse sur le nombre de personnes mises en cause. Pour dire les choses autrement, le nombre de personnes mises en cause est largement inférieur à ce que les policiers pourraient interpellier au quotidien s'ils appliquaient une tolérance zéro en matière d'usage de stupéfiants.

Tableau n°1 : motifs des condamnations liées à l'usage de stupéfiants en 2015

Département	Nombre de personnes mises en cause	Nombre de personnes poursuivies	Pourcentage de personnes poursuivies
Allier	837	311	37.1
Gers	394	132	33.5
Manche	694	290	41.7
Rhône	5466	918	16.8
Paris	7794	2523	32.4
Seine-Saint-Denis	7098	850	12
Guyane	283	37	13.1

Source : tableau réalisé à partir du rapport de l'Observatoire départemental des juridictions, Pôle d'évaluation des politiques pénales, DACG, septembre 2019.

¹⁷ Source : « Le traitement judiciaire des infractions liées aux stupéfiants en 2015 », Louis Viard-Guillot, Infostat Justice, n°150, mars 2017.

Au final, ce rapide diagnostic de la situation met en exergue un décalage entre les objectifs des politiques publiques et leurs résultats, un phénomène d'usure professionnelle dans une partie des métiers de la sécurité et de la justice, et des inégalités entre territoires, à la fois par rapport aux nuisances générées par les trafics et au traitement du problème par les pouvoirs publics. Il convient donc de s'interroger sur la viabilité d'un tel modèle, chronophage et consommateur de ressources financières et humaines mais qui ne produit pas de résultats tangibles, d'autant plus que ce contentieux de masse ne permet pas un suivi personnalisé des personnes souffrant d'addiction. Avant cela, il est toutefois nécessaire de répondre à certaines objections quant à une refonte du modèle français en matière de traitement des stupéfiants, et en particulier du cannabis.

3. FAUT-IL POURSUIVRE LA POLITIQUE ACTUELLE ?

Le constat que nous venons de faire est assez largement partagé. Néanmoins, ses interprétations divergent, tout comme les solutions proposées. L'évolution de la législation française sur les stupéfiants vers une dépenalisation de la consommation, voire une légalisation, fait notamment l'objet de nombreuses réticences, souvent tout à fait légitimes, qu'il convient de lever. Nous proposons de discuter certaines d'entre elles ci-dessous.

A) « LA LOI N'EST PAS APPLIQUEE, C'EST POUR ÇA QUE LA REPRESSION NE MARCHE PAS » :

Il est vrai que la loi n'est pas pleinement appliquée comme on l'a vu plus haut. L'engorgement des tribunaux conduit à ce que les faits de détention/consommation soient peu ou pas sanctionnés par la justice dans certaines parties du territoire, ce qui conduit les policiers, dont la tolérance morale à l'égard de ces faits est sans doute supérieure à celle des générations précédentes, à ne pas s'engager dans des interpellations qui n'auront de toute façon aucune suite pénale. Les défenseurs de la répression arguent donc que ce n'est pas le système actuel qui est en cause mais sa mise en œuvre parcellaire.

Cet argument nous semble toutefois inopérant car de toute façon l'application dudit système aurait un coût exorbitant, dans un contexte de ressources publiques limitées. Bien entendu, cela n'est pas un argument en soi : le fait de ne pas avoir assez de moyens pour résorber

les cambriolages, les violences intrafamiliales ou la délinquance financière ne signifie pas que l'on doive renoncer à lutter contre ces infractions. Néanmoins, il nous semble qu'il y a une différence fondamentale entre ces exemples et ce dont il est question présentement. Le consommateur de cannabis nuit d'abord à lui-même (il n'est évidemment question que de l'absorption de produits stupéfiants et non de la conduite sous leur emprise par exemple, qui est un comportement mettant en danger la vie d'autres personnes) et le but de la politique actuelle est d'abord et avant tout de contribuer à la santé publique par le biais de la répression. Si l'on part de ce principe, on peut émettre l'hypothèse que l'on peut atteindre cet objectif d'une autre façon, qui soit plus réaliste eu égard aux contraintes citées plus haut qu'un système à bout de souffle qui laisse des personnes souffrant d'addictions sur le bord du chemin et a créé des enclaves où règnent les trafics. Une évolution permettrait justement à la police et à la justice d'être mieux outillées en temps et en ressources pour lutter contre les autres types de criminalité et de délinquance.

