

# **‘L’USAGE PROBLEMATIQUE’ DES DROGUES (ILLEGALES)**

## **UNE RECHERCHE DE L’OPERATIONNALISATION DU CONCEPT DANS UN CONTEXTE LEGAL**

### **SYNTHÈSE**

#### **1. Introduction**

Depuis 2003, la notion d’usage problématique est inscrite dans la législation belge sur les drogues. Afin de souligner l’importance de cette évolution, il faut résumer ici les développements récents de la politique des drogues. En 1996, un groupe de travail parlementaire est constitué pour enquêter sur tous les aspects de la problématique des drogues. Son rapport de plus de mille pages est rendu public en 1997 (Rapport fait au nom du groupe de travail chargé d’étudier la problématique de la drogue, 5 juin 1997, 1062/1-3). Une petite phrase de ce rapport est seule à attirer l’attention des médias : la détention de cannabis fera l’objet de la plus faible priorité dans la politique des poursuites. En 1998, une directive opère officiellement pour la première fois une discrimination entre la détention de cannabis destinée à un usage personnel et la détention des autres drogues destinée à un même usage (Directive commune de 8 mai 1998 relative à la politique des poursuites commune en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites). En 2001, le gouvernement fédéral explicite les éléments centraux et les priorités de la politique des drogues dans la note politique du gouvernement fédéral relative à la problématique de la drogue. En 2003, ces options sont transcrites dans la législation belge via deux lois modifiant la loi de 1921 qui régit la matière (la loi de 4 avril 2003 modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes et antiseptiques, et l’article 137 du Code d’instruction criminelle et la loi de 3 mai 2003 modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes et antiseptiques).

Le concept d'usage problématique apparaît déjà dans le rapport du groupe de travail parlementaire, mais sa première définition se trouve dans la note du gouvernement fédéral du 19 janvier 2001 : « une utilisation qu'on ne maîtrise plus ». Cette note indiquait qu'il était nécessaire d'aller au devant de l'usage problématique au moyen de dispositifs de soins, de réduction des risques et de réintégration. La nouvelle législation adoptée à la suite de la note définit l'usage problématique comme « un usage qui s'accompagne d'un degré de dépendance qui ne permet plus à l'utilisateur de contrôler son usage, et qui s'exprime par des symptômes psychiques ou physiques ».

Depuis la réforme légale du 3 mai 2003, l'usage non-problématique de cannabis n'est plus poursuivi (sauf s'il est accompagné de circonstances aggravantes ou de nuisances publiques). D'un point de vue théorique, cette discrimination semble adaptée à la différence entre des modèles de consommation différents. En effet, il n'y a guère de raisons d'intervenir dans la vie privée d'une personne, lorsque celle-ci ne rencontre ou ne provoque pas de problèmes. L'introduction du concept d'usage problématique dans la législation entraîne cependant des difficultés pratiques multiples, sa mise en oeuvre étant très subjective et ouverte à de multiples interprétations.

Les difficultés que charrie la notion d'usage problématique illustrent la perpétuation de deux problèmes, qui furent soulevés par De Ruyver et Casselman (*Het Belgisch drugbeleid anno 2000: een stand van zaken drie jaar na de aanbevelingen van de parlementaire werkgroep drugs.*) — le manque de clarté de la politique des drogues et l'insécurité juridique des usagers de drogues — malgré les étapes et les objectifs de l'évolution rappelée ci-dessus. Cette recherche va tenter de développer et d'opérationnaliser ce concept clair afin d'atteindre un maximum de clarté et de sécurité juridique.

