

Protéger, soigner ou punir?

Retour sur la loi de 1970 sur les stupéfiants

Jean Bérard, historien*

Depuis plus de 40 ans, la France organise sa politique de lutte contre les drogues avec le même cadre législatif, la loi de 1970 sur les stupéfiants. Cette loi a pour particularité d'avoir instauré une alternative de soins à la sanction : le « drogué » est aussi un « malade ». Toutefois, cette « troisième » voie ne doit pas faire illusion. Bien qu'introduit dans la loi, le principe de médicalisation n'a pas fait le poids face aux interprétations répressives et partant, à une tendance lourde à emprisonner les usagers de drogue. Pour Prospective Jeunesse, l'historien Jean Bérard revient sur les débats parlementaires hauts en couleurs qui ont présidé à la genèse de la loi. Très éclairant pour qui s'intéresse à la construction des représentations sociales dominantes en matière d'usages de drogue.

* Jean Bérard a soutenu en 2010 une thèse intitulée *Les métamorphoses de la question pénale. Les mouvements sociaux et la justice (1968-1983)* (à paraître en 2012 aux Presses de Sciences-Po). Il est notamment l'auteur, avec Gilles Chantraine, de *80000 détenus en 2017? Réforme et dérive de l'institution pénitentiaire*, éditions Amsterdam, 2008.

1. GUILLAUME Pierre, « Un projet : la « Nouvelle société », in LACHAISE Bernard, LE BÉGUEC Gilles, SIRINELLI Jean-François (dir.), *Jacques Chaban-Delmas en politique*, Paris, Presses universitaires de France, 2007, p.187.

2. DUPREZ Dominique, KOKOREFF Michel, « Les drogues, consommation et trafics », in MUCCHIELLI Laurent, ROBERT Philippe (dir.), *Crime et sécurité, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002, p.189.

3. BERNAT DE CELIS Jacqueline, *Fallait-il créer un délit d'usage illicite de stupéfiants? Une étude de sociologie législative*, CESDIP, Études et données pénales, 1992, n°54, p.4.

En France, la loi de 1970 est le texte structurant, depuis quatre décennies, l'approche de la question des drogues. Revenir sur les conditions de son élaboration permet de comprendre de quelles façons se sont mises en place les problématiques qui n'ont depuis lors plus quitté l'espace public : l'atteinte aux libertés contre les impératifs de santé publique, l'incrimination pénale contre les espoirs de soin, la distinction du trafic et de l'usage. Le contexte de ces discussions est singulier : deux ans après mai 1968, le gouvernement oscille entre des tentatives vivement contestées pour maintenir l'ordre (par la loi anticasseurs notamment) et une volonté d'ouverture symbolisée par l'idée de « Nouvelle société¹ » du Premier ministre Jacques Chaban-Delmas, qui implique notamment de prendre garde à la préservation des libertés publiques.

La loi illustre ainsi une forme de réaction des pouvoirs publics à mai 1968 et à ses suites, sous l'angle du diagnostic d'un malaise singulier dans la jeunesse. Contrairement à celle des années quatre-vingt, « la génération des années soixante-dix provient pour une grande part de jeunes issus des couches moyennes ou supérieures. Leur rapport à la drogue est défini par la contre-culture, et leurs trajectoires peuvent se comprendre comme une rupture sociale et générationnelle, que symbolisent les idoles de la musique rock² ». C'est pourquoi « le but, politique, des décideurs, semble avoir été d'exorciser de leurs peurs et de conforter dans leur choix de société, les adultes de l'après-mai 68³ ». La question des drogues devient publique en 1969, lorsque des affaires médiatisées conduisent à un débat à l'Assemblée nationale. Le 28

mai 1969, lors d'une réunion au ministère de la Justice, un commissaire de police dit qu'il reçoit des visites de parents angoissés, qui disent que leurs enfants sont incités à la consommation de drogues par des provocateurs, et qu'il faut faire quelque chose sans poursuivre les enfants⁴. Les questions de députés au gouvernement se multiplient à l'automne 1969, et entraînent un débat à l'Assemblée le 24 octobre 1969. « Ce qui jette soudainement l'émoi, c'est le décès d'une jeune fille de 16 ans, morte à Toulon d'une overdose d'héroïne⁵ ».