B) « LA FORFAITISATION VA PERMETTRE DE LUTTER EFFICACEMENT CONTRE LES TRAFICS »

[La loi du 23 mars 2019 sur la réforme de la justice pénale](#) a créé la possibilité pour les forces de l'ordre de verbaliser et d'infliger une amende de 200 euros aux consommateurs de stupéfiants arrêtés en flagrance sur la voie publique. Ce dispositif est en place depuis le 1^{er} septembre 2020 sur tout le territoire national. Il a pour but de renforcer la réponse répressive face à la consommation tout en désengorgeant les juridictions, puisque le paiement de l'amende évite tout recours aux tribunaux. En réalité, cette solution reporte une partie du fardeau sur les policiers de voie publique, qui ont déjà de nombreux problèmes à traiter, dans un contexte de ressources limitées et de fatigue généralisée (rappelons que la profession a accumulé un stock de 25 millions d'heures supplémentaires au cours des dernières années, marquées par l'urgence terroriste et la gestion du maintien de l'ordre autour de Gilets jaunes). Verbaliser la consommation de cannabis est une charge supplémentaire. Le caractère dissuasif d'une telle mesure reste par ailleurs à démontrer, dans un contexte général de faible recouvrement des amendes pénales¹⁸. De plus, cela aurait pour conséquence de renforcer

¹⁸ Un rapport sénatorial publié en 2019 a estimé le taux de recouvrement des amendes pénales en 2017 à 48 %, ce taux descendant à 23 % pour les amendes relatives aux affaires de stupéfiants. Sénat, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le recouvrement des amendes pénales », 20 février 2019.

des tensions déjà existantes avec une partie de la population, notamment jeune, autour de la question des contrôles d'identité, qui cristallise en grande partie la défiance police-population¹⁹. Par ailleurs, cela risque de se heurter à des obstacles concrets : l'intéressé doit reconnaître l'infraction, fournir une pièce d'identité, être majeur et régler l'amende, conditions qui risquent de ne pas être remplies dans de nombreux cas. Enfin, cela passe à côté de ce que devrait être la finalité d'une politique de lutte contre les stupéfiants : réduire les risques sanitaires et sociaux. L'amende forfaitaire risque d'éloigner des soins celles et ceux qui en ont besoin, dans la mesure où il s'agit d'une mesure strictement policière et répressive, qui ne permet pas d'orienter vers les structures adéquates les personnes qui en ont besoin. Les discours du ministre de l'Intérieur semblent d'ailleurs confirmer cette crainte, ce dernier présentant cette répression facilitée comme la panacée pour mettre fin aux trafics et à la consommation.

C) « LES TRAFICS PERMETTENT DE MAINTENIR UNE CERTAINE PAIX SOCIALE DANS LES QUARTIERS » :

On entend souvent dans les médias ou dans les échanges que l'on peut avoir avec des représentants de forces de l'ordre que les trafics font « tenir » les quartiers, certains allant même jusqu'à suggérer qu'il s'agit d'un choix politique conscient de nos dirigeants, qui préfèrent voir proliférer des trafics plutôt que d'affronter les problèmes sociaux qui en sont la cause et ceux qui apparaîtraient si lesdits trafics venaient à disparaître. Le commerce de stupéfiants serait donc un pis-aller dans les quartiers, donnant un moyen de subsistance à des populations paupérisées de nature à y empêcher une explosion sociale.