## **2. Objectifs**

Le premier objectif de la recherche consiste en la formulation d'une définition théorique de l'usage problématique. Une telle définition ne présente pas que des enjeux abstraits ; elle a en effet des conséquences pratiques. En particulier en Belgique, l'inscription de cette notion dans la loi (avant l'arrêt du Court d'Arbitrage) implique qu'elle produise des effets de réaction sociale. De ce point de vue, le second objectif de la recherche est la traduction de ce concept

en une définition opérationnelle qui fournisse des indicateurs aux acteurs de terrain (en particulier policiers et magistrats). Comme acteurs de l'application de la loi, ces acteurs sont légalement obligés de procéder à l'évaluation du caractère problématique de l'usage des justiciables afin de prendre des décisions conséquentes conformes à une telle évaluation.

### **3. Méthodologie**

La première partie de la recherche consiste en une étude de littérature fournissant un panorama des options scientifiques concernant la définition de l'usage problématique des drogues et de ses indicateurs éventuels. Les discussions contemporaines du champ scientifique — en particulier entre promoteurs et contradicteurs des définitions classiques de la « toxicomanie » et de la « dépendance » — constituent le point de départ de cette étude de littérature.

La suite de la recherche repose sur une méthode d'analyse en groupe (*focusgroup*). L'Institut voor Social Drugsonderzoek de l'U.G. a organisé des groupes d'analyse dans cinq arrondissements judiciaires flamands de dimension différente. Le Département de droit pénal et de criminologie de l'U.C.L. a procédé aux mêmes démarches dans cinq arrondissements judiciaires francophones.

Chaque groupe était composé de huit acteurs de terrain relevant de trois secteurs d'activités : des intervenants judiciaires (magistrat du parquet et assistant de justice), des intervenants policiers (policier local et policier fédéral) et intervention médico-psycho-sociale destinée aux usagers de drogues (prévention, travail de rue, bas-seuil et soin ambulatoire). Les participants avaient à se prononcer sur deux cas fictifs réalistes. Ces « récits », établis sur base de situations fournies préalablement par des acteurs de terrain, ont servi de point de départ pour une discussion réglée sur les éléments essentiels qui permettaient aux acteurs d'évaluer la consommation de l'usager mis en scène comme problématique ou non.

## **4. Résultats**

### **4.1. Distinction entre concepts différents (étude de littérature)**

L'étude de littérature permet de distinguer clairement les concepts différents qui s'appliquent à la consommation des drogues et de mettre en évidence des évolutions qui se sont manifestées dans l'usage de ces concepts. Bien que la notion de « toxicomanie » soit omniprésente, elle est surtout appliquée dans le langage commun à des comportements variés et n'est plus considérée comme scientifiquement pertinente. Selon les définitions et les conceptions contemporaines, le concept de « dépendance » renvoie au comportement compulsif, au *craving* (besoin irrésistible) et à la perte de contrôle, tandis que « l'abus » aux problèmes que pose l'usage de drogues à l'exception de la dépendance. « L'usage problématique » enfin doit être considéré comme indépendant des concepts précédents dont les fondements sont médicaux ou psychiatriques. Par le biais de l'usage problématique, il est possible de procéder à une distinction entre différents types d'usages de drogues, que le consommateur soit dépendant ou non.

### **4.2. La dimension théorique de l'usage problématique (étude de littérature et analyse en groupe)**

La littérature et la recherche empirique fournissent une énorme quantité d'indicateurs susceptibles d'opérationnaliser la notion d'usage problématique. Ces indicateurs peuvent être rassemblés en douze catégories. (1) Le produit utilisé constitue un premier indicateur : pour de nombreux acteurs de terrain et certains auteurs, l'usage d'un produit déterminé (l'héroïne par exemple) constitue en soi un usage problématique. (2) La littérature et les acteurs de terrain mobilisent aussi un deuxième critère constitué par les caractéristiques personnelles du consommateur : âge, traits physiques et psychologiques). (3) Les modalités de consommation constituent un troisième groupe d'indicateurs, rassemblant la fréquence, la durée, la méthode, la polyconsommation, le passage du cannabis à d'autres drogues, les circonstances de la consommation (pendant le travail, le matin, en présence d'un enfant, dans l'espace public). (4) La fonction de la consommation vient ensuite : est parfois considéré comme problématique un usage destiné à prévenir un problème de santé, un usage qui aide à l'exécution de certaines activités, qui permette de fuir des problèmes ou qui soit nécessaire pour s'offrir du plaisir). (5)

