

Cadre légal relatif aux addictions : les axes majeurs

Carine Mutatayi, Caroline Protais, Magali Martinez

L'usage et le trafic des substances ou plantes classées comme stupéfiants sont prohibés, selon les termes de la loi du 31 décembre 1970, et le commerce à des fins pharmaceutiques ou industrielles est fortement régulé. Concernant les médicaments, l'article L5132-1 du code de la santé publique (CSP) classe un certain nombre de produits pharmaceutiques considérés comme dangereux ou potentiellement dangereux dans la liste des « substances vénéneuses ». Le cadre juridique concernant la fabrication, le commerce, la promotion, voire l'usage public de l'alcool, du tabac et des médicaments psychotropes n'a quant à lui cessé de s'étoffer. Ces dispositions légales, pour beaucoup intégrées au CSP, participent d'un environnement protecteur, en particulier pour les non-usagers ou les mineurs. Il existe une même volonté de protection concernant les jeux d'argent et de hasard (JAH).

Le cadre légal en matière de stupéfiants

En France, l'usage illicite de toute substance ou plante classée comme stupéfiant constitue un délit passible de peines pouvant atteindre jusqu'à un an d'emprisonnement et une amende de 3 750 euros (art. L.3421-1 du CSP). Les peines encourues peuvent aller jusqu'à cinq ans de prison et une amende de 75 000 euros lorsque l'infraction a été commise dans l'exercice de certaines fonctions.

Le transport, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition ou l'emploi illicites et le fait de faciliter l'usage illicite de stupéfiants sont punis de dix ans d'emprisonnement au maximum et de 7,5 millions d'euros d'amende (art. 222-37 du code pénal). La loi française ne fait pas de distinction, du point de vue de la peine maximale encourue, entre la détention pour usage personnel ou en vue d'un trafic, ni selon le produit stupéfiant. En pratique, les autorités de poursuite et de jugement en tiennent compte cependant dans l'appréciation de la suite à donner à l'affaire et pour déterminer la peine ou la mesure la plus adaptée à l'infraction commise et à la personnalité de l'auteur. En revanche, la loi distingue la cession ou l'offre illicite de stupéfiants à une personne en vue de sa consommation personnelle, punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende¹, de la vente de produits stupéfiants dans le cadre d'un trafic structuré, les peines pouvant alors aller jusqu'à dix ans d'emprisonnement.

Les peines maximales encourues pour les dirigeants des groupements criminels ayant pour activité le trafic de stupéfiants sont parmi les plus élevées au regard de l'échelle des peines. Ainsi, le fait de diriger ou d'organiser un groupement ayant pour objet la production, la fabrication, l'importation, l'exportation, le transport, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition ou l'emploi illicites de stupéfiants est puni de la réclusion criminelle à perpétuité et de 7,5 millions d'euros d'amende (art. 222-34 du code pénal).

¹ La peine est majorée lorsque l'offre vise des mineurs (art. 222-39 du code pénal).

À propos du cannabis, la réglementation française prévoit que toutes les opérations le concernant (production, détention, emploi) soient interdites (art. R. 5132-86 I -1° du CSP). Certaines variétés non classées comme stupéfiants (arrêté modifié du 22 août 1990) peuvent toutefois être utilisées à des fins industrielles et commerciales, si elles ne proviennent que des graines et des fibres (l'usage de la résine, des fleurs, des feuilles de la plante étant interdite). Le CBD (voir chapitre « Cannabis et cannabinoïdes de synthèse », p. 117) peut faire l'objet d'une publicité, s'il est abordé à travers l'une des spécialités pharmaceutiques ayant une AMM (art. R 5132-86 III CSP) et s'il respecte la réglementation des médicaments en la matière (CSP, livre 1^{er}, titre II, chapitre II, R.5122-1 à 8). En dehors de ce cadre, il ne peut pas être présenté comme ayant des vertus thérapeutiques.

Il n'existe pas de loi spécifique destinée au contrôle des nouveaux produits de synthèse (NPS). La logique de classement d'un NPS sur la liste des stupéfiants est de type individuel (chaque substance interdite est nommée dans la liste) et générique depuis 2012 (cf. encadré ci-dessous).