Dans la presse parisienne 22 articles portent sur la drogue en septembre 1969, et 65 en

octobre. Les experts auditionnés par les députés expliquent qu'il y a un problème lié à l'extension de la consommation de drogues dans la jeunesse. Ils notent la diversité des produits et de leurs effets, et le fait que tous les consommateurs ne sont pas toxicomanes. Mais « les députés n'ont entendu qu'une chose : qu'il fallait s'inquiéter⁷ ».

Le 23 octobre, Pierre Mazeaud attire l'attention sur « l'émotion soulevée dans l'opinion publique par la multiplication des accidents causés, notamment dans les milieux de jeunes, par l'absorption de la drogue sous toutes ses formes⁷ ». Alain Peyrefitte dit craindre « une intoxication et même [...] une autodestruction de la jeunesse ». Pour le Parti communiste, Marie-Claude Vaillant-Couturier soutient le démantèlement des trafics, mais juge que la réponse policière n'est pas suffisante « pour détourner une fraction de la jeunesse des paradis artificiels⁸ ». Elle plaide pour une politique scolaire et universitaire, et pour la construction d'équipements sportifs permettant des « loisirs sains ». Ce premier débat pose les bases de la discussion de la loi de 1970. Malgré des différences d'analyses, il montre que l'accord se fait sur la réalité de l'apparition d'un phénomène inquiétant, sur la nécessité de légiférer, et sur celle de distinguer une jeunesse à protéger et des trafiquants à poursuivre et à punir.

Protéger la jeunesse

Lorsque, quelques mois plus tard, la question revient à l'Assemblée nationale sous la forme d'une discussion législative, le diagnostic sur le fait que la drogue est un phénomène récent et particulièrement inquiétant est partagé par l'ensemble des acteurs politiques⁹. Robert Boulin, ministre de la Santé publique et de la sécurité sociale, reprend l'idée d'une consommation croissante par les jeunes, et signale également

que l'opinion publique a été alarmée à l'été 1969, par des accidents mortels¹⁰. Il mentionne les efforts

Dans le discours des parlementaires de tous bords politiques, les toxicomanes sont, au moins potentiellement, les enfants de tous.

faits depuis des mois par les pouvoirs publics. Le 15 décembre 1969, deux circulaires ont été prises, une du ministère de la Santé, l'autre de la Justice défendant l'idée de réprimer durement les trafiquants, et de faire preuve de discernement concernant les usagers¹¹. Pierre Mazeaud, rapporteur de la loi, explique, selon une distinction qui sera de nombreuses fois reprises dans les débats, que certes « il serait faux de dire que notre pays découvre aujourd'hui le problème de la drogue », car la France a « connu certaines périodes où l'usage des stupéfiants était assez considérable ». « Toutefois, juge-t-il, jusqu'à une date récente, le problème de la drogue s'était posé en France essentiellement en termes de trafic », entre l'Orient et les États-Unis. Depuis quelques mois, se produit « un accroissement de la consommation de stupéfiants dérivés de l'opium comme l'héroïne, haschich, LSD 25, amphétamines, ou encore de mélanges ».

Le second trait du débat est la manifestation d'une inquiétude pour la jeunesse. Pierre Mazeaud explique que, « parce que ce phénomène frappe plus particulièrement les jeunes, parce qu'en cette matière le prosélytisme est la règle, parce qu'il s'agit d'un problème social, parce qu'à toutes ces causes spécifiques s'ajoute incontestablement une crise d'autorité ». Bernard Lemarié, le rapporteur du projet de loi au Sénat, s'alarme d'un usage des drogues par les jeunes

4. BERNAT DE CELIS Jacqueline, *op.cit.*, p. 97.

5. BERNAT DE CELIS Jacqueline, *op.cit.*, p. 106.

6. BERNAT DE CELIS Jacqueline, *op.cit.*, p. 134.

7. Pierre MAZEAUD, Assemblée nationale, question orale avec débat, séance du 23 octobre 1969, *Journal officiel*, p. 2895.

8. Marie-Claude VAILLANT-COUTURIER, Assemblée nationale, question orale avec débat, séance du 23 octobre 1969, *Journal officiel*, p. 2896.

9. Marie-Hélène DIENESCH, Assemblée nationale, troisième séance du 29 juin 1970, *Journal officiel*, p. 3305.

10. Robert BOULIN, Sénat, séance du 3 novembre 1970, *Journal officiel*, p. 1716.

11. Sénat, séance du 3 novembre 1970, *Journal officiel*, p. 1717.

« depuis deux ans surtout¹² », et estime de 20 000 à 40 000 le nombre de jeunes usagers. Il cite l'augmentation du nombre de personnes interpellées pour des questions de drogues, de 6 en 1965 à 186 en 1969 pour les moins de 19 ans, de 36 à 693 pour les 20-34 ans.

