

# Cadre légal

---

8

## 8.1 Cadre légal en matière d'alcool

Carine Mutatayi, Maitena Milhet

Pour des raisons fiscales et d'ordre public, la consommation et la distribution d'alcool sont réglementées depuis plusieurs siècles. Les préoccupations de santé publique du législateur se sont traduites par l'instauration d'un cadre juridique relativement récent (ordonnances de 1960 sur la lutte contre l'alcoolisme, loi Évin du 10 janvier 1991, loi portant réforme de l'hôpital, relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) du 21 juillet 2009) qui a fait l'objet de remises en cause tout au long de sa mise en œuvre. Le débat public oppose en effet le discours des spécialistes en alcoologie et addictologie aux revendications des viticulteurs, producteurs et distributeurs, et il partage également l'opinion.

### **ALCOOL ET ORDRE PUBLIC**

La législation en matière de lutte contre l'alcoolisme s'est esquissée au XIX<sup>e</sup> siècle à travers des dispositions relatives au maintien de l'ordre public, notamment la loi de 1873 sur la répression de l'ivresse

publique, aujourd'hui codifiée dans l'article L. 3341-1 du Code de la santé publique (CSP).

Aujourd'hui, l'ivresse publique et manifeste est passible d'une contravention de 2<sup>e</sup> classe (150 euros d'amende). La personne est conduite à ses frais au poste le plus proche ou dans une chambre de sûreté, pour y être retenue jusqu'à ce qu'elle ait recouvré la raison.

L'ivresse dans une enceinte sportive constitue, depuis la loi du 6 décembre 1993 relative à la sécurité des manifestations sportives, un délit pouvant être puni d'une peine d'emprisonnement, notamment en cas de violences.

### **RENFORCEMENT DES MESURES DE PROTECTION DES MINEURS**

Les pouvoirs publics se sont très tôt mobilisés pour limiter les pratiques d'alcoolisation excessive des jeunes générations, notamment par l'adoption de dispositions réglementaires destinées à restreindre

l'accès à l'alcool. Jusqu'à la loi HPST de 2009, la vente d'alcool était interdite aux mineurs de moins de 16 ans. Depuis, l'ensemble des mineurs est concerné par cette interdiction et toute forme d'offre de boisson alcoolisée à leur profit (y compris à titre gratuit) est proscrire dans les débits de boissons, commerces et lieux publics. La personne qui délivre la boisson peut exiger du client qu'il établisse la preuve de sa majorité.

En cas de non-respect, les propriétaires des établissements servant de l'alcool encourent une peine de 7 500 euros d'amende. Ils peuvent être sanctionnés d'une peine complémentaire d'interdiction à titre temporaire d'exercer les droits attachés à une licence de débit de boissons à consommer sur place ou à emporter, pour une durée d'un an au plus, et se voir obligés d'accomplir un stage de responsabilité parentale, selon les modalités fixées à l'article 131-35-1 du Code pénal. En cas de récidive, les propriétaires risquent un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.

### **SÉCURITÉ ROUTIÈRE : CONTRÔLE ACCRU DE L'ALCOOLÉMIE**

La conduite sous l'empire d'un état alcoolique est un délit, réprimé depuis la loi du 18 mai 1965 en France. La loi du 9 juillet 1970 fixe pour la première fois un seuil légal d'alcoolémie au-delà duquel la conduite d'un véhicule motorisé est interdite. Elle introduit aussi le

dépistage par l'air expiré. En 1978, le législateur instaure les contrôles d'alcoolémie, même en l'absence d'infraction ou d'accident (loi du 12 juillet 1978). Au long des années 1980, les sanctions afférentes à un dépistage positif ne cessent d'être renforcées.

Depuis le décret du 29 août 1995, la conduite d'un véhicule est interdite pour une concentration d'alcool dans le sang (alcoolémie) égale ou supérieure à 0,5 g d'alcool par litre de sang (soit 0,25 mg/l d'air expiré). Ces seuils correspondent approximativement à deux verres standards de vin. Pour les conducteurs de transports en commun routiers, l'alcoolémie maximale tolérée est inférieure à 0,2 g/l (décret du 25 octobre 2004). En fait, une telle disposition impose une consommation nulle car l'organisme peut présenter naturellement une alcoolémie très faible, indépendamment de la prise d'alcool. Depuis juillet 2012, tout conducteur de véhicule terrestre motorisé, hormis les cyclomoteurs, doit posséder un éthylotest, immédiatement utilisable (décret du 28 février 2012). En janvier 2013, les sanctions liées à cette obligation ont été reportées sine die.

La conduite d'un véhicule avec un taux d'alcool compris entre 0,5 et 0,79 g/l de sang (ou 0,25 et 0,40 mg/l d'air expiré) constitue une contravention de 4<sup>e</sup> classe, de la compétence du tribunal de police : le contrevenant encourt une peine d'amende (de 135 à 750 euros), le retrait de six points du permis de conduire, l'immobili-

sation du véhicule et la suspension du permis pour une durée maximale de trois ans avec possibilité d'aménagement. À partir de 0,8 g/l (0,4 mg/l d'air expiré), le conducteur commet un délit, relevant de la compétence du tribunal correctionnel, passible d'un retrait de six points, d'une amende pouvant aller jusqu'à 4 500 euros, d'une peine de prison pouvant atteindre deux ans et du retrait du permis de conduire (décret du 29 août 1995 ; art. L. 244-1 du Code de la route). Des peines complémentaires peuvent être infligées : travail d'intérêt général, jours-amende, interdiction de conduire certains véhicules ou obligation d'accomplir un stage de sensibilisation à la sécurité routière. En cas d'accident corporel, les peines sont aggravées et peuvent atteindre dix ans d'emprisonnement en cas d'homicide involontaire avec manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence.

Tout autocar affecté à un transport d'enfants, mis pour la première fois en circulation à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010, doit être équipé d'un dispositif d'éthylotest antidémarrage (EAD), répondant aux normes de conformité précisées par le ministère chargé des transports (arrêté du 13 octobre 2009). En 2011, la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) interdit également aux auteurs de délits de conduite en état alcoolique, notamment en cas d'homicide ou de

blessures involontaires, de conduire un véhicule ne comportant pas de dispositif antidémarrage par éthylotest électronique. Toute personne faisant l'objet de cette interdiction se voit remettre, à la place de son permis de conduire, un certificat stipulant cette restriction. Une amende de 1 500 euros et plusieurs peines complémentaires, comme la confiscation du véhicule, punissent toute tentative de démarrer un tel véhicule malgré un état alcoolique (décret du 5 septembre 2011). Toute tentative de détournement du dispositif antidémarrage (neutralisation, détérioration, recours à un tiers pour permettre le démarrage) est punie de l'amende prévue pour les contraventions de 4<sup>e</sup> classe. La personne qui faciliterait sciemment l'infraction est passible de la même peine.

## **LE DÉPISTAGE AU TRAVAIL EN DÉBAT**

Le Code du travail interdit la présence de personnes en état d'ébriété dans les locaux professionnels et vise à limiter l'introduction de boissons alcoolisées dans l'entreprise. Celles-ci sont interdites dans les distributeurs automatiques. Toute personne ayant autorité sur les employés a pour obligation d'empêcher l'introduction ou la distribution de boissons alcooliques, à l'exception des vins, bières, cidres, poirés et des hydromels non additionnés d'alcool (art. L. 232-2 du Code du travail). Le cadre général

de la consommation des alcools (limitée ou interdite) et de leur circulation est défini par l'employeur par le biais du règlement intérieur (circulaire du 13 janvier 1969).

