



Les cahiers de
PROSPECTIVE
Jeunesse

Bureau de dépôt - 1050 BRUXELLES 5

Cahiers - Volume 3 - n° 4 - 4^{ème} trimestre 98

**Une approche interdisciplinaire
des dépendances dans
l'enseignement secondaire**

La sécurité sociale en question

Dossier :
**"La question du
plaisir... le plaisir en
question" Tome 3**

**De la politique criminelle à
l'égard des usagers...**

**Prohibition des plaisirs:
entre légal et médical**

**Plaisirs et drogues... le sens du
particulier**

**Risques et plaisirs:
aux limites de l'extrême**

*Pour obtenir cette revue
s'adresser à*

PROSPECTIVE JEUNESSE asbl
Rue Mercelis, 27
1050 BRUXELLES

prospective.jeunesse@skynet.be
www.prospective-jeunesse.be

Du bon usage du milieu associatif

Samuel DELTENRE¹ et Valérie LEBRUN²

Depuis mai 1998, une nouvelle directive de politique des poursuites est entrée en vigueur. A partir d'une lecture critique des travaux parlementaires et du texte de la directive, l'article tente de mettre en lumière l'évolution de la politique criminelle menée à l'égard des usagers et au-delà le rôle que l'Etat attribue au système pénal et aux autres acteurs de socialisation.

Mots clés

- drogues
- usagers
- directive
- poursuites
- associatif

1. Assistant social, licencié en sociologie, assistant de recherche au Département de criminologie de l'Institut National de Criminologique et Criminologie.

2. Assistante sociale, licenciée en criminologie et sociologie, Conseiller-adjoint au Service de la politique criminelle.

3. Cfr intervention de Lucien Nouwynck, faite en collaboration avec V. Lebrun in MM Maurice Minne et Jo Vanderzeuren, rapport fait au nom du groupe de travail chargé d'étudier la problématique de la drogue, Chambre des représentants de Belgique, 1062/2 - 96/97, pages 719 à 745.

4. MM Maurice Minne et Jo Vanderzeuren, rapport fait au nom du groupe de travail chargé d'étudier la problématique de la drogue, Chambre des représentants de Belgique, 1062/2 - 96/97, page 991.

En juin 1996, le service de la politique criminelle fut amené à témoigner devant le parlement sur la politique en matière de stupéfiants en Belgique. Lors de cette audition, il avait présenté une analyse des statistiques de condamnations en matière de stupéfiants.³

Cette étude mettait en évidence qu'en 1994 parmi les 2016 peines principales prononcées pour "consommation", 635 étaient des peines de prison ferme, ce qui représente 31,5%, pour 53,5% d'emprisonnement avec sursis et 15% d'amendes. Lorsque l'on analyse plus profondément ces emprisonnements fermes, on constate que dans 61% des cas, une peine d'emprisonnement ferme est prononcée sans présence d'autres infractions. L'idée souvent répandue selon laquelle la consommation de stupéfiants n'entraînerait un emprisonnement effectif qu'en cas de concours avec des actes de délinquance relevant du droit commun semblait donc inexacte.

L'intérêt de se pencher sur la nouvelle directive en matière de stupéfiants réside dans la perspective d'y détecter d'éventuelles pratiques susceptibles d'induire des changements dans la pénalisation des usagers de drogues et donc notamment sur leur éventuelle incarcération.

Loin de nous l'idée d'être exhaustifs dans l'analyse, nous voudrions davantage souligner certaines tendances de politique criminelle, certains enjeux qui dépassent, nous semble-t-il, largement la politique des poursuites à l'égard de l'usage des stupéfiants et qui touchent à la légitimité du champ pénal et donc de l'Etat.

Le contexte

Rappelons brièvement que suite aux nombreuses déclarations du député Patrick Moriau, un groupe de travail parlementaire chargé d'étudier la problématique de la drogue fut créé le 25 janvier 1996. Après avoir procédé à une septantaine d'auditions, le groupe de travail rendit ses conclusions et recommandations. Nous allons nous attarder plus spécifiquement sur les recommandations qui permettent de comprendre comment on est arrivé à la directive de politique des poursuites signée conjointement par le Ministre et le collège des procureurs généraux en mai 1998.