Tout d'abord, cet argument n'est pas audible dans un Etat de droit et une République fondée sur l'égalité devant la loi. Il n'y a pas de raison pour que l'on tolère des activités illégales à des endroits spécifiques et qu'on les réprime ailleurs. Cela signifierait qu'il y a différentes catégories de population au sein de notre pays : celles qui mériteraient que leur tranquillité et leur sécurité soient garanties et celles que l'on abandonnerait à la loi des dealers. Ensuite, la « paix sociale » dont il est question se résume à un contrôle de territoires par des

¹⁹ Carole Gayet-Viaud, Jacques de Maillard, Sebastian Roché et Mathieu Zagrodzki, « Les relations entre la population et les forces de police », in Observatoire des politiques de la ville, *Rapport 2019 : Bien vivre dans les quartiers prioritaires*, 2020. Voir aussi le rapport de Terra Nova : « Police et population : pour des relations de confiance », novembre 2016.

organisations délinquantes ayant prise sur le quotidien de citoyens importunés par les externalités des trafics (stationnement de trafiquants dans les parties communes, contrôles des allées et venues dans les immeubles ou les quartiers, bruit, salissures...). Certes, les dealers font généralement en sorte que des incidents graves ne se produisent pas afin de ne pas attirer l'attention de la police et de ne pas dissuader leur clientèle de se déplacer dans leur quartier, mais on ne peut parler de véritable ordre légitime, encore moins quand ces trafics conduisent à des conflits de territoires ou des règlements de compte. Enfin, de l'aveu de spécialistes rencontrés dans le cadre de cette enquête, dire que des quartiers entiers vivraient des trafics est tout à fait excessif : si quelques individus ou familles bénéficient de revenus confortables, la plupart des acteurs du trafic de stupéfiants ont des rôles subalternes et peu rémunérés²⁰, tandis que la majorité de la population des quartiers sensibles n'a aucune implication dans cette économie parallèle.

D) « SI ON LEGALISE LE CANNABIS, LES TRAFIQUANTS SE REPORTERONT SUR D'AUTRES TYPES DE DELINQUANCE »

Reste la crainte d'un report sur d'autres types de délinquance exprimée par nombre de policiers si une légalisation devait avoir lieu. L'hypothèse est simple : si l'on venait à priver les jeunes vivant des trafics de cette source de revenu, ils se tourneraient vers de la délinquance acquisitive, y compris violente (vols à main armée, vols à l'arraché, cambriolages, vols de voiture...).

« Ça va enflammer les cités, c'est ça qui fait tenir les cités. Les politiques le savent. Les maires le savent, c'est pour ça qu'on a des subventions pour tenir les quartiers. Sans les stups, on ne paiera plus les loyers, on n'aura plus de commerces de quartier. (...) je ne crois pas qu'on légalisera car l'Etat n'y a pas intérêt. »

Gardiennne de la paix, Police Secours à Paris, entretien du 14 avril 2020

²⁰ Cette question a notamment été étudiée et documentée aux Etats-Unis par Sudhir Venkatesh. Voir notamment *Dans la peau d'un chef de gang*, Paris, L'école des loisirs, 2011.

« Je suis défavorable à légalisation, car les dealers, il faudrait qu'ils cherchent autre chose. Si on le fait, c'est le feu partout. On va avoir des braquages, des vols avec violence. C'est ce qui tient les quartiers, la paix sociale, elle est là. »

Gardien de la paix, BAC d'arrondissement, Paris, entretien du 17 avril 2020.

Il n'est pas question de balayer du revers de la main les préoccupations de professionnels de terrain, en première ligne face à ces trafics et aux conséquences éventuelles d'une légalisation. Ce questionnement est tout à fait légitime. Cependant, les exemples étrangers semblent aller à l'encontre de cette hypothèse. La légalisation a au contraire réduit la criminalité là où elle a été mise en place aux Etats-Unis²¹, même si bien évidemment nous sommes conscients que les effets d'une légalisation varient selon les contextes. De plus, les profils de dealers, guetteurs et autres nourrices, moins nombreux numériquement que ce qui est parfois mis en avant, ne correspondent pas nécessairement à celui de délinquants violents, mais à celui de personnes cherchant un moyen de subsistance et un semblant d'existence sociale, comme nous l'ont expliqué plusieurs personnes rencontrées au cours de l'étude.