Le règlement intérieur doit préciser les conditions d'un éventuel contrôle de l'alcoolémie ou de l'usage de stupéfiants d'un salarié ou d'un candidat. Préalablement, l'employeur doit informer les personnes concernées de la nature et de l'objet du dépistage et des conséquences possibles d'un résultat positif. Les tests sont pratiqués sur prescription du médecin du travail. L'interprétation des données biologiques et cliniques, soumises au secret médical, est de son ressort exclusif. Il n'informe l'employeur que de l'aptitude ou l'inaptitude du salarié ou du candidat. En vertu des libertés individuelles, le recours à l'éthylotest auprès d'un salarié ne peut s'appliquer que pour prévenir ou faire cesser une situation dangereuse, liée à la manipulation de produits ou de machines dangereux ou à la conduite d'un véhicule automobile, de transport collectif notamment (circulaire du 15 mars 1983). L'employeur ne peut guère l'utiliser pour faire constater une faute du salarié. Ainsi, la jurisprudence considère qu'il n'y a pas lieu d'imposer la présence d'un tiers ni de prévoir la possibilité d'une contre-expertise (arrêt du Conseil d'État du 12 novembre 1990). Cependant, pour les salariés dont les missions le justifient (postes de sécurité ou

de sûreté), des contrôles, même inopinés, peuvent être effectués sur le lieu de travail, dès lors que cette éventualité est inscrite au règlement intérieur. L'employeur peut, dans les cas et aux conditions prévus par le règlement intérieur, faire procéder à la fouille des casiers individuels de salariés suspectés de consommer sur le lieu de travail.

La prévention des usages d'alcool ou de drogues sur le lieu de travail relève du médecin du travail, qui dispense également les recommandations de soins (loi 20 juillet 2011). Les services de santé au travail ont pour mission de conseiller employeurs, travailleurs et représentants du personnel en la matière.

Une plus grande prise de conscience des risques induits par l'usage d'alcool (ou de drogues illicites) en milieu professionnel, l'amélioration des tests de dépistage (notamment salivaires) et les garanties requises par les règles de commerce international étayent une meilleure acceptation de la pratique du dépistage. Désormais, la question du dépistage, longtemps éludée, fait l'objet de nouveaux débats.

En mai 2011, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) estime « souhaitable et justifié pour les postes de sûreté et de sécurité » le dépistage de la consommation d'alcool en milieu de travail, à l'instar du dépistage

de l'usage de drogues illicites (Avis n° 114 du 5 mai 2011). Jugeant « inadéquate parce que ambiguë » l'actuelle appellation de « poste à risque », le CCNE recommande aux entreprises (voire aux branches) de définir un ensemble de postes et fonctions de sûreté et sécurité pour lesquels le dépistage peut être réalisé par l'employeur.

### **RESTRICTION CROISSANTE DU COMMERCE DE L'ALCOOL**

La production et la vente de boissons alcoolisées sont réglementées par le Code de la santé publique (qui intègre en 2000 le Code des débits de boissons et de la lutte contre l'alcoolisme, créé en 1954). Elles sont interdites pour les apéritifs à base de vin de plus de 18° d'alcool, spiritueux anisés de plus de 45°, bitters et autres boissons de plus de 30°. La vente et la consommation d'alcool dans les débits de boissons (cafés, brasseries, restaurants, buvettes, etc.) sont soumises à autorisation (loi du 24 septembre 1941). Seuls les établissements détenteurs de la licence IV sont autorisés, dans certaines limitations horaires, à mettre en vente les cinq groupes de boissons existants (du premier groupe, qui comprend les boissons sans alcool ou titrées à moins de 1,2° d'alcool, au cinquième, couvrant les boissons les plus fortement alcoolisées autorisées – whisky, vodka, etc. – et les prémix).

Dans le cadre des lois de financement de la Sécurité sociale, une cotisation sociale est instaurée en 2009 pour les boissons alcooliques titrant plus de 25° d'alcool, puis étendue en 2011 aux boissons titrant plus de 18° (loi du 21 décembre 2011). Le levier fiscal permet de renchérir les niveaux de prix (inférieurs de 10 % à la moyenne de l'Union européenne), dans le cadre de la lutte contre la consommation excessive d'alcool, notamment chez les jeunes.

L'exploitation d'un débit de boissons est interdite sur le périmètre des zones protégées (établissements scolaires, espaces culturels ou sportifs, lieux de culte, hôpitaux, etc.), sous peine de sanctions pénales. Longtemps, la législation sur le commerce des boissons alcoolisées a évolué dans un sens libéral, sous le poids des intérêts économiques. Mais, en 2009, la loi HPST est venue renforcer l'encadrement de l'offre d'alcool. Il est désormais interdit de vendre au forfait ou d'offrir gratuitement à volonté des boissons alcooliques dans un but commercial (sauf lors de fêtes traditionnelles ou de dégustations autorisées). L'interdiction vise spécialement la pratique communément appelée « open bars ». Lors des happy hours (heures pendant lesquelles les boissons, en particulier alcoolisées, sont proposées à des tarifs plus avantageux que d'ordinaire), il devient obligatoire de proposer également des boissons sans alcool à prix réduit. La vente

d'alcool est aussi restreinte dans les stations-services : auparavant permise entre 6 heures et 22 heures, elle ne l'est plus qu'entre 8 heures et 18 heures. Vendre des boissons alcooliques réfrigérées, destinées à une consommation immédiate, est désormais strictement interdit dans les points de vente de carburant.

La loi HPST impose une formation sur les droits et obligations attachés à la vente à emporter de boissons alcooliques entre 22 heures et 8 heures à toute personne qui veut vendre des boissons alcooliques à emporter, y compris celles déclarant l'ouverture, la mutation, la translation ou le transfert d'un débit de boissons distribuant des boissons alcooliques. Elle renforce également les pouvoirs des agents de contrôle et les compétences des mairies pour interdire la vente d'alcool à emporter de nuit (de 20 heures à 8 heures). Tous les débits de boissons susceptibles de fermer entre 2 heures et 7 heures doivent tenir à la disposition du public des dispositifs chimiques ou électroniques certifiés permettant le dépistage de l'imprégnation alcoolique (arrêté du 24 août 2011).

Le non-respect de l'interdiction de vendre ou d'offrir à titre gratuit (à volonté ou non) des boissons alcooliques est puni de 7 500 euros d'amende. En cas de récidive, le délit est puni d'une sanction d'un

an d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros. Le non-respect de l'obligation de formation est puni d'une amende de 3 750 euros et les infractions à l'interdiction fixée par les arrêtés municipaux donnent lieu à une contravention de 4<sup>e</sup> classe.

## **PUBLICITÉ AVEC MODÉRATION**

La réglementation sur la publicité en faveur des boissons alcoolisées est marquée par les avancées et les reculs successifs des préoccupations de santé publique face aux revendications économiques. Après avoir été condamnée en 1980 par la Cour de justice des Communautés européennes pour ses pratiques législatives discriminatoires (autorisant la publicité en faveur du rhum mais interdisant celle pour le whisky), la France a connu une période de non-droit pendant laquelle le seul interdit concernait la publicité télévisée. La loi du 30 juillet 1987 est venue donner un cadre réglementaire en autorisant la publicité en faveur des boissons alcoolisées, sauf à la télévision et dans les lieux sportifs. Toutefois, le régime juridique issu de cette loi a été assoupli par une circulaire d'application (16 octobre 1987). La loi du 10 janvier 1991, dite loi « Évin », a opéré une redéfinition complète en interdisant la propagande ou la publicité, directe ou indirecte, en faveur des boissons alcoolisées supérieures à

1,2°. Depuis, divers amendements ont assoupli le cadre établi par cette loi emblématique.

La propagande ou la publicité en faveur des boissons alcooliques autorisées sont interdites sur les supports qui s'imposent à tous, notamment aux mineurs, tels que la télévision et le cinéma (art. L. 3323-2 du CSP). Cette restriction est rappelée le 17 juin 2008 dans le cadre d'une délibération du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Propagande et publicité sont en revanche autorisées dans la presse écrite pour adultes, par voie d'affichage ou de publipostage, à la radio (pour certaines catégories et des tranches horaires déterminées par décret en Conseil d'État) et dans les manifestations telles que les foires agricoles. Cependant, en 2009, la loi HPST statue en faveur de la publicité en ligne pour les boissons alcoolisées, sauf sur des « sites destinés à la jeunesse », sans expliciter cependant la définition de tels sites. Les messages ne doivent pas avoir de caractère laudatif ni incitatif à la consommation.