Cette perception en termes de génération est une clef de la compréhension de la structure de la loi et de la manière dont se déroulent les débats. Elle détermine les députés à agir vis-à-vis de cette jeunesse en tant que « parents¹³ ». Comme l'explique Pierre Mazeaud non sans lyrisme, « si nous n'y prenons pas garde, nous allons rejeter, enfermer à nouveau tout un groupe social dont l'erreur est de ne pas être dans la norme du moment. Mais, en le faisant, c'est nous-mêmes que nous condamnerions, car il s'agit tout banalement de nos propres fils¹⁴ ». Les usagers de drogue ne sont pas considérés selon une appartenance de classe, et encore moins en les assimilant au monde de la délinquance. Dans le discours des parlementaires de tous bords politiques, les toxicomanes sont, au moins potentiellement, les enfants de tous. Pierre Mazeaud explique que « la drogue peut amener l'intoxiqué en état de manque au vol, à

la prostitution, voire au meurtre ». Il ne s'agit donc pas tant de réprimer un délinquant que de prévenir un risque de délinquance qui concernerait, à cause de la drogue, des personnes qui, sans cela, en auraient été tout à fait prémunies.

Soigner ou punir ?

Pour cette raison, il est nécessaire de déterminer une autre figure pour le toxicomane que celle du délinquant. Le consensus chez les parlementaires est de retenir l'image du malade : « Il s'agit plus d'un malade que d'un délinquant¹⁵ » (Pierre Mazeaud) ; « les troubles mentaux créés chez le drogué annihilent sa volonté¹⁶ » (Marie-Claude Vaillant-Couturier) ; avec l'héroïne, « l'altération de la personnalité devient complète¹⁷ » (Édouard Le Bellegou, député socialiste). La description consensuelle du toxicomane en jeune malade dans une société qui ne lui offre pas suffisam-

ment de perspectives, pose la question du traitement législatif de l'usage de drogue. Un argument opposé à la pénalisation est celui de la liberté individuelle. La raison principale évoquée pour légitimer de porter atteinte à cette liberté est le fait que les jeunes s'inscrivent dans un État protecteur, qui, en particulier, garantit le droit d'accès aux soins. L'État a donc le droit d'interdire un usage « pernicieux pour la santé publique¹⁸ ».

La reconnaissance de la légitimité de l'incrimination laisse le problème le plus délicat entier. En effet, les députés de tous bords expliquent que la loi pénale doit exister, mais dans le but paradoxal de ne pas avoir à être utilisée. Comme l'explique Pierre Mazeaud, d'un côté, « la possession d'une substance interdite doit rester une infraction, sinon la société ne pourrait pas intervenir, ni même obliger le toxicomane à se soumettre à un traitement ». De l'autre, « l'intoxiqué bénéficiera d'une sorte d'excuse et ne se verra par conséquent pas poursuivi lorsqu'il se soumettra à la mesure médicale de désin-

toxication dans un établissement spécialisé ». « Dans aucun pays, la répression n'a réglé le problème de la toxicomanie. C'est

la raison pour laquelle n'est envisagée que subsidiairement la sanction pénale¹⁹ ». L'accord n'est pas parfait mais il est très large autour du dispositif proposé. Le projet du gouvernement réunit la droite et la gauche autour de l'idée qu'il faut « considérer la toxicomanie comme un nouveau fléau social qu'il s'agit d'endiguer par des mesures sanitaires plutôt que par une simple répression²⁰ ».

Le texte consacre donc une innovation pénale partielle, l'instauration d'une mesure de soin sous menace pénale. Ainsi, « la loi de 1970 contient des dispositions autant pénales que sanitaires : elle incrimine l'usage privé de produits classés comme stupéfiants et instaure en regard, la règle d'anonymat et la gratuité pour celui qui accepte de rentrer dans une démarche de soin, ce qui signifie un projet d'abstinence. L'usager qui ne veut pas ou ne peut pas envisa-

Le consensus chez les parlementaires est de retenir l'image du malade.

12. Bernard LEMARIÉ, Sénat, séance du 3 novembre 1970, *Journal officiel*, p. 1711.

13. Georges SPÉNALE, Assemblée nationale, question orale avec débat, séance du 23 octobre 1969, *Journal officiel*, p. 2895.