« Dire qu'il y a des quartiers qui vivent entièrement de ça, c'est faux. Une très grosse organisation à l'échelle d'un quartier a été démantelée dans un quartier de Marseille il y a quelques années. Il se trouve que la police a saisi les livres de comptes et tous les biens du chef de réseau. On a pu avoir les données sur qui bénéficiait de tout ça. Ils avaient une clientèle phénoménale. Le réseau reposait sur à peine une trentaine de personnes à des postes importants, mais toutes n'étaient pas originaires de la cité (...). Il y a 6000 habitants dans cette cité : vous imaginez si tous les habitants devaient en vivre ? Il n'y avait pas assez d'argent pour 500. On gagne 30 000 € par jour, on ne peut pas faire vivre tout un quartier. »

Claire Durport, Transvercités, 9 octobre 2019.

²¹ Evelina Gavrilova, Takuma Kamada, Floris Zoutman, "Is Legal Pot Crippling Mexican Drug Trafficking Organisations? The Effect of Medical Marijuana Laws on US Crime", *The Economic Journal*, Volume 129, n° 617, Janvier 2019, Pages 375–407, <https://doi.org/10.1111/ecoj.12521>

« Le profil du stupeux n'est pas forcément violent, je ne sais pas s'ils se rabattraient sur de la délinquance violente. Le mec qui fait un chouffe pour un grec et des clopes ne va pas devenir car-jacker. Les gros pontes peut-être. Les gars ne sont pas désagréables, on rigole, ce ne sont pas forcément de gros méchants, c'est presque un jeu. J'essaie de ne pas être dogmatique. Certains pensent que le « mal » est en eux, moi je pense qu'il y a un fossé entre le stup et la délinquance violente. »

Juge d'instruction, région parisienne, entretien du 25 avril 2020.

« Les quartiers vont-ils exploser en cas de légalisation ? Je ne suis pas persuadé que les quartiers vivent des trafics, une partie n'est pas attirée par Scarface. Il n'y a qu'à voir la popularité d'Uber. On est dans une économie de la débrouille, mais tous ne sont pas dans la délinquance. (...) Et cela permettrait de régénérer des quartiers où les commerces « normaux », les restaurants ont disparu. »

Jean-Pierre Couteron, Fédération Addiction, entretien du 22 juillet 2020.

Bien entendu, il serait présomptueux de totalement exclure l'hypothèse, tant il est plausible que certains se rabattent sur de la délinquance acquisitive. Mais le report de tous les acteurs des trafics sur ces types d'infraction est loin d'être établi. Troisièmement, il n'est pas question de légaliser et d'assécher les trafics sans aucun dispositif d'accompagnement permettant une transition économique dans les territoires marqués par les trafics (cf. plus bas).

E) « SI ON LEGALISE LE CANNABIS, ON LEVE UN INTERDIT ET LES CONSOMMATEURS COMME LES TRAFIQUANTS VONT SE REPORTER SUR D'AUTRES PRODUITS »

L'un des propos fréquemment tenus au sujet d'une éventuelle légalisation (ou même d'une dépénalisation) est qu'elle lèverait une forme d'interdit rendant sa consommation attirante du fait de la dimension transgressive qu'elle comporterait. De ce fait, elle conduirait à une sorte de « montée » de tous les acteurs du système vers des drogues plus dures. Les consommateurs, avant tout attirés par le caractère illicite des drogues et le goût du risque se rabattraient sur des produits plus dangereux comme la cocaïne, l'héroïne ou les drogues de synthèse. Corrélativement, à la fois du fait du report des consommateurs vers ces drogues

dites « dures » et du transfert du commerce de cannabis vers des acteurs licites, les trafiquants recentreraient également leur activité sur ces produits.