Il est parfois tenu compte de la signification que l'usage accorde lui-même à sa consommation : est-il prêt à changer ? Comment réagit-il aux représentations de son entourage ? Ce groupe d'indicateurs repose sur l'expérience et la reconnaissance d'un problème par l'usager lui-même. (6) Le fait d'avoir été suivi ou d'avoir une trajectoire thérapeutique ainsi que la nature du traitement suivi sont parfois valorisés. (7) L'intégration sociale de l'usager, sa situation sur le marché du travail et son logement interviennent également dans l'évaluation de l'usage problématique. (8) Il est parfois tenu compte du contexte social : l'usager peut-il s'appuyer sur d'autres personnes (famille, partenaire, amis) ? (9) L'impact et les conséquences de l'usage de drogues sur l'environnement du consommateur reçoivent une énorme attention, en particulier l'impact sur les enfants ; l'opinion de la famille et de l'entourage est alors considérée. (10) L'impact sur l'environnement le plus large et la société est considéré comme pertinent : l'usager provoque-t-il des nuisances publiques ? (11) Il arrive qu'on prenne en considération le passé judiciaire de l'usager ainsi que (12) la criminalité connexe dont il est l'auteur.

De nombreux problèmes naissent cependant lorsque ces signes sont interprétés comme indicateurs d'un usage problématique. Tout d'abord, ces indicateurs sont très nombreux : les douze catégories rapportées ci-dessus se subdivisent en sous-catégories.

Ensuite, ces indicateurs ne se suffisent pas en eux-mêmes : c'est la combinaison de différents facteurs qui définit les formes d'usage évaluées comme problématiques. La recherche empirique montre que chaque acteur de terrain organise sa propre construction ou configuration d'indicateurs. Des analyses ultérieures ont révélé que ces configurations peuvent être si complexes qu'elles renvoient à des « réalités » autres que l'usage problématique. La majorité des éléments additionnés ci-dessus et qui semblent contribuer à une définition possible de l'usage problématique trouvent leur intérêt en référence à six méta-éléments : la dépendance, les problèmes de santé, les problèmes sociaux, la production de problèmes pour les autres, l'intoxication et l'incapacité. Par exemple, l'usage d'héroïne (accent mis sur le produit) est considéré comme problématique parce qu'il est producteur de dépendance et parce que le consommateur sous influence est incapable de travailler.

Le troisième problème tient à l'absence de consensus entre les acteurs de terrain sur la pertinence et l'importance des indicateurs mentionnés. Des différences de représentations apparaissent non seulement entre les différents secteurs d'expertise mais aussi entre les

policiers, entre les magistrats et entre représentants du secteur de l'assistance médico-psycho-sociale. Ces divergences sont parfois tellement explicites qu'il est apparu qu'une même caractéristique pouvait conduire à des conclusions divergentes. Par exemple, la fonctionnalité de l'usage — permettant de gérer le stress de son emploi — est considéré par certains acteurs de terrain comme problématique, alors que d'autres sont convaincus que cette caractéristique ne peut conduire en soi à une telle évaluation. La pertinence de tous les indicateurs possibles fut ainsi mise en doute.

Enfin, il importe de signaler que ces indicateurs ne pourraient encore présenter qu'une importance relative, dans la mesure où l'usage de drogues doit être considéré comme un processus dynamique.