La publicité est limitée dans sa forme : les documents promotionnels ne peuvent mentionner que le nom du produit, sa présentation, ses conditions de vente, son mode de consommation et la zone de production. Néanmoins, en 2005, le législateur assouplit les règles

encadrant la publicité collective pour le vin, en autorisant la référence aux caractéristiques olfactives et gustatives des produits (loi du 23 février 2005).

Les messages publicitaires doivent mentionner obligatoirement que « l'abus d'alcool est dangereux pour la santé » (art. L. 3323-4 du CSP), en exhortant le public à le « consommer avec modération ». Depuis octobre 2007, en vertu de l'arrêté du 2 octobre 2006, toutes les unités de conditionnement des boissons alcoolisées commercialisées en France, y compris celles importées, comportent un pictogramme ou un message sanitaire préconisant l'absence totale de consommation d'alcool par les femmes enceintes. Les deux formes sont régies par des critères de lisibilité, visibilité et intelligibilité.

La violation de ces interdictions est passible d'une peine de 75 000 euros d'amende et de l'équivalent de 50 % du montant des dépenses consacrées à l'opération illégale ; la cessation de la publicité peut être ordonnée. Les associations de lutte contre l'alcoolisme peuvent se constituer partie civile : elles jouent un rôle essentiel dans l'application de cette loi, car, malgré les infractions qui peuvent être constatées, les autorités publiques sont rarement à l'origine des poursuites.



## **ALCOOL, SOINS ET PRÉVENTION**

La personne souffrant d'une dépendance à l'alcool est reconnue comme un malade et les soins que nécessite son état sont pris en charge par la Sécurité sociale au même titre que toute autre pathologie.

L'alcoolisme de l'auteur d'une infraction peut être pris en considération pour imposer une obligation de soins.

La prévention du syndrome d'alcoolisation fœtale (SAF) fait l'objet de dispositions particulières. Les campagnes d'information sur les conséquences de l'absorption d'alcool doivent aborder la question du SAF et inciter les femmes enceintes à ne pas boire d'alcool (loi du 9 août 2004 ; art. L. 3311-3

du CSP). Dans les collèges et les lycées, les élèves doivent bénéficier d'au moins une séance annuelle sur les risques sur le développement du fœtus de la consommation d'alcool pendant la grossesse.

### **Repères méthodologiques**

Base législative OFDT-MILDT.

Pour toutes les références législatives, se référer à l'annexe correspondante.

## 8.2 Cadre légal en matière de tabac

Carine Mutatayi

Du fait de l'implication passée de l'État français en tant que fabricant et distributeur des produits du tabac et en raison des intérêts économiques en jeu, le législateur ne s'est emparé des préoccupations de santé publique générées par ce produit qu'à partir des années 1970.

À la suite d'une recommandation de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), en 1974, invitant les États à prendre des mesures législatives pour restreindre ou interdire la promotion du tabac, la première loi française relative à la lutte contre le tabagisme, dite loi « Veil », est votée le 9 juillet 1976. Elle régit la publicité des produits du tabac et instaure l'apposition d'un message sanitaire sur les emballages et le principe d'un usage restreint dans certains lieux publics. Mais cette loi est rapidement détournée par les fabricants, grâce à des stratégies promotionnelles

indirectes. Quinze ans plus tard, la loi du 10 janvier 1991 sur la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, dite loi « Évin », complétée par le décret du 29 mai 1992, consolide les objectifs de santé publique promus par la loi de 1976. Elle interdit notamment de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif – sauf où cela est explicitement autorisé –, elle régit la composition des produits du tabac et encadre leur publicité et leur fiscalité. Depuis, et plus particulièrement lors de la dernière décennie, le régime restrictif du commerce et de l'usage des produits du tabac s'est renforcé, notamment à l'égard des jeunes. Seul le domaine de la publicité a connu plusieurs assouplissements, à l'instar de ceux adoptés pour les boissons alcoolisées. Dans ce cadre, les associations de lutte contre le tabagisme sont très actives dans la poursuite des infractions en se constituant partie civile.

## **INTERDICTION DE FUMER GÉNÉRALISÉE DANS LES LIEUX PUBLICS**

En 1991, la loi Évin ordonne une interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif mais prévoit l'aménagement d'espaces spécifiques où cette pratique est autorisée, sous réserve d'une indication explicite et de certaines conditions d'aération.

Aujourd'hui, l'interdiction de fumer s'applique à tous les lieux fermés et couverts accueillant du public : les lieux de travail, établissements scolaires, établissements de santé, transports en commun mais aussi les lieux de « convivialité », tels que les débits de boissons à consommer sur place permanents, les débits de tabac, les hôtels, restaurants, discothèques, casinos, etc. (décret dit « Bertrand » du 15 novembre 2006). L'interdit est étendu à toute l'enceinte des écoles, collèges et lycées (publics et privés), ainsi que des établissements destinés à l'accueil de mineurs, y compris dans les endroits ouverts tels que les cours. Des emplacements réservés aux fumeurs peuvent être installés dans ces espaces publics, à l'exception des lieux accueillant des mineurs et des établissements de santé.

Les infractions donnent lieu à des contraventions de 4<sup>e</sup> classe pour les exploitants (de 135 euros d'amende forfaitaire à 750 euros d'amende pénale) et de 3<sup>e</sup> classe pour les fumeurs (de 68 à 450 euros) (art.

R. 3512-1 et R. 3512-2 du Code de la santé publique [CSP]).

## **MESURES DE PROTECTION ÉLARGIES À L'ENSEMBLE DES MINEURS**

En 2003, la France rejoint un petit nombre de pays de l'Union européenne (Autriche, Espagne, Irlande, Royaume-Uni) en interdisant la vente de tabac et de ses ingrédients aux mineurs de moins de 16 ans (loi du 31 juillet 2003 ; décret du 6 septembre 2004).

En 2010, la vente, la distribution ou l'offre à titre gratuit des produits du tabac (cigarettes, tabac à rouler, tabac à narguilé, cigares, etc.) ou de leurs ingrédients (papier, filtres, etc.) sont prohibées à l'égard de tout mineur (loi du 21 juillet 2009, dite « HPST », décret du 25 mai 2010, art. 3511-2-1 du CSP). Le vendeur peut exiger de l'acheteur qu'il établisse la preuve de sa majorité par la présentation d'un document officiel muni d'une photographie. Une affiche rappelant la réglementation doit être placée à la vue du public dans les débits et autres lieux de revente de tabac (arrêté du 27 janvier 2010).

Tout manquement est passible des amendes prévues pour les contraventions de 4<sup>e</sup> classe (pouvant atteindre 750 euros), sauf si le contrevenant établit la preuve qu'il a été induit en erreur sur l'âge du mineur (art. R. 3512-1 du CSP).

## **RESTRICTIONS CROISSANTES DES RÈGLES DE MANUFACTURE ET DE COMMERCE**

Le conditionnement et la composition des produits du tabac sont régulés, notamment les formes jugées les plus attrayantes pour les jeunes. Ainsi, la teneur maximale en goudron, fixée à 15 mg en 1991 par la loi Évin, n'a depuis cessé de diminuer : elle est aujourd'hui de 10 mg par cigarette. Elle est établie par arrêté du ministre de la Santé.

La vente, la distribution ou l'offre à titre gratuit de paquets de moins de 19 cigarettes – plus aisément cessibles aux jeunes – sont interdites depuis 2003 (loi du 31 juillet 2003). En 2009, l'interdit s'étend aux cigarettes aromatisées, dont la teneur en ingrédients sucrés ou acidulés excède les seuils fixés par décret (loi du 21 juillet 2009, dite « HPST »).

Le débitant de tabac est un préposé de l'État, qui l'autorise à vendre du tabac au détail. En France, les produits de tabac ne peuvent normalement être achetés qu'auprès de ce réseau des buralistes ou des revendeurs autorisés.