Des consommateurs pourront sans doute se dire que l'acquisition et l'ingestion d'un produit légal sont tout d'un coup moins excitantes, se tournant de ce fait vers d'autres stupéfiants. De même, il est tout à fait imaginable que des vendeurs, qui parfois commercialisent déjà plusieurs produits, offrent davantage de drogues dures. Toutefois, rien ne démontre que des consommateurs de cannabis se reportent sur des drogues plus « dures » dans les situations de légalisation ou de dépénalisation. Aux Etats-Unis, il n'y a pas eu d'envolée de la consommation de cocaïne ou des décès liés à la consommation d'opioïdes dans les Etats qui ont légalisé le cannabis, comparativement au reste du pays²².

De fait, la demande pour ces autres drogues, infiniment inférieure à celle pour le cannabis, n'augmentera pas aussi significativement, ce qui fait qu'il n'y aura certainement pas un marché suffisant pour que les revendeurs de cannabis se reconvertissent dans d'autres types de stupéfiants.

F) « LE CANNABIS EST UNE PORTE D'ENTREE VERS D'AUTRES DROGUES, SI ON LE LEGALISE, SA CONSOMMATION VA SE GENERALISER ET PAR EXTENSION CELLE DES DROGUES DURES VA AUGMENTER »

Argument à la fois opposé et complémentaire du précédent, car partant du postulat que la fin de l'interdiction va attirer de nouveaux consommateurs (ce qui n'est pas contradictoire avec le fait d'en faire fuir d'autres). Là encore, il ne s'agit pas de rejeter en bloc une telle possibilité. Sans doute des individus seront-ils plus enclins à acheter du cannabis une fois qu'il sera disponible dans des points de vente légaux, la barrière de l'illégalité et de l'achat dans des conditions potentiellement peu rassurantes étant aujourd'hui un frein pour eux. Outre le fait que, dans une optique de santé publique, une légalisation permettrait d'avoir un contrôle sur la qualité des produits et donc leur nocivité, il semble difficilement concevable que cela conduise à une explosion de la consommation de cannabis, tant le frein constitué par l'illégalité est faible en France quand on voit les statistiques de la pénétration de ce produit

²² Pour une compilation des statistiques officielles sur les comportements addictifs aux Etats-Unis, en particulier dans les Etats ayant légalisé, voir « Legalization Leads to Increased Marijuana Use, But Evidence of "Gateway Drug" Lacking » sur le site Internet Live Stories, <https://insight.livestories.com/s/v2/substance-use-after-marijuana-legalization/be43094c-9e83-4780-8c9b-ebf66407b0cf/>.

au sein de notre société. Et quand bien même cette prévision se réaliserait, vaut-il mieux rester dans un statu quo, où la police et la justice travaillent dans le vide face à des trafiquants qui contrôlent des zones du territoire, ou un nombre de consommateurs peut-être légèrement en hausse, mais dans des conditions sanitaires et sécuritaires optimisées ?

Concernant la corrélation supposée entre légalisation et hausse de la consommation de cannabis et par extension hausse de la demande de drogues dures, le cannabis étant une sorte de « pont » ou de « porte d'entrée » entre ces deux types de produits, la réponse a été en partie donnée plus haut : certes, des personnes ayant une addiction aux drogues dures ont pu passer par le cannabis, mais ça n'est pas systématique. De même, une infime proportion de consommateurs de cannabis bascule ensuite vers les drogues dures. Les chiffres des autorités sanitaires dans les Etats américains ayant légalisé le démontrent : le nombre de consommateurs de cannabis a augmenté en Alaska, au Colorado et dans l'Oregon (mais pas dans l'Etat de Washington), dans un contexte pénal préexistant très différent de la France et une incarcération plus massive pour des faits d'usage, mais celle de cocaïne n'a pas varié, tandis que les overdoses aux opioïdes restent inférieures à la moyenne nationale dans ces Etats²³.

4. L'IMPACT D'UNE LEGALISATION SUR LE TRAVAIL POLICIER ET LA SECURITE

Après avoir répondu à ces différentes objections, voici les piliers d'une politique qui nous semblerait plus efficace et réaliste en matière de stupéfiants et plus particulièrement de cannabis.