Les conclusions de la Chambre ont la particularité d'envisager une approche intégrée en matière de drogue. La principale conséquence de cette démarche est qu' "une politique en matière de drogue doit se fonder sur un certain nombre de choix sociaux précis"⁴. Elle ne peut donc être réduite à la politique des poursuites : "(...) le phénomène de la drogue concerne plusieurs domaines : la santé publique, la politique sociale, la politique pénale à tous les échelons jusqu'au niveau de la circulation routière et du maintien de l'ordre public, la politique économique pour ce qui concerne les drogues "légalisées" et la politique étrangère dans ses composantes politiques et économiques. Le caractère multidimensionnel du phénomène de la drogue a une autre conséquence, à savoir l'interaction permanente entre les composantes. De ce fait, les mesures qui sont prises dans une optique bien déterminée - par exemple celle des soins de santé ou de la

sécurité - ont inévitablement une incidence sur de nombreux autres aspects du problème de la drogue".⁵

C'est ainsi que la Chambre propose un objectif général devant se concrétiser par l'intermédiaire de six axes pouvant se placer tantôt dans le pôle des objectifs, tantôt dans le pôle des moyens: *"Une politique efficace de lutte contre la toxicomanie, agissant à la fois sur l'offre et la demande, doit être axée sur les priorités générales suivantes*"⁶ :

1° L'objectif primordial est la réduction de la consommation de drogues et la diminution du nombre de nouveaux toxicomanes (moyen proposé : développement d'une politique de prévention primaire).

2° La deuxième priorité réside dans la protection de la société et de ses membres confrontés au phénomène de la drogue. Elle concerne aussi les toxicomanes qu'il faut aider à vivre le mieux possible malgré la drogue (moyens proposés : politique de réduction des risques, accès au soins, extension des programmes d'échanges de seringues et diversification des traitements).

3° En matière de contrôle de l'offre, le développement d'une collaboration internationale s'appuyant sur une entraide policière et judiciaire, l'adaptation de l'arsenal pénal, l'activation des peines patrimoniales et la lutte contre le blanchiment de l'argent de la drogue sont les axes d'une politique répressive renforcée à l'égard des trafiquants de drogue et des organisations criminelles liées au commerce de la drogue.

4° L'adaptation de la politique pénale à l'égard des usagers de drogues est nécessaire. Il convient d'éviter la pénalisation des consommateurs de drogues qui n'ont pas commis de délit en dehors de la détention de drogue. *"L'intervention répressive à l'égard du toxicomane ne se justifie que si, en outre, l'intéressé a commis des infractions qui perturbent l'ordre social et justifient une réaction de la part de la société. La nature de la réaction répressive dépend de la gravité des faits et de la situation individuelle du délinquant. En dehors de certains risques spécifiques, tels que l'usage de drogue associé à la conduite automobile, la toxicomanie ne constitue pas en soi un motif justifiant une intervention répressive"*⁷ (moyen

proposé: adaptation de la politique des poursuites).

5° Mise en oeuvre d'une politique pénitentiaire qui permette, d'une part d'éviter que les personnes incarcérées pour des motifs divers n'acquiescent un comportement toxicomane, et d'autre part de garantir aux détenus toxicomanes, l'accès aux traitements de substitution.

6° L'évaluation régulière des résultats des mesures mises en oeuvre.

Comme on peut le constater à la lecture des objectifs proclamés par le groupe de travail, la politique des poursuites s'inscrit dans un contexte plus large de politique criminelle (politiques préventives, répressives et d'exécution des peines...) impliquant aussi des choix de société.

Les recommandations du groupe de travail de la Chambre, à l'égard de cette politique des poursuites, s'articulent autour des quatre principes suivants :

- La possession de drogues illégales reste punissable.

- Dans la politique des poursuites, il y a lieu d'opérer une distinction entre la détention en vue de la vente et la possession pour consommation personnelle.

- La détention de cannabis pour consommation personnelle doit être assortie de la priorité la plus faible dans la politique des poursuites.

- En cas de détention de drogues illégales, autres que le cannabis, pour consommation personnelle, il est recommandé de ne procéder à des poursuites que lorsqu'il y a nuisance sociale, ou lorsque le contrevenant à la loi sur les stupéfiants concerné est un toxicomane "problématique". Le caractère "problématique" de la toxicomanie dépend notamment de la substance consommée et de la nature de la consommation. Dans pareil cas, il paraît indiqué d'orienter l'intéressé vers un service d'aide.