## **ACHATS TRANSFRONTALIERS LIMITÉS ET ACHATS À DISTANCE INTERDITS**

Les prix de vente des produits du tabac sont variables selon les pays, ce qui peut inciter à en acheter à

l'étranger, pratique qui, en fonction des quantités en jeu et de sa vocation commerciale ou non, relève du simple « tourisme fiscal » ou du trafic. Aussi, les achats réalisés en dehors des débits de tabac et revendeurs autorisés en France sont strictement régulés. Un particulier peut acheter des produits du tabac dans un État membre de l'Union européenne (UE) et les rapporter en France, sans formalité douanière, s'ils sont destinés à l'usage personnel du voyageur et transportés par ses soins. Depuis mars 2013, les limites strictes en vigueur depuis 2006 ont été abolies car jugées non conformes au droit communautaire européen. Une instruction aux services douaniers prévoit néanmoins que toute personne important plus de 2 kg de tabac (soit plus de 10 cartouches de cigarettes) doit prouver qu'il s'agit de consommation personnelle. Dans le cas contraire le contrevenant encourt les sanctions prévues en matière de contrebande (voir ci-dessous). Les quantités cessibles dans les pays extracommunautaires et qui peuvent être importées en France sont davantage limitées : il s'agit, par exemple, d'une cartouche et demi de cigarettes par personne de plus de 17 ans.

Aux termes de la loi de finances rectificative pour 2009, la commercialisation à distance des tabacs manufacturés est interdite en France métropolitaine et d'outre-mer (art. 568 ter du CGI). L'achat de tabac par Internet ou autre réseau télématique (téléphone, fax, etc.)

est donc interdit quel que soit le lieu d'implantation du vendeur. En permettant à l'acheteur d'échapper à la fiscalité française, il constitue un délit de contrebande (si les produits ne passent pas par un bureau de douanes) ou d'importation sans déclaration (aux services des douanes) de « marchandises fortement taxées ».

La contrebande ou l'importation sans déclaration de « marchandises fortement taxées », quel que soit le moyen employé (achats à l'étranger, Internet, etc.), sont passibles de la confiscation du produit, des objets servant à masquer la fraude, des moyens de transport mais aussi des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de l'infraction. Elles sont punissables également d'une amende douanière d'une à deux fois la valeur de l'objet de fraude et d'une peine de 3 ans de prison (art. 414 du Code des douanes).

### **LEVIER FISCAL ET RÈGLES D'ÉTIQUETAGE AU SERVICE DE LA PRÉVENTION**

La loi Évin a exclu le tabac de la liste des produits de consommation pris en compte dans le calcul de l'indice des prix, ce qui a permis une augmentation régulière de son coût, susceptible de freiner la consommation. Le prix de détail des produits du tabac est unique pour l'ensemble du territoire (hors Corse et DOM-COM, soumis à des régimes de taxation et de vente différents) et

est applicable après avoir été homologué par décret. Il est établi par les fabricants et les fournisseurs agréés, au-dessus du prix minimal fixé par l'État et qui ne peut être inférieur à la somme du prix de revient et de l'ensemble des taxes (TVA à 19,6 % et droits de consommation). Les recettes du droit de consommation sont reversées à différents attributaires de protection sociale, près de 65 % revenant au régime général de Sécurité sociale (art. 16 de la loi de financement pour la Sécurité sociale du 21 décembre 2011).

Outre l'interdiction de vente des paquets de moins de 19 cigarettes et des cigarettes aromatisées (voir ci-dessus), d'autres règles de conditionnement à visée préventive sont imposées. L'avertissement sanitaire « Fumer tue » ou « Fumer nuit gravement à votre santé et à celle de votre entourage » et la composition et la teneur moyenne en goudron, nicotine et monoxyde de carbone figurent obligatoirement sur les emballages et les paquets des produits du tabac (art. L. 3511-6 du CSP). Toutes les unités de conditionnement des produits du tabac doivent également comporter un message sanitaire sous forme d'une photographie couleur commentée, sur 40 % du verso, ainsi que le numéro court de la ligne Tabac Info Service (arrêté du 15 avril 2010). L'emballage des produits du tabac ne doit pas comporter de textes ou de signes figuratifs indiquant une nocivité moindre par rapport à d'autres produits du tabac.

## TABAC ET PUBLICITÉ

La publicité, comme le parrainage en faveur du tabac, et la distribution gratuite ou à un prix promotionnel sont prohibées, sauf pour les enseignes des débits de tabac et les publications professionnelles ou exclusivement à disposition d'un public extracommunautaire (hors UE). La publicité indirecte par le biais d'un produit rappelant par son aspect le tabac ou un de ses ingrédients est également proscrite (art. L3511-4 du CSP).

La loi du 27 janvier 1993 autorise la retransmission par les chaînes de télévision françaises des compétitions de sports mécaniques qui se déroulent dans des pays où la publicité pour le tabac est légale.

Les infractions relatives à la publicité ou la propagande sont punies d'une amende de 100 000 euros, qui peut être portée à 50 % du montant des dépenses consacrées à l'opération illégale (art. L3512-2 du CSP). Le Plan cancer 2009-2013 [163] vise à mettre fin, par voie législative, à la publicité en faveur du tabac sur les lieux de vente et lors des retransmissions télévisées de sports mécaniques.

### PRISE EN CHARGE ET AUTRES RÉPONSES PUBLIQUES

Les produits de sevrage tabagique font l'objet d'une autorisation de mise sur le marché ou AMM

(art. L. 5121-8 du CSP). Afin d'accompagner l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif, les substituts nicotiniques sont désormais inscrits sur la liste des spécialités pharmaceutiques remboursables. Ils ouvrent droit à un remboursement forfaitaire par l'Assurance maladie, sur prescription médicale établie par un médecin ou une sage-femme, à hauteur de 50 euros par bénéficiaire et par année civile et de 150 euros pour les femmes enceintes (circulaire du 29 novembre 2006). En mars 2013, aucune cigarette électronique ne dispose d'une AMM en France. De ce fait, aucune ne donne lieu à un remboursement par l'Assurance maladie (voir encadré dans chapitre 9.10).

En 2003, dans le cadre de la mission d'éducation pour la santé de l'Éducation nationale, la sensibilisation au risque tabagique devient obligatoire dans les classes de l'enseignement primaire et secondaire (loi du 31 juillet 2003, art. L. 3511-9 du CSP).

Le Plan cancer 2009-2013 vise à réduire l'attractivité des produits du tabac et à assurer l'effectivité des mesures de protection des mineurs face au tabac posées par la loi HPST.

### MOBILISATION DES INSTANCES INTERNATIONALES

L'action de l'Union européenne en faveur de la lutte mondiale contre le tabagisme repose sur deux textes

législatifs : la directive 2001/37 du 5 juin 2001 sur les produits du tabac, régissant leur composition, et la directive 2003/33 du 26 mai 2003 sur la publicité en faveur des produits du tabac. La législation française s'aligne sur ces dispositions européennes.

En 2003, l'UE et ses États membres (hormis la République tchèque et l'Italie) signent la convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT) de l'OMS du 21 mai 2003. Ce texte, premier traité international en matière de santé, fournit un cadre pour des mesures de lutte antitabac de plus en plus strictes. En juillet 2008, l'organe intergouvernemental de négociation, institué par les signataires du traité (la Conférence des parties), se lance dans l'élaboration d'un protocole de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac. Le 12 novembre 2012, le protocole est adopté à la 5<sup>e</sup> ses-

sion de la Conférence des parties. Il fixe les règles de la lutte contre le commerce illicite par le biais du contrôle de la chaîne logistique dans le cadre de la coopération internationale. Le protocole, ouvert à la signature depuis le 10 janvier 2013, engage les pays signataires à instaurer, comme mesure centrale, un système mondial de suivi et de traçabilité pour réduire le commerce illicite des produits du tabac.

### Repères méthodologiques

Base législative OFDT-MILDT.

Pour toutes les références législatives, se référer à l'annexe correspondante.