A) LEGALISER POUR MENER UNE AUTRE POLITIQUE DE SECURITE

Tout d'abord, il convient de clarifier un point très important : le but du présent document n'est pas de banaliser, encore moins de faire la promotion des produits stupéfiants. Il s'agit de produits nocifs, ayant des effets négatifs sur la santé qui sont bien connus et qu'il est inutile de développer ici. Les auteurs de ces lignes n'ont en aucune façon une vision naïve de ces substances. Nous souhaitons simplement sortir ce débat du carcan moral et de la dichotomie

²³ Voir là aussi Live Stories, *op. cit.*

« bien/pas bien ». Ces injonctions morales n'apportent pas grand-chose au débat. Elles ont au contraire mené à une impasse en empêchant la mise en œuvre d'une approche réaliste, ancrée dans les faits, du problème des addictions.

Il est important de préciser ici que légaliser n'est pas banaliser : le tabac et l'alcool sont des produits légaux, ils sont pourtant entourés d'un certain nombre de règles liées aux risques de santé qu'ils font encourir à leurs consommateurs. Il convient simplement de s'interroger sur la meilleure façon de traiter le problème, avec pragmatisme, à la fois sous l'angle de la santé publique et sous celui de la sécurité et de la tranquillité. Légaliser permettrait de prévenir, de réguler et de taxer.

B) LEGALISER POUR ASSECHER LES TRAFICS ET INVESTIR DANS LES QUARTIERS

Le but d'une légalisation raisonnée est d'assécher ou du moins de limiter très significativement les trafics dans les quartiers. En déportant la vente vers des structures légales ayant pignon sur rue, une large partie des acheteurs se tournera vers ces dernières et allégera la présence de trafics dans un certain nombre de territoires. Bien entendu, il ne s'agit pas d'opérer de la sorte sans réfléchir aux conséquences pour lesdits territoires et les personnes qui y vivent. Que l'hypothèse d'un basculement des acteurs des trafics, notamment ceux du bas de l'échelle souvent qualifiés de « smicards du deal », vers la délinquance acquisitive violente soit avérée ou non, il n'en demeure pas moins que le fait de couper cette ressource financière mettra des familles dans la difficulté économique. Une fois encore, il n'est pas question ici de faire de l'angélisme : les gros acteurs des trafics, ceux qui bénéficient le plus de ces derniers et/ou se livrent à des actes de violence et d'intimidation relèvent du système pénal. Leurs agissements doivent être sanctionnés car ils mettent en danger le pacte social et républicain. En revanche, les jeunes réalisant des tâches subalternes pour des revenus misérables servant à la subsistance de leurs proches ne doivent pas être laissés sur le bord du chemin. C'est ainsi que les ressources fiscales captées par le commerce légal devront être fléchées vers ces territoires, afin d'y assurer une transition économique et sociale.

C) LEGALISER POUR MENER UNE POLITIQUE DE PREVENTION ET DE SANTE EFFICACE

La pénalisation renforcée par le biais de la future amende forfaitaire ne permet pas d'entreprendre une véritable politique de prévention des risques, puisqu'elle consiste à sanctionner de manière standardisée, sans intervention d'acteurs médico-sociaux et sans aucun effet sur la qualité des produits en circulation. Certes, le passage par le système pénal peut conduire à une injonction de soins et donc placer des personnes souffrant d'addictions dans une démarche de soins. Mais on l'a vu plus haut, la chaîne pénale est déjà surchargée. Elle est par ailleurs bien en peine d'assurer un suivi idoine de ces personnes, avec des injonctions de soins qui ne sont pas appliquées. Une légalisation allègerait leur travail, en orientant les consommateurs ayant besoin d'une aide médicale, sociale et psychologique vers les structures adéquates.