Contrôle des NPS



Le principal moyen de contrôle législatif des NPS demeure leur inscription sur la liste des stupéfiants. Cette liste en France est fixée par un arrêté de 1990, établie à partir des conventions internationales sur les stupéfiants de 1961 et 1971. Elle est régulièrement complétée depuis l'apparition des NPS. L'arrêté du 27 juillet 2012 interdisant plusieurs cathinones a établi pour la première fois en France une interdiction sur la base d'un classement dit « générique », c'est-à-dire concernant un groupement de molécules de même famille et non des molécules individuelles². Depuis, trois autres arrêtés de ce type ont été pris, élargissant la logique à d'autres NPS.

En dehors des peines prononcées par les tribunaux, l'autorité judiciaire peut également enjoindre l'usager de se soumettre à une mesure d'injonction thérapeutique (art. L.3413-1 du CSP) qui peut intervenir comme mesure alternative aux poursuites, mais aussi comme modalité d'exécution de la peine (depuis la loi du 5 mars 2007). Conformément à l'art. L. 3421-1 du CSP, un stage de sensibilisation peut également être prononcé à titre de peine complémentaire, mais aussi comme mesure alternative aux poursuites ou comme procédure simplifiée (composition pénale, ordonnance pénale délictuelle). Les circulaires d'application du ministère de la Justice du 16 février 2012 et celle du 12 mai 2017 invitent les autorités judiciaires à prononcer la mesure relative aux stages de sensibilisation pour un premier usage simple et à envisager systématiquement l'injonction thérapeutique lorsque les circonstances font apparaître une toxicodépendance et un besoin d'une prise en charge.

2. La logique générique part d'une « structure moléculaire de base et spécifie les variantes qui seront concernées par l'interdiction » (Martinez, 2013).

En 2018, le Plan national de mobilisation contre les addictions (MILDECA, 2018a) entend réviser la réponse pénale à l'infraction d'usage. Le projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022, dévoilé le 9 mars 2018 par la ministre de la Justice, prévoit une amende forfaitaire délictuelle. Dans le cadre de l'examen en première lecture, l'Assemblée nationale a fixé en novembre 2018 son montant à 200 euros.

Le cadre légal en matière d'alcool et tabac

Les réglementations relatives à l'alcool et au tabac convergent s'agissant de la protection des plus jeunes. Dans les autres domaines, elles se distinguent de façon souvent plus restrictive pour le tabac.

La vente ou la distribution gratuite à des mineurs des produits du tabac (papier et filtres compris) et de l'alcool sont interdites (art. L. 3342-1 et L. 3512-12 du CSP). L'interdiction s'étend aux cigarettes électroniques (art. L. 3513-5 du CSP). La personne qui délivre le produit peut exiger du client une preuve de sa majorité. Inciter un mineur à la consommation habituelle ou excessive d'alcool, voire à l'ivresse, est prohibé.

Depuis son instauration en 1992 (décret du 29 mai 1992 d'application de la loi du 10 janvier 1991 dite « Évin »), l'interdiction de fumer dans les lieux publics s'est étendue à tous lieux publics ou de travail fermés et couverts, tous transports publics et lieux couverts ou non accueillant des mineurs (art. R. 3511-1 du CSP). Depuis 2016, il est interdit de fumer dans un véhicule en présence d'un mineur (art. R. 3515-4 du CSP). L'usage de produits de vapotage est banni dans tout établissement destiné aux jeunes, transport en commun ou lieu de travail fermé et couvert à usage collectif (art. L. 3513-6 du CSP). L'ivresse publique et manifeste constitue une contravention de 2^e classe. Dans une enceinte sportive, elle constitue un délit passible d'emprisonnement, notamment en cas de violences. L'état alcoolique, au même titre que l'emprise de stupéfiants, est une circonstance aggravante des atteintes à la personne humaine, comme les violences entraînant une incapacité de travail (art. 222-12 et art. 222-13) ou les agressions sexuelles (art. 222-28 du code pénal). La vente ou la distribution gratuite à volonté de boissons alcoolisées (*open bar*) sont interdites sauf lors de fêtes traditionnelles et dégustations autorisées (art. L. 3322-9 du CSP), de même que la proposition temporaire de boissons alcoolisées à prix réduit (*happy hour*) si des boissons non alcoolisées ne sont pas également disponibles à prix réduit et sur la même période (art. L. 3323-1 du CSP).