14. Pierre MAZEAUD, Assemblée nationale, troisième séance du 29 juin 1970, *Journal officiel*, p. 3305.

15. Pierre MAZEAUD, Assemblée nationale, troisième séance du 29 juin 1970, *Journal officiel*, p. 3303.

16. Marie-Claude VAILLANT-COUTURIER, Assemblée nationale, troisième séance du 29 juin 1970, *Journal officiel*, p. 3307.

17. Édouard LE BELLEGOU, Sénat, séance du 3 novembre 1970, *Journal officiel*, p. 1718.

18. Robert BOULIN, Sénat, séance du 3 novembre 1970, *Journal officiel*, p. 1718.

19. Pierre MAZEAUD, Assemblée nationale, troisième séance du 29 juin 1970, *Journal officiel*, p. 3304.

20. Marie-Hélène DIENESCH, Assemblée nationale, troisième séance du 29 juin 1970, *Journal officiel*, p. 3306.

ger l'abstinence, tombe ainsi dans la prise en charge pénale de l'usage de drogues²¹ ». Cette innovation est la solution au dilemme posé par la drogue qui apparaît au législateur comme un produit devant demeurer illégal par la menace qu'il fait peser sur une jeunesse qui n'est pas une clientèle pénale habituelle. C'est pour cela que Jacqueline Bernat de Celis juge que la pénalisation de l'usage de drogue est « une incrimination non voulue pour elle-même²² ».

Il en va tout autrement des trafiquants. En effet, le second axe de la loi est le durcissement des sanctions pour le trafic, de 2 à 10 ans de prison, et de 50 000 à 50 millions de francs d'amende. Cette idée fait l'objet d'un consensus total, même si des débats ont lieu sur des points de procédure. Un trait frappant de la description des trafiquants par les parlementaires est qu'elle dessine l'image exactement renversée de celle de l'usager jeune et malade : ce sont, explique Robert Boulin, « des individus pour lesquels il convient d'être sans pitié²³ ». Le socialiste Marcel Massot en dresse ainsi le portrait : « Tous les avocats et tous les magistrats qui s'occupent de toxicomanie et de stupéfiants sont unanimes à dire que les trafiquants sont tous, ou à peu près tous, des étrangers qui nous viennent en général d'Algérie, d'Orient ou d'Extrême-Orient, et que les trafiquants ne sont jamais des intoxi-

qués. Ils n'ont d'autres soucis que de satisfaire leur esprit de lucre, au mépris de la santé de notre jeunesse²⁴ ». L'opposition frontale entre « notre » jeunesse et des délinquants étrangers satisfait parfaitement à la définition d'une clientèle contre laquelle doit s'appliquer dans toute sa rigueur la rationalité pénale. Le texte fait donc une double opération pénale : d'une part, l'espoir d'une action par la pénalité contre le trafic, par la création d'un régime d'exception dans les règles de procédure et par l'aggravation des sanctions ; de l'autre, l'espoir d'une action contre l'usage, par une action à la marge des règles pénales.

À cet accord politique transpartisan s'opposent les sarcasmes de la jeunesse protestataire. Ainsi, les maoïstes de *Vive la révolution* publient une photographie de Sartre une cigarette à la main avec comme légende : « Attention cet homme pourrait être un ancien toxicomane²⁵ ». Le journal critique la loi et le discours psychiatrique sur la dépendance, sur les « troubles du comportement » et le « dépistage de la toxicomanie ». Il présente une « Proposition de loi sur la lutte contre la toxicomanie législative et journalistique » : « Article premier et dernier : il est interdit à quiconque de légiférer sur les comportements des gens, sous prétexte de spécialité médicale ou de capacité scientifique²⁶ ».

21. BARRÉ Marie-Danielle, BÉNEC'H-LE ROUX Patricia, *Approche sociologique des acteurs de première ligne, travaillant dans le cadre de la politique de réduction des risques liés à la toxicomanie, étude d'un espace professionnel déviant*, CESDIP, Études et données pénales, 2004, n° 95, p. 17.

22. BERNAT DE CELIS Jacqueline, *op.cit.*, p. 95.

23. BERNAT DE CELIS Jacqueline, *op.cit.*, p. 95.

24. Marcel MASSOT, Assemblée nationale, troisième séance du 29 juin 1970, *Journal officiel*, p. 3307.

25. *Tout!*, n° 8, 1^{er} février 1971.

26. *Ibidem*.