D) LEGALISER POUR LIBERER DU TEMPS POLICIER

La légalisation n'est pas la solution miracle, mais simplement une approche plus pragmatique permettant d'affronter le problème sur le long-terme. Le marché parallèle va se maintenir par nécessité économique mais aussi par rapport à la qualité du produit : le marché légal ne sera pas autorisé à vendre du cannabis présentant un taux de THC supérieur à un certain seuil²⁴. De même certains parfums²⁵ ou types de produit ne seront accessibles que sur les marchés parallèles – certains acteurs ou territoires se sont déjà construits une réputation autour de la qualité de la marchandise qu'ils vendent et qui les distingue des autres. C'est un effet inévitable, les marchés parallèles existeront toujours, comme c'est le cas pour les cigarettes par exemple, qui sont un produit légal, mais souvent vendu à la sauvette ou faisant l'objet d'achats transfrontaliers. Il s'agit d'abord et avant tout de réduire la portée des trafics et les nuisances qui en découlent pour les habitants des quartiers, tout en libérant du temps policier pour d'autres tâches.

S'il n'y a pas de statistiques officielles du ministère de l'Intérieur, nous avons tenté d'évaluer ce que les affaires d'usage simple « coûtaient » en temps policier. Comme indiqué plus haut,

²⁴ Le tetrahydrocannabinol, ou **THC**, est la molécule responsable des principaux effets psychoactifs du cannabis. Ce débat a été central dans le processus de légalisation au Canada, où aucune limite de THC n'a finalement été retenue, malgré les avertissements d'une partie de la communauté médicale, qui a alerté sur l'augmentation significative depuis les années 1980 des taux contenus dans les produits consommés.

²⁵ Différents arômes et goûts sont proposés sur le marché.

elles représentent environ 100 000 interpellations par an. Un officier à la tête d'un service de voie publique en région parisienne nous a indiqué que le temps passé par un équipage de sécurité publique (autrement dit une patrouille) entre le moment de l'interpellation et la fin de la procédure représente environ deux heures, sachant qu'il faut le temps pour ramener la personne au poste, la présenter à un officier de police judiciaire et taper différents rapports. En partant du principe que les équipages de police en France tournent généralement à trois personnes, cela représenterait 600 000 heures passées chaque année par des policiers qui par ailleurs souffrent d'un manque d'effectifs sur le terrain. Cela représente l'équivalent de 373 postes à temps plein, sachant que le temps de travail annuel dans la police est de 1 607 heures²⁶. Il est plus compliqué de calculer le temps passé par les officiers de police judiciaire qui traitent ensuite les procédures, tout dépendant de la complexité de l'affaire, de la durée de l'audition qui peut être variable et surtout des suites données par le Parquet (qui peut aussi bien demander un rappel à la loi qu'engager des poursuites), mais notre interlocuteur a indiqué que cela pouvait aller facilement jusqu'à trois heures sur certaines affaires. Cela signifie qu'il y a là aussi un réservoir de plusieurs dizaines de milliers d'heures que l'on pourrait réallouer à des procédures plus importantes.

5. CONCLUSION

La question de la lutte contre les stupéfiants est au cœur de celle des relations police-population. Le travail policier quotidien sur les stupéfiants est mal perçu. Les gens des quartiers subissent les trafics, mais ils se font aussi souvent contrôler par la police dans le cadre de cette politique de lutte contre le cannabis, alors qu'ils n'ont rien à se reprocher. Le but de cette publication n'est pas de se mettre du côté des trafiquants, ni de prôner une attitude défaitiste, encore moins de faire passer le cannabis pour un produit inoffensif. Il s'agit simplement de répondre au mieux à la demande sociale de sécurité. En l'espèce, la police et l'institution judiciaire ne résolvent ni le problème sécuritaire, ni le problème sanitaire liés à la vente de stupéfiants. Elles ne répondent pas à la demande sociale en la matière, s'épuisent avec des affaires qui ont peu de sens, mènent des actions ayant peu d'effets durables au prix de ressources très importantes.

²⁶ Arrêté du 5 septembre 2019 portant sur l'organisation relative au temps de travail dans les services de la police nationale.