L'ébriété n'est pas autorisée dans les locaux professionnels (art. R. 4228-21 du Code du travail). Dans le règlement intérieur, l'employeur peut limiter, voire interdire tout usage d'alcool sur le lieu du travail (art. R. 4228-20 du Code du travail) et doit préciser les conditions d'un éventuel contrôle d'alcoolémie ou de l'usage de stupéfiants auprès d'un salarié ou d'un candidat. Les tests sont pratiqués sur prescription du médecin du travail et l'interprétation des données biologiques et cliniques, soumises au secret médical, est de son ressort exclusif.

Les unités de conditionnement et les emballages des produits du tabac et de l'alcool doivent comporter obligatoirement des avertissements sanitaires homologués : image et texte pour le tabac, texte et logo préconisant l'ab-

sence de consommation d'alcool durant la grossesse pour les alcools (arrêté du 2 octobre 2006). S'agissant du tabac, les emballages doivent être neutres et standardisés.

La publicité pour le tabac est interdite, y compris, depuis 2016, dans les points de vente. Celle en faveur de l'alcool est limitée à une liste de supports qui exclut la télévision et le cinéma mais autorise entre autres l'affichage public et, depuis 2009 (loi du 21 juillet 2009 dite HPST), le recours à des sites Web visant un public adulte, de façon « ni intrusive, ni interstitielle » (art. L. 3323-2 du CSP). Les contenus doivent être neutres, rapportés aux qualités gustatives et olfactives des produits. Depuis 2016, les alcools bénéficiant d'une appellation de qualité ou liés au patrimoine culturel sont autorisés à exploiter une large palette de sujets promotionnels (terroir, zone de production, indication géographique, savoir-faire, patrimoine culturel, gastronomique ou paysager, etc.) (art. L. 3323-3-1 du CSP, loi du 26 janvier 2016).

La limite légale d'alcoolémie pour les conducteurs est de 0,5 g/l de sang (0,25 mg/l d'air expiré), abaissée à 0,2 g/l pour les conducteurs de transport en commun et ceux en apprentissage ou détenteurs d'un permis probatoire (art. R. 234-1 du code de la route). En deçà de 0,8 g/l de sang, la conduite d'un véhicule est passible d'une contravention de 4^e classe, de la compétence du tribunal de police, au-delà elle constitue un délit relevant du tribunal correctionnel.

Jeux d'argent et de hasard

L'exploitation publique des jeux d'argent et de hasard (JAH) relève d'un régime légal dérogatoire à un principe général de prohibition, par l'octroi à quelques sociétés de droits d'exploitation des jeux de casinos, paris et loteries. En 2010, le marché des JAH en ligne est ouvert à la concurrence pour le poker, les paris sportifs et hippiques, dont le monopole revenait jusqu'alors à la Française des jeux (FDJ) et au Pari mutuel urbain (PMU) (loi du 12 mai 2010).

Les ministères chargés de l'Agriculture (loi du 2 juin 1891), de l'Intérieur (loi du 15 juin 1907 et art. L. 321-2 du code de la sécurité intérieure (CSI)) et du Budget (décret du 17 février 2006), délivrent respectivement les autorisations relatives aux courses et paris hippiques, aux casinos et enfin aux loteries, jeux de tirage ou de grattage. Sur Internet, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) attribue les agréments aux opérateurs, contrôle leur activité et lutte contre les sites et opérations illégaux. La loi du 12 mai 2010, qui a instauré l'ARJEL et le Comité consultatif des jeux (abrogé en 2015, par le décret du 13 novembre), a introduit un nouvel objectif de l'État en matière de JAH : la prévention du jeu problématique – excessif ou pathologique.