## 8.3

## Cadre légal en matière de drogues illicites

Ivana Obradovic

Le cadre de la politique française de lutte contre les drogues illicites est fixé par la loi du 31 décembre 1970, intégrée dans le Code pénal et le Code de la santé publique (CSP). Celle-ci réprime l'usage et le trafic de toute substance ou plante classée comme stupéfiant. Contrairement à d'autres pays de l'Union européenne qui distinguent plusieurs classes de stupéfiants auxquelles correspondent des peines spécifiques (Royaume-Uni, République tchèque, Pays-Bas, Espagne, Belgique, etc.), le régime d'incrimination français est identique pour l'ensemble des produits.

La liste des produits stupéfiants visés par la loi est établie par arrêté du ministre de la Santé, sur proposition du directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), ex-Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), conformément à la réglementation internationale.

### **DÉTENTION ET USAGE : CADRE LÉGISLATIF STABLE, MISE EN ŒUVRE MOUVANTE**

Aux termes de l'article L. 3421-1 du CSP (ex-art. L.628), l'usage de produits classés comme stupéfiants est un délit passible d'une peine maximale de un an d'emprisonnement et d'une amende de 3 750 euros. Depuis la loi du 5 mars 2007, l'usager de stupéfiants peut également se voir astreint à effectuer un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants (voir encadré), en particulier lorsque son usage est occasionnel et qu'il n'est pas jugé dépendant. Pour les usagers dépendants, la loi prévoit une procédure spécifique, l'injonction thérapeutique (art. L. 3411-1 du CSP), qui permet au procureur de suspendre les poursuites à l'encontre d'un usager de stupéfiants si celui-ci accepte de se faire soigner. La circulaire d'application du ministère de la Justice du 16 février 2012 invite les autorités judiciaires à envisager systématiquement



quement l'injonction thérapeutique lorsque les circonstances font apparaître une toxicodépendance et un besoin de soins chez le mis en cause.

Comme le transport, l'offre, la cession, l'acquisition, l'emploi de stupéfiants et le fait de faciliter l'usage illicite de stupéfiants, la détention de stupéfiants est punie de dix ans d'emprisonnement et

de 7 500 000 euros d'amende (article 222-37 du Code pénal). En pratique, les tribunaux tiennent compte de la quantité détenue et des circonstances de détention d'un produit illicite.

Le cadre législatif qui réprime la détention et l'usage (public ou privé) de stupéfiants n'a pas été modifié depuis 1970. La perspective d'une réforme, envisagée au

### **LES STAGES DE SENSIBILISATION AUX DANGERS DE L'USAGE DE PRODUITS STUPÉFIANTS**

---

Inspiré des stages de sensibilisation à la sécurité routière, le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants constitue une sanction pécuniaire (à la charge du contrevenant), qui se veut aussi pédagogique. Elle vise en effet à faire prendre conscience à l'usager des dommages sanitaires et sociaux induits par sa consommation. Ce stage s'adresse tout particulièrement aux usagers occasionnels de stupéfiants, non dépendants et socialement insérés. Il peut aussi être proposé à toute personne faisant l'objet d'une interpellation pour une autre infraction mais dont l'audition révèle un usage occasionnel de produits stupéfiants. Prévu par les articles L. 131-35-1, R. 131-46 et R. 131-47 du Code pénal, en application du décret du 26 septembre 2007, le stage de sensibilisation a été conçu pour offrir aux procureurs de la République une alternative au rappel à la loi, jugé insuffisamment dissuasif. Comme le rappelle la circulaire du ministère de la Justice du 16 février 2012, cette sanction doit conduire à systématiser la réponse pénale à l'usage, en particulier lors de la première infraction.

Le stage peut être proposé par le procureur au titre d'une mesure alternative aux poursuites ou d'une composition pénale. L'obligation d'accomplir le stage peut aussi être prononcée dans le cadre de l'ordonnance pénale et comme peine correctionnelle. Le stage est applicable à tous les majeurs et aux mineurs de plus de 13 ans.

Les frais du stage, à la charge du contrevenant (ou de ses parents, s'il est mineur), ne peuvent excéder le montant de l'amende prévue pour les contraventions de 3<sup>e</sup> classe, soit 450 euros. Dans la pratique, le stage est le plus souvent facturé entre 150 et 250 euros [176]. En cas de non-paiement des frais ou de non présentation au stage, l'usager s'expose à des poursuites judiciaires.

cours de l'année 2003 à propos du cannabis (contraventionnalisation de l'usage simple), a finalement été écartée par le gouvernement en juillet 2004. Depuis cette date, l'évolution du statut pénal du cannabis a été évoquée à maintes reprises, en particulier lors des campagnes présidentielles et législatives. À cadre législatif constant, les orientations de la politique pénale de lutte contre la toxicomanie ont cependant été redéfinies par une série de circulaires des gardes des Sceaux depuis le début des années 1970, mettant davantage l'accent, selon les périodes, sur le soin ou la répression. Depuis la « circulaire Pelletier » du 17 mai 1978 qui, pour la première fois, recommandait aux parquets d'éviter les poursuites judiciaires à l'encontre des usagers simples de cannabis, jusqu'à la « circulaire Guigou » du 17 juin 1999 qui appelait les procureurs de la République à diversifier et à individualiser les réponses judiciaires à l'usage, en considérant l'incarcération comme un ultime recours, puis les circulaires plus récentes du 9 mai 2008 et du 16 février 2012, favorables à une systématisation de la réponse pénale à l'usage de stupéfiants, les instructions ministérielles précisant les conditions d'application de la loi de 1970 définissent des priorités qui varient assez fortement. Elles présentent toutefois un trait commun qui consiste à donner un rôle central au parquet dans le traitement du contentieux des stupéfiants.

## USAGE DE STUPÉFIANTS ET SÉCURITÉ ROUTIÈRE

La répression de l'usage de stupéfiants est renforcée dans le cadre de la conduite routière. Depuis la loi du 3 février 2003 et son décret d'application du 31 mars 2003, la conduite routière après usage de stupéfiants constitue un délit passible d'une peine maximale de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende, la présence de stupéfiants étant attestée par une analyse sanguine du conducteur. Les sanctions peuvent être portées à trois ans de prison et 9 000 euros d'amende en cas de consommation simultanée d'alcool.

Depuis la loi du 18 juin 1999 et son décret d'application du 27 août 2001, le dépistage de l'usage de stupéfiants est systématique en cas d'accident de la route aux conséquences immédiatement mortelles. À la suite des textes législatifs prévoyant la possibilité d'un contrôle préventif en dehors de toute infraction, dès lors qu'il « existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner que le conducteur a fait usage de stupéfiants » (article L.235-2 du Code de la route introduit par la loi du 12 juin 2003), la loi Loppsi 2 du 14 mars 2011 a encore élargi les possibilités de dépistage de stupéfiants en bord de route. Celui-ci est désormais autorisé non plus seulement en cas d'accident mortel, lorsqu'il existe des raisons plausibles de soupçonner un usage de stupéfiants par le

conducteur impliqué, mais aussi en cas d'accident de la circulation sans dommages ou en cas d'infraction à la vitesse, au port de la ceinture de sécurité ou du casque. Ainsi, même en l'absence d'accident de la circulation, d'infraction ou de raisons plausibles de soupçonner un usage de stupéfiants, un officier ou un agent de police judiciaire peut dorénavant procéder à des dépistages aléatoires de stupéfiants sur réquisition du procureur de la République.

### ÉLARGISSEMENT PROGRESSIF DE LA DÉFINITION JURIDIQUE DU TRAFIC

La répression du trafic de stupéfiants et des activités liées au trafic a été renforcée depuis la fin des années 1980, avec la création de nouvelles incriminations et une sévérité accrue des peines prévues pour certaines infractions de trafic qualifiées de crimes.

Le dispositif législatif actuel prévoit :

- des peines spécifiques pour chaque type d'infraction liée au trafic, de l'offre et de la cession en vue d'une consommation personnelle (délit créé par la loi du 17 janvier 1986) jusqu'au blanchiment (défini dans la loi du 31 décembre 1987), susceptible d'être qualifié en infraction criminelle (extension de la notion de blanchiment avec les lois du 23 décembre 1988, du 12 juillet 1990 et du 13 mai 1996).