#### **4.3. L'application pratique de l'usage problématique (analyse en groupe)**

La majorité des participants aux groupes d'analyse considèrent que le concept d'usage problématique est troublant. Lorsqu'ils accordent un contenu à la notion, c'est soit en la simplifiant, soit en renvoyant à d'autres concepts de la législation belge (criminalité connexe ou nuisances publiques). Même si les acteurs de terrain montrent leur habileté à associer divers indicateurs pour donner sens au concept d'usage problématique, ils ne sont guère convaincus de la valeur pratique d'un tel concept. Ils en contestent d'abord la légitimité : est-il légitime de punir des usagers « problématiques », et de les orienter vers l'assistance, sous la direction de la police et du parquet, sans la moindre référence à un quelconque dommage social occasionné par ces usagers ? L'efficacité d'un tel dispositif est ensuite contestée. Enfin, l'évaluation de l'usage problématique par les policiers est considérée comme non-réalisable.

### **5. Conclusions**

La contradiction entre, d'une part, la richesse des indicateurs associés par les acteurs de terrain à la notion d'usage problématique et, d'autre part, le rejet de cette notion en raison de sa valeur pratique limitée, s'explique par les normes professionnelles des acteurs de terrain.

En réaction aux récits qui leur ont été soumis pendant des groupes d'analyse, les acteurs de terrain ont associé automatiquement tout problème, toute différence, tout signe de marginalité

à l'usage de drogues. On peut douter que de telles imputations causales aient été possibles si l'on avait présenté les mêmes situations en retirant l'usage de drogues. Ainsi, l'on comprend l'usage problématique comme une forme d'usage qui provoque ces problèmes, ces différences et ces signes de marginalité. Le rôle professionnel des acteurs de terrain les invite à associer toute caractéristique de l'utilisateur, de son comportement ou de sa personnalité à son usage de drogues.

Par ailleurs, les acteurs de terrain rejettent la notion dans la mesure où policiers et magistrats ont durant des années travaillé dans le respect de normes et de valeurs professionnelles soigneusement mûries (quelle qu'en soit la qualité fondamentale). À cet égard, il n'est pas étonnant qu'ils ne reconnaissent pas la pertinence d'un nouveau concept qui contredit ces normes et valeurs et qui, de plus, s'avère moins efficace.

Eu égard à la complexité de la notion d'usage problématique, aux objectifs de la recherche, aux objectifs de la réforme légale et aux pratiques actuelles, il apparaît que la notion sous examen n'est pas maniable pour les acteurs policiers et judiciaires et qu'il est insensé de l'opérationnaliser sur le plan légal.

## **6. Recommandations**

La recommandation générale consécutive aux résultats de la recherche consiste en l'élimination pure et simple du concept légal d'usage problématique. L'introduction dans la législation de cette notion ne rencontre pas les objectifs de la réforme de 2003. Il ne produit pas d'amélioration en termes de clarté et de sécurité juridique.

Les résultats de la recherche suggèrent qu'un instrument plus clair et objectivement mesurable serait plus utile et plus maniable pour la police et la justice. Dans cet esprit, une nouvelle notion est proposée : l'usage personnel, opérationnalisé par la quantité détenue et découverte. À la suite des discussions tenues lors des analyses en groupe, les quantités maximales proposées pour l'opérationnalisation de la notion d'usage personnel sont de 30 grammes de marijuana, de 5 grammes de haschisch, de 250 millilitres d'huile de haschisch ou de 200 grammes de pâtisseries au cannabis; sous ces quantités, la détention de ces produits ne ferait pas l'objet d'un procès-verbal. Ces quantités n'ont pas été proposées par les intervenants des

analyses en groupe. Les chercheurs ont suggéré ces quantités vu que ces intervenants n'étaient guère surpris quand on leur a présenté un cas qui évoquait un usager qui détenait trente grammes de cannabis.

Cette recherche a débuté le 1 septembre 2003 pour se clôturer le 29 octobre 2004. Les analyses en groupe avec les acteurs de terrain (les policiers, les magistrats et les représentants du secteur psycho-médico-social) furent organisées entre 4 mars et 8 juin 2003, donc avant l'arrêt de la Cour d'arbitrage.