Les mineurs, même émancipés, sont inéligibles à la pratique de tout JAH, à l'exception des compétitions de jeux vidéo, sur autorisation explicite du représentant légal qui doit être informé des enjeux financiers (art. L. 321-10 du CSI). Toute communication commerciale en faveur d'un opérateur légalement autorisé de JAH est bannie des médias à destination des mineurs et des salles de cinéma lorsqu'elles diffusent des œuvres accessibles aux mineurs. Elle doit être assortie d'une mise en garde contre le jeu excessif ou pathologique et mentionner le service d'aide « Joueurs Info Service ».

En 2018, le projet de loi « Pacte » prévoit la privatisation de la FDJ – dont l'État conservera au moins 20 % du capital après avoir été longtemps l'actionnaire majoritaire (72 %). Il annonce la création d'une autorité indépendante de régulation pour l'ensemble du secteur des JAH qui veille notamment à la mise en œuvre par les opérateurs de leur devoir de lutte contre le jeu excessif.

Références législatives

Loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux. *JORF* du 3 juin 1891, p. 2 457.

Loi du 15 juin 1907 réglementant le jeu dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques. *JORF* du 16 juin 1907, p. 4 177.

Loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie, et à la répression du trafic et de l'usage illicite des substances vénéneuses. *JORF* du 3 janvier 1971, p. 74-76.

Arrêté du 22 février 1990 fixant la liste des substances classées comme stupéfiants. *JORF* n° 130 du 7 juin 1990, p. 6678-6680. (NOR SPSM9000498A)

Arrêté du 22 août 1990 portant application de l'article R.5181 pour le cannabis. *JORF* n° 230 du 4 octobre 1990, p. 12041-12042. (NOR SPSM9001750A)

Loi n° 91-32 [dite « Evin »] du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme. *JORF* n° 10 du 12 janvier 1991, p. 615-618. (NOR SPSX9000097L)

Décret n° 92-478 du 29 mai 1992 fixant les conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif et modifiant le code de la santé publique. *JORF* n° 125 du 30 mai 1992, p. 7263-7265. (NOR SANP9201055D)

Décret n° 2006-174 du 17 février 2006 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'art. 136 de la loi du 31 mai 1933 et par l'art. 48 de la loi n°94-1163 du 29 décembre 1994 et modifiant le décret n°78-1067 du 9 novembre 1978. *JORF* n° 42 du 18 février 2006, p. 2507. (NOR BUDB0510057D)

Arrêté du 2 octobre 2006 relatif aux modalités d'inscription du message à caractère sanitaire préconisant l'absence de consommation d'alcool par les femmes enceintes sur les unités de conditionnement des boissons alcoolisées. *JORF* n° 229 du 3 octobre 2006, p. 14626, texte n° 16. (NOR SANX0602395A)

Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. *JORF* n° 56 du 7 mars 2007, p. 4297. (NOR INTX0600091L)

Loi n° 2009-879 [dite HPST] du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. *JORF* n° 167 du 22 juillet 2009, p. 12184. (NOR SASX0822640L)

Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. *JORF* n° 110 du 13 mai 2010, p. 8881. (NOR BCFX0904879L)

Circulaire CRIM n° 2012-6/G4 du 16 février 2012 relative à l'amélioration du traitement judiciaire de l'usage de stupéfiants. *BO Justice* n° 2012-02 du 29 février 2012. (NOR JUSD1204745C)

Arrêté du 27 juillet 2012 modifiant les arrêtés du 22 février 1990 fixant la liste des substances classées comme stupéfiants et la liste des substances psychotropes. *JORF* n° 178 du 2 août 2012, p. 12664, texte n° 28. (NOR AFSP1230815A)

Décret n° 2015-1469 du 13 novembre 2015 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif. *JORF* n° 264 du 14 novembre 2015, p. 21251, texte n° 1. (NOR PRMX1522920D)

Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé. *JORF* n° 22 du 27 janvier 2016, texte n° 1. (NOR AFSX1418355L)

Circulaire du 12 mai 2017 sur les mesures alternatives aux poursuites et référentiel. *BO Justice* n° 2017-5 du 31 mai 2017. (JUSD1714357C)