Depuis la loi du 16 décembre 1992, les peines peuvent aller jusqu'à la réclusion criminelle à perpétuité et une amende de 7 500 000 euros pour certains trafics. En criminalisant les infractions commises dans le cadre du trafic organisé, le nouveau Code pénal, entré en vigueur en 1994, rend certaines infractions spécifiques passibles de peines d'au moins 20 ans de réclusion criminelle (production ou fabrication illicites de stupéfiants, blanchiment de l'argent issu du trafic de stupéfiants, par exemple).

- des circonstances aggravantes lorsque les faits sont commis auprès de mineurs ou dans des centres d'enseignement ou d'éducation, ou dans les locaux de l'administration. Par exemple, la provocation de mineurs de moins de 15 ans au trafic de stupéfiants est sanctionnée par une peine de dix ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende (art. 227-18-1 alinéa 2 du Code pénal).

- des instruments et des procédures parfois dérogoratoires au droit commun pour faciliter la poursuite des petits trafiquants (souvent reçus en comparution immédiate, grâce à la loi du 17 janvier 1986 qui permet de juger sans délai les usagers-revendeurs interpellés) aussi bien que des instigateurs de réseaux de criminalité organisée. Les dispositions légales mises en place à la fin des années 1990 permettent, par exemple, de poursuivre les trafiquants sur la base de leurs signes extérieurs de richesse : ne pas pouvoir « justifier

de ressources correspondant à son train de vie lorsqu'on est en relation habituelle avec un usager ou un trafiquant de stupéfiants » est incriminé dans la loi du 13 mai 1996 sur le « proxénétisme de la drogue ».

En outre, en instaurant une possibilité d'exemption de peine pour les « repentis » en matière de trafic, la loi du 9 mars 2004 innove en matière de procédure pénale. L'auteur d'une infraction liée au trafic peut désormais bénéficier d'une réduction de peine si, ayant averti les autorités administratives ou judiciaires, il permet de faire cesser l'infraction, voire d'identifier d'autres coupables. La loi a étendu à d'autres infractions les spécificités procédurales qui existaient en matière de trafic : une peine de confiscation peut désormais être appliquée en cas de cession et d'offre de stupéfiants.

### **RÉGLEMENTATION RÉCENTE DES PRÉCURSEURS CHIMIQUES**

Par ailleurs, un ensemble de dispositions réglementaires a été mis en place pour contrôler l'achat et la détention de produits chimiques

susceptibles d'être utilisés pour la fabrication de stupéfiants (en particulier des drogues de synthèse). La loi du 19 juin 1996 instaure des règles de contrôle de la fabrication et du commerce de ces « précurseurs chimiques » de stupéfiants, complétées par le décret du 5 décembre 1996, qui fixe la liste des précurseurs chimiques soumis à contrôle. Ceux-ci sont classés en trois catégories, déterminant un niveau de contrôle adapté. Pour utiliser des substances de première catégorie, il faut obtenir un agrément auprès de la Mission nationale de contrôle des précurseurs chimiques (MNCPC), créée le 11 mars 1993 au sein de la Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Pour utiliser des substances des deuxième et troisième catégories, il faut en revanche déclarer auprès de la MNCPC les locaux où sont effectuées les opérations utilisant ces substances.

#### **Repères méthodologiques**

Base législative OFDT-MILDT.

Pour toutes les références législatives, se référer à l'annexe correspondante.

## 8.4

# Cadre légal en matière de médicaments stupéfiants et psychotropes

Carine Mutatay

En France, nombre de produits pharmaceutiques sont répertoriés par le législateur comme « substances vénéneuses », délivrés exclusivement sur ordonnance médicale. Aux termes de l'article L. 5132-1 du Code de la santé publique (CSP), cette qualification légale inclut les listes I et II des substances destinées à un usage curatif ou préventif, jugées comme dangereuses (I) ou potentiellement dangereuses (II), ainsi que l'inventaire des substances classées comme stupéfiants et celui des substances psychotropes. Ces distinctions reposent sur les classifications ratifiées par l'Organisation des Nations unies dans le cadre de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, la convention de Vienne sur les substances psychotropes de 1971 et la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 (arrêtés du 22 février 1990). Les substances vénéneuses et leurs précurseurs (chimiques ou bio-

logiques) relèvent donc d'une jurisprudence propre à prévenir les détournements, de leur production à leur utilisation. Selon leur classification, elles obéissent à des règles de prescription et de délivrance strictes – fixées par le Code de la santé publique, le Code de la Sécurité sociale et les Codes de déontologie des médecins et pharmaciens – et tombent sous un régime pénal différent en cas d'infraction aux dispositions légales d'offre et d'usage.

Les médicaments psychotropes sont prescrits pour atténuer ou éliminer une souffrance psychique ou ses symptômes, en agissant sur les mécanismes neurobiologiques du cerveau. Ils recouvrent cinq catégories : les tranquillisants, somnifères, neuroleptiques, antidépresseurs et régulateurs de l'humeur. Ils se répartissent entre les listes I et II des substances vénéneuses et celle des substances assimilées aux stupéfiants.

À titre illustratif, la méthadone et la buprénorphine, toutes deux indiquées pour le traitement substitutif de la dépendance aux opiacés, relèvent d'un régime juridique différent. La liste des médicaments stupéfiants comprend notamment les analgésiques morphiniques majeurs (par exemple, Skenan<sup>®</sup>, Moscontin<sup>®</sup>), la Ritaline<sup>®</sup> et la méthadone. La liste I inclut, entre autres, des analgésiques mineurs (Dicodin<sup>®</sup>), des anxiolytiques (comme le Valium<sup>®</sup> et le Tranxène<sup>®</sup>) et la buprénorphine haut dosage ou BHD (Subutex<sup>®</sup> et ses génériques). Les anti-inflammatoires non stéroïdiens (pour exemple : Ibuprofène<sup>®</sup>, Apranax<sup>®</sup>) sont classés dans la liste II.

La prise de médicaments psychotropes relève dans la grande majorité des cas de pratiques thérapeutiques. Un certain nombre présente des risques d'accoutumance ou de dépendance psychique, comme les tranquillisants et somnifères de la famille des benzodiazépines (parmi les plus prescrits). Leur usage peut entraîner des troubles importants, notamment s'ils sont associés à l'alcool. Les médicaments stupéfiants, tranquillisants, somnifères, peuvent donner lieu à des abus ou à un usage détourné, guidés sciemment ou non par la recherche de sensations de bien-être. Ils peuvent être employés à des fins criminelles, administrés alors à l'insu de la victime.

Il existe également un marché noir de la méthadone ou de la BHD.

## UNE PHARMACOVIGILANCE ACCENTUÉE

Le régime de droit commun des produits pharmaceutiques impose que les médicaments stupéfiants et les médicaments psychotropes disposent d'une autorisation de mise sur le marché (AMM), délivrée par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé ou ANSM (art. L. 5121-8 du CSP). Une fois l'AMM obtenue, le produit est soumis au système national de pharmacovigilance.

Parallèlement à la pharmacovigilance classique, les produits potentiellement addictogènes sont soumis à un système de surveillance des cas d'abus, de dépendance et d'usage détourné. Cette addictovigilance repose sur le réseau des centres d'évaluation et d'information sur la pharmacodépendance (CEIP), animé par l'ANSM. Les médicaments psychotropes sont aussi soumis à un programme de gestion des risques (PGR), soit au dépôt du dossier d'AMM pour toute substance active nouvelle ou bio-similaire, soit pour la commercialisation d'un médicament générique si des problèmes de sécurité ont été signalés avec le princeps, soit pour une demande d'extension d'AMM avec changement significatif. Le PGR encadre l'évaluation du rapport bénéfice/risques, avant l'AMM et après dans les conditions réelles d'utilisation, et identifie les mesures de minimisation du risque.

La surveillance et l'évaluation de la sécurité d'emploi, de l'efficacité et de la qualité des substances vénéneuses sont confiées à l'ANSM. Mise en place le 1<sup>er</sup> mai 2012, l'ANSM a conservé les missions de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) et a vu certaines de ses attributions renforcées pour concilier sécurité des patients et accès aux progrès thérapeutiques. L'agence fournit, dans le champ des substances vénéneuses, un avis sur leur liste, celle-ci étant mise à jour par arrêté du ministère de la Santé.