Nous avons donc dans un même document, deux versions différentes de la politique des poursuites à développer à l'égard des usagers de drogues :

- La première consiste à n'utiliser la voie pénale à l'égard de l'usager que si celui-ci

5. MM Maurice Minne et Jo Vanderzeuren, op.cit., page 991.

6. MM Maurice Minne et Jo Vanderzeuren, op.cit., page 991.

7. MM Maurice Minne et Jo Vanderzeuren, op.cit., page 1003.

8. Il est à noter que, sous le couvert des conventions internationales, le groupe de travail de la Chambre n'avait nullement préconisé cette solution.

a commis d'autres infractions. Il s'agit d'élaborer une dépénalisation de fait de la détention de stupéfiants en vue d'une consommation individuelle pour tous les produits.

- La seconde prévoit que seul le cannabis ferait l'objet d'une dépénalisation de fait. Pour les autres substances, la détention en vue d'usage personnel ne ferait l'objet de poursuites que lorsqu'il y a "nuisance sociale" ou "risque de nuisance sociale", ou lorsque le contrevenant présente une toxicomanie dite "problématique".

Un choix politique se devait donc d'être posé.

Des recommandations à la directive

Une année pratiquement s'est écoulée entre le dépôt du rapport du groupe de travail parlementaire et la directive de politique des poursuites du collège des procureurs généraux et du Ministre de la Justice. Celle-ci fut riche en événements et en rebondissements.

Diverses propositions ont été soumises au Ministre de la Justice afin de répondre à la demande du groupe de travail parlementaire telles que de procéder à une modification législative⁹ ou de voter une loi interprétative dans le sens des volontés du législateur de 1921 et 1975. C'est le levier de la politique des poursuites qui a été privilégié et divers projets de texte ont circulé et ont été discutés. Ainsi, une réunion entre le cabinet du ministre, les parquets généraux, les magistrats de terrain et l'administration de la justice a été organisée afin que chacun puisse exprimer les difficultés qu'il rencontre dans ses pratiques quotidiennes et de déterminer les objectifs et axes de travail principaux qui devraient se trouver au sein d'une nouvelle directive.

Force est de constater cependant que la directive a la particularité d'être d'une interprétation très stricte et ne rencontre pas les recommandations du groupe parlementaire et les remarques des praticiens de terrain.

Légitimité de l'intervention pénale

Les différents pôles de la politique présentée dans les conclusions et

recommandations du groupe parlementaire sont intégrés dans les objectifs de politique de poursuite énoncés par la directive. Alors que la réalisation de ces objectifs devait clairement recourir à des champs d'interventions distincts (notamment social, de la santé, judiciaire,...) et à diverses instances de la justice, ceux-ci sont ainsi phagocytés par la politique des poursuites.

Un tel coup de force a des conséquences non négligeables dans la politique pénale mise en oeuvre.

Premièrement, la directive concernant la politique des poursuites fait l'objet d'une interprétation différente de celle prônée par le groupe de travail parlementaire. En effet, le Ministre de la Justice et le collège des procureurs généraux estiment que l'expression "éviter l'intervention pénale" peut être traduite par "éviter l'emprisonnement". L'emprisonnement ainsi évité, toutes interventions du système pénal se trouvent légitimées.

Deuxièmement, c'est tout naturellement que l'on en arrive à justifier une politique différentielle en fonction du produit en invoquant le risque que fait courir l'usage de ces différentes substances pour la santé de l'utilisateur. Ce sont les sphères médicale et privée qui sont ici invoquées pour justifier la politique des poursuites.

Articulation du pénal et du psycho-médico-social

La directive fait régulièrement appel à d'autres champs d'intervention. La collaboration entre le système pénal et les autres acteurs de socialisation aurait pu aboutir à une ouverture des pratiques. Or, c'est un sentiment d'inquiétude qui domine lorsque l'on observe les modalités concrètes de cette articulation.

La première relation entre ces deux domaines est prévue dès la mise en route de l'intervention pénale. En effet, le pénal donne un sens à son action en énonçant l'échec ou les carences supposés du secteur psycho-médico-social. En prétendant pallier ces dites carences, il légitime ses interventions. Dans un tel raisonnement, les autres acteurs sont cantonnés à un rôle d'alimentation et le rôle central du pénal est affirmé.