La politique de la drogue est emblématique, par son inefficacité, son coût et la détérioration des rapports entre population et agents de terrain, de la problématique de la confiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics. Elle est également le reflet d'inégalités territoriales, à la fois dans l'implantation et le traitement de la délinquance. Nous suggérons un changement de direction. L'opinion publique y est de plus en plus favorable²⁷, les acteurs travaillant sur le sujet au quotidien le sont aussi. Contrairement aux idées préconçues, beaucoup de policiers interrogés se sont montrés ouverts sur cette question. Et ceux qui ne l'étaient pas ont manifesté une posture parfaitement legaliste et républicaine : en cas de changement, ils appliqueront la nouvelle législation sans rechigner. Pour conclure et résumer notre propos, donnons la parole à l'un des policiers interrogés au cours de cette étude :

« Il faudrait changer l'approche, qui est dogmatique, caricaturale, politique. On dit « c'est illégal, donc il faut sanctionner », on ne réfléchit pas. Chez les consommateurs et les revendeurs, il y a peu de gens foncièrement mauvais ou dangereux. Ce sont des gens qui sont tombés dans les trafics par opportunité, cela reflète la misère sociale. Peu de riches trafiquent. J'en ai mal au cœur par moments, je prends des décisions qui mettent en prison des gens dans la misère, dans l'addiction, je ne vois pas le sens de la peine. Ceux qui gagnent beaucoup peuvent se payer un bon avocat et minimisent les peines, ça n'est pas équitable, ça me pose problème en tant que policier républicain. (...) Si l'on reste dans le dogme « la drogue c'est mal », que l'on sanctionne sans discernement, alors qu'on a un gros problème de santé publique, les envoyer en prison ou mettre des amendes n'a pas de sens, cela n'aboutit à rien de constructif, c'est juste une réponse statistique pour dire qu'on a une action. (...) il y a d'autres perspectives, d'autres approches, qui ont des points positifs. Nous on est dans le tout-répressif politisé. (...) On est dans un discours de « tenir le terrain », ça ne veut rien dire et ça donne une perception agressive aux gens, du surcontrôle, militarisation, des flics qui ressemblent à des porte-avions. (...). Il y a un modèle alternatif à discuter. » Gardien de la paix, brigade des stupéfiants, grande métropole française, entretien du 24 septembre 2019.

²⁷ Selon le sondage mené par l'Ifop pour le compte de Terra Nova et Echo Citoyen publié en juin 2018, 51 % des personnes sont favorables à une régulation du marché du cannabis.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES :

- Arnaud Delise, avocat, 21 novembre 2019
- Auditrice de justice, région parisienne, 16 avril 2020
- Christian Ben Lakhdar, professeur d'économie, Université de Lille, 8 octobre 2019
- Officier de police, service de voie publique, Paris, 6 mai 2020
- Jean-Pierre Couteron, psychologue-clinicien, Fédération Addictions, 22 juillet 2019
- Katia Dubreuil, présidente du Syndicat de la Magistrature, 24 juillet 2020
- Claire Durport, sociologue, Transversités, 9 octobre 2019
- Commissaire de police d'un service de lutte contre les stupéfiants, grande agglomération française, 25 novembre 2019
- Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation en région parisienne, 19 mars 2020
- Gardien de la paix, BAC Paris, 17 avril 2020
- Gardien de la paix, service de lutte contre les stupéfiants, région parisienne, 24 septembre 2019
- Gardien de la paix, police-secours, Paris, 16 avril 2020
- Gardienne de la paix, police-secours, Paris, 14 avril 2020
- Juge d'instruction, région parisienne, 25 avril 2020
- Nacer Lalam, économiste et chargé de recherche à l'INHESJ, 12 juillet 2019
- Maria Melchior, épidémiologiste, directrice de recherche à l'Inserm, 17 juillet 2020
- Président de Tribunal Judiciaire, juridiction de taille moyenne, 15 mai 2020



@TerraNovaThinkTank



@_Terra_Nova



Terra Nova- think tank

Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes en France et en Europe.