### **UNE MANUFACTURE ET UN COMMERCE CONTRÔLÉS**

L'emploi, la cession ou la détention de précurseurs chimiques susceptibles d'être utilisés pour la synthèse de stupéfiants ou de substances psychotropes sont contrôlés par la Mission nationale de contrôle des précurseurs chimiques (MNCPC), rattachée au ministère chargé de l'Industrie (loi du 19 juin 1996). Ils exigent, selon la catégorie de produits, soit un agrément de la MNCPC, soit la déclaration auprès de cette autorité des locaux où ont lieu les manipulations. L'entreposage se fait dans des armoires sécurisées, les quantités stockées étant limitées et l'état des stocks devant être disponible à tout moment.

Les échanges intracommunautaires et extracommunautaires de

ce type de précurseurs chimiques sont strictement réglementés (règlements (CE) n° 1277/2005 du 27 juillet 2005 et (UE) n° 225/2011 du 7 mars 2011).

Les conditions de production, transport, importation et exportation, détention, offre et cession, de plantes, substances ou préparations classées comme vénéneuses sont définies par décret en Conseil d'État (art. L. 5132-8 du CSP). Tout établissement fabriquant, transformant ou exerçant le commerce intérieur ou international de stupéfiants, de psychotropes ou de leurs préparations est tenu d'adresser à l'ANSM une déclaration annuelle d'utilisation de ces substances, faisant état, notamment, des quantités de produits élaborés (arrêté du 22 février 1990 modifié).

### **UNE PRESCRIPTION ET UNE DÉLIVRANCE CODIFIÉES**

La prescription de médicaments est réservée aux médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes et vétérinaires, dans l'exercice strict de leur art. Depuis 1999, les médicaments stupéfiants ou soumis à la réglementation des stupéfiants sont prescrits sur des ordonnances sécurisées, préimprimées en bleu et identifiées par un numéro de lot (art. R. 5194 du CSP).

Certaines benzodiazépines sont également délivrées sur ordon-

nance sécurisée, comme le Rivotril® (antiépileptique) depuis septembre 2011 ou, plus anciennement, le Rohypnol® (sommifère) ou le Tranxène® (anxiolytique). L'ANSM envisage d'étendre le contrôle par ordonnance sécurisée à l'ensemble des benzodiazépines, afin de limiter leur mésusage. En mars 2013, l'ANSM n'a pas publié ses conclusions sur ce point.

L'arrêté du 1<sup>er</sup> avril 2008 encadre de façon plus stricte la prescription et la délivrance de soins ou traitements susceptibles de faire l'objet d'un mésusage. Depuis, l'Assurance maladie prend en charge, sous deux conditions, les traitements de substitution aux opiacés à base de buprénorphine haut dosage ou de méthadone, ainsi que les spécialités contenant du flunitrazépam (Rohypnol®) ou du méthylphénidate (Ritaline®). Elle exige (art. L. 162-4-2 du Code de Sécurité sociale) :

- la délivrance de la prescription par le pharmacien dont le nom, expressément indiqué par le patient au prescripteur, est obligatoirement inscrit par ce dernier sur l'ordonnance ;
- l'établissement d'un protocole de soins entre le médecin traitant, le médecin conseil de la caisse d'assurance maladie et le patient.

La distribution des produits pharmaceutiques relève du monopole des pharmaciens. Sa publicité est sujette à autorisation et est réglementée (art. L. 5122-6 du CSP). Au sein des officines et des pharma-

cies hospitalières, les substances ou préparations et les plantes ou parties de plantes classées comme stupéfiants sont détenues dans un endroit sécurisé inaccessible aux personnes étrangères à l'établissement (art. R. 5132-20 du CSP).

Toute vente d'hypnotiques, d'anxiolytiques ou de médicaments stupéfiants ou assimilés doit être enregistrée, sans modification possible après validation des données. Les informations, classées par patient (nom et adresse), par médicament et par date, sont archivées pendant dix ans et tenues à disposition des autorités de contrôle pendant la durée de leur conservation. Si le porteur de l'ordonnance est inconnu du pharmacien ou s'il n'est pas le malade, son identité est enregistrée au vu d'une pièce officielle.

### **DÉTENTION NON JUSTIFIÉE PÉNALEMENT SANCTIONNÉE**

La réponse pénale à l'usage, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition ou le transport illicites – c'est-à-dire non conformes aux prescriptions médicales – de médicaments stupéfiants ou assimilés, est identique à celle appliquée pour tout autre stupéfiant (voir chapitre 8.3). Ainsi, le délit d'usage est passible d'une peine maximale de un an d'emprisonnement, d'une amende de 3 750 euros, voire d'un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants,



à titre de peine complémentaire (art. L. 3421-I du CSP). En revanche, l'usage abusif ou détourné des médicaments psychotropes classés sur la liste I des substances vénéneuses (cas de la buprénorphine) n'est pas sanctionné pénalement.

Le transport personnel de médicaments stupéfiants ou assimilés détenus dans le cadre d'un traitement médical est soumis à différentes règles, selon la destination du patient et la durée de son séjour. Pour un déplacement dans l'espace Schengen, la personne doit être en mesure de présenter la prescription médicale originale et une autorisation de transport fournie par l'Agence régionale de santé (ARS) du département où le médecin prescripteur est enregistré.

Le transport, la détention, l'offre, la cession ou l'acquisition illicites de substances vénéneuses sont passibles de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, les peines étant portées à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende lorsque les faits ont été commis en bande organisée. Pour les médicaments stupéfiants ou assimilés, le contre-

venant encourt dix ans d'emprisonnement et 7 500 000 euros d'amende (art. 222-37 du Code pénal). La détention sans justificatif de stupéfiants est également passible d'une peine maximale de dix ans d'emprisonnement, de la confiscation du produit et des moyens de transport personnels ou objets ayant servi à la fraude, ainsi que d'une amende douanière pouvant aller jusqu'à cinq fois la valeur du produit de fraude (Code des douanes). La responsabilité de fraude est encourue par la seule découverte du produit.

### Repères méthodologiques

Base législative OFDT-MILDT.

Pour toutes les références législatives, se référer à l'annexe correspondante.

## 8.5

## Cadre légal des jeux de hasard et d'argent

Carine Mutatayi

Le régime légal de l'exploitation publique des jeux de hasard et d'argent relève formellement d'un système dérogatoire à un principe général de prohibition, en faveur d'un nombre restreint d'opérateurs autorisés par l'État [111]. Cependant, dans la pratique, au fil des décennies, et davantage encore depuis la loi du 12 mai 2010, il s'est commué en une régulation forte de l'offre.

La réglementation des jeux de hasard et d'argent est une préoccupation très ancienne, remontant à l'époque romaine. L'interdit en la matière est instauré dès le Moyen Âge en raison des conséquences néfastes de ces jeux d'argent et réaffirmé sous le premier Empire, par l'article 410 du Code pénal de 1810. Néanmoins, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le législateur préfère encadrer l'organisation publique des jeux de hasard et d'argent plutôt que de la réprimer, la pratique massive s'avérant utile au financement de mesures d'intérêt

général. Il déroge alors au principe de prohibition par l'octroi de droits exclusifs accordés à quelques sociétés pour l'exploitation des paris hippiques, jeux de casinos, loteries et paris sportifs. La gérance des autorisations afférant aux jeux de hasard et d'argent est confiée, selon le domaine, aux ministères chargés de l'Agriculture, de l'Intérieur ou du Budget. Ce faisant, le législateur instaure le contrôle étatique, qualitatif et quantitatif, de l'offre de jeu, afin de réguler la demande. L'autorisation de jeu relève du pouvoir discrétionnaire de l'État français, jusqu'en 2010, où l'essor des jeux en ligne change quelque peu la donne.