Une autre modalité de collaboration, plus connue, consiste à faire appel aux autres

secteurs afin d'exécuter des mesures décidées par le système pénal. Toutefois, "l'assistance" reste considérée comme facultative et de portée générale, tandis que l'approche pénale intervient d'autorité. Bien que l'existence de ces deux approches soit reconnue, l'approche pénale semble devoir bénéficier d'une certaine priorité et d'un crédit de supériorité pour la régulation des situations problématiques. Il ne s'agit nullement de reconnaître la spécificité et la position d'autres acteurs mais d'une instrumentalisation de logiques pensées dans d'autres contextes que le contexte répressif. C'est le système pénal qui impose un diagnostic, le pronostic et qui émet les critères d'une évaluation des autres interventions en faisant fi de leurs spécificités.⁹ En cas de résistance ou de refus du secteur associatif de jouer ce rôle d'exécutant, on retombe dans le constat de carence et l'intervention pénale s'en trouve justifiée.

Politique différentielle

Dans le cadre de cette directive, les usagers de dérivés du cannabis semblent faire l'objet d'une attention plus pressante que les usagers des autres produits. Quel que soit le produit, l'éventail des poursuites est le même. C'est au niveau de la sélection des usagers problématiques que s'opère un glissement lors de l'application par les services de police de critères discriminatoires (touchant de nouveau à des champs autres que le champ pénal) tels que l'intégration socio-économique déficiente ou l'usage régulier.

De même, le recours aux concepts de nuisance sociale et de risque de nuisance sociale est à l'opposé de principes fondateurs du droit qui veulent qu'on ne puisse être condamné que pour un fait défini par la loi et en aucun cas pour un fait que l'on risque de commettre.

Enfin, nous pouvons constater que contrairement aux recommandations de la Chambre, on risque bel et bien de surcharger les diverses instances du système pénal d'affaires de détention de stupéfiants et ainsi de surpénaliser les consommateurs. Toutes les propositions sont conçues selon un modèle inflatoire et d'exclusion. Ainsi, même pour le cannabis (priorité la plus faible), en cas d'échec des autres mesures une citation directe s'avère nécessaire. L'escalade dans les mesures proposées va de pair avec celle

de la définition des situations problématiques, ce qui débouche sur l'application des mesures les plus contraignantes aux usagers les plus problématiques.

Au-delà de la directive

Révéléateur d'un fonctionnement du système pénal, la directive de mai 1998, l'est sans aucun doute aussi au niveau du fonctionnement social. Les enjeux contenus dans la directive de 1998 dépassent largement le champ de la gestion publique des stupéfiants.¹⁰ Comment ?

Par le biais de la pénalisation de certains comportements définis comme socialement problématiques, on organise des régimes d'exception par rapport aux principes de droit fondateurs. Cette surpénalisation appelle inévitablement une demande inflatoire de moyens et une concentration des énergies du système pénal sur des infractions engendrant un faible coût au niveau sociétal. De même, l'augmentation quantitative du nombre d'affaires engendre de nouvelles pratiques modifiant le paysage judiciaire : recours à des procédures simplifiées, un glissement du pouvoir de décision vers les services de police, glissement de la fonction de "juger"...

La directive dévoile que l'Exécutif renvoie l'entière responsabilité de sa politique de gestion des risques au pénal. Pour assumer cette responsabilité face à un phénomène qui le dépasse dans ses composantes psychologiques, sociologiques et économiques, le pénal est encouragé à recourir aux interventions d'autres acteurs dans une logique purement instrumentale. L'intervention par le pénal apparaît ainsi comme le pendant d'un désinvestissement en termes de régulation dans ces domaines sans que soit interrogée la légitimité de gérer ce type de comportements par le système répressif.

Loin d'éviter la prison, la dynamique mise en oeuvre pourrait déboucher sur l'incarcération accrue des usagers. Ainsi, la pratique des condamnations à des peines privatives de liberté fermes des usagers sur la seule base de leur consommation de stupéfiants pourrait perdurer et même être renforcée.

9. Ce constat d'une réelle instrumentalisation du secteur psycho-médico-social n'est pas neuf. Cependant, on observe une réelle accentuation du phénomène décrit notamment via l'article 7 de la loi du 5 mars 1998 relative à la libération conditionnelle et modifiant la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude remplacée par la loi du 1er juillet 1964, publiée au Moniteur Belge du 2 avril 1998.

10. Pour plus d'informations : cfr rapport d'activités du service de la politique criminelle, 1996-97, Chapitre IV : approche transversale - conclusions générales, pp 169-180.