### LES COURSES HIPPIQUES

Depuis 1891, l'autorisation des courses hippiques et du pari mutuel relève du ministre chargé de l'Agriculture (loi du 2 juin 1891). Les sociétés de courses de chevaux se voient alors confier le mono-

pole de l'organisation des courses et des paris. En 1930, l'exploitation des paris hippiques en dehors des hippodromes est autorisée (loi de finances du 16 avril 1930), sonnant l'avènement en 1931 du Pari mutuel urbain (PMU). En 1985, le PMU est devenu un groupement d'intérêt économique, exclusivement composé d'une soixantaine de sociétés de courses, dont les deux sociétés mères, France Galop, et, pour les courses de trot, Le Cheval français. Il revient à ces deux sociétés mères de soumettre le code des courses à l'adoption du ministre de l'Agriculture. En revanche, c'est dans son entier que le PMU propose le règlement du pari mutuel à l'adoption des ministres de l'Agriculture, de l'Intérieur et du Budget (art. 39 du décret du 5 mai 1997). Au titre de leurs missions d'intérêt général (amélioration de l'espèce équine et promotion de l'élevage), la loi du 12 mai 2010 instaure une redevance au bénéfice de ces sociétés de courses.

## LES CASINOS

En 1806, les casinos sont autorisés dans les villes d'eaux puis, en 1810, tombent sous l'interdit caractérisé par l'article 410 du Code pénal, sans pour autant disparaître. Après un siècle de flou juridique, la loi du 15 juin 1907 institue un dispositif de régulation reposant sur le ministre de l'Intérieur. Aujourd'hui encore, celui-ci approuve le cahier des charges proposé par

les communes de stations touristiques pour tout renouvellement d'autorisation ou ouverture d'un casino (art. L. 320-1 et L. 321-1 à 7 du Code de sécurité intérieure). Il délivre les autorisations, fixe les règles des jeux autorisés par voie réglementaire et agréé les personnels des jeux et les professionnels impliqués dans la fabrication, la commercialisation et la maintenance des matériels (cartes, machines à sous, etc.). L'autorisation délimite l'offre de chaque établissement, tout dépassement requérant l'accord exprès du ministre. Elle est délivrée après avis de la Commission consultative des jeux de cercle et de casino (composée d'élus et de fonctionnaires, voir ci-dessous). Le ministre peut refuser l'autorisation de jeu d'un casino pour des motifs d'opportunité.

## LES JEUX DE LOTERIE

La loi de finances du 31 mai 1933 déroge à l'interdit des jeux de loteries de 1836, en assignant la Loterie nationale au financement de la retraite des « gueules cassées » ( survivants de la Première Guerre mondiale affectés par de graves blessures au visage, ou de profondes séquelles psychologiques) et de la caisse de solidarité contre les calamités agricoles. La Société de la Loterie nationale changera plusieurs fois de nom et de statut pour devenir une entreprise publique en 1976. En 1991, elle prend le nom de Française des jeux (FDJ).

Son capital est détenu à 72 % par l'État qui lui confie le monopole des jeux de loteries et de paris sportifs (hors lotos traditionnels). Le décret du 9 novembre 1978 (modifié par le décret du 17 février 2006) laisse à la FDJ une certaine liberté quant à l'organisation et l'exploitation des jeux de tirage ou de grattage. Néanmoins, il confère une grande capacité de contrôle au ministre du Budget, outre celle de l'État, principal actionnaire : aucun nouveau jeu ne voit le jour sans un arrêté du Budget fixant le taux de retour aux gagnants. La Commission consultative des jeux et des paris conseille le ministre sur la politique d'encadrement des jeux relevant de la FDJ.

### LES JEUX DE HASARD ET D'ARGENT EN LIGNE

En 2010, face à l'offre illégale grandissante sur Internet et aux mises en demeure de la Commission européenne, les pouvoirs publics français inaugurent une « ouverture maîtrisée à la concurrence » du marché des jeux de hasard et d'argent en ligne dans trois domaines : les paris sportifs, les paris hippiques et le poker (loi du 12 mai 2010). Le monopole d'État de la FDJ et du PMU prend fin. La loi confie la régulation de ce marché à une autorité administrative indépendante : l'Autorité de régulation des jeux en ligne, ARJEL (sept membres, trois nommés par décret, deux par le président de l'Assem-

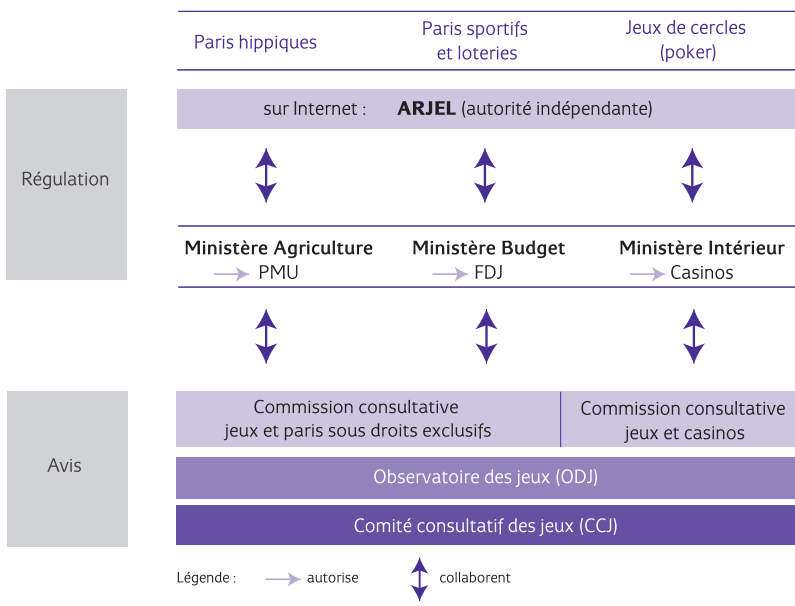
blée nationale et deux par le Sénat). L'ARJEL attribue les agréments aux opérateurs (sans pouvoir discrétionnaire), contrôle leur activité et participe auprès des ministères de l'Intérieur et de la Justice à la lutte contre l'offre illégale. Ainsi, l'État n'a pas de contrôle quantitatif de l'offre dans ce secteur. Les opérateurs agréés sont soumis à une fiscalité, répartie en droit fixe et contributions sociales variables selon le type de jeu. Une partie des recettes est affectée, entre autres, à la lutte contre le jeu excessif ou pathologique et à la protection des mineurs. L'organisation illégale de jeux en ligne est passible d'une peine maximale de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. La publicité pour un site non agréé est sanctionnée. La connexion et les transactions financières avec les opérateurs illégaux peuvent être bloquées.

Le Comité consultatif des jeux (CCJ) est institué auprès du Premier ministre. Il centralise les informations issues des autorités de contrôle (dont l'ARJEL) et des opérateurs de jeux, veille à la cohérence de la régulation de l'ensemble des jeux de hasard et d'argent, émet des avis sur toute question y afférent, y compris l'information du public sur les dangers du jeu excessif, en vertu des objectifs de sécurité et de santé publique posés par la loi de 2010 (décret du 9 mars 2011). Présidé par un membre du Parlement, le CCJ comprend un collège de dix-

neuf membres (parlementaires, représentants ministériels), dont le secrétariat est assuré par les services du Premier ministre, et un observatoire des jeux composé de huit membres et deux commissions consultatives chargées respectivement de la politique d'encadrement des jeux de cercle et de casino et de celle des jeux et paris sous droits exclusifs (exploités par la FDJ ou le PMU). La première commission remet un rapport d'activité annuel

au ministre de l'Intérieur, résumant les autorisations de jeux dans les cercles de jeux et les casinos, ainsi que les suspensions ou révocations d'autorisation. La seconde est saisie pour avis par les ministres chargés de l'Agriculture et du Budget à propos des plans d'action mis en œuvre par le PMU afin de prévenir le jeu excessif et de satisfaire aux obligations légales de lutte contre le blanchiment.

Graphique 1 - Autorités de contrôle des jeux de hasard et d'argent



Sources : OFDT, ODJ

### Repères méthodologiques

Base législative OFDT-MILDT.

Pour toutes les références législatives, se référer à l'annexe correspondante.

