

Attention, ceci est un texte de présentation orale qui nécessite un argumentaire.

Législation et produits fumés : des lois pourquoi ?

Bonjour,

Il m'a été demandé d'intervenir sur le thème « législation et produits fumés : des lois pourquoi ? ». En fait, c'est une drôle de question. Nous convenons tous en effet, aujourd'hui, que le tabac est une cause majeure de mortalité.

L'idée de cette intervention est de vous proposer de prendre un peu d'altitude. De regarder l'objet de notre étude en prenant du recul.

Dans un premier temps, nous présenterons l'état de la législation d'un point de vue national, puis européen et pour finir à l'international.

Dans un deuxième temps, nous réfléchirons à une question majeure, à quoi sert la loi ? Je prendrai en exemple l'avis émis par Laurence Cohen sénatrice dans son rapport en date de décembre 2013 concernant la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les toxicomanie devenue depuis le **Décret n° 2014-322 du 11 mars 2014**, la **mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives - JORF du 13 mars 2014, je cite** : « *En vigueur depuis maintenant plus de quarante ans, le traitement pénal de la consommation de drogues a démontré son échec...* ».

C'est plutôt lapidaire comme formule ! Elle a le mérite (la formule) néanmoins de poser les choses : un cadre juridique quel qu'il soit n'est pas une fin en soi.

La présente intervention ne concernera que les produits fumés. Pourtant, difficile pour un juriste de passer sous silence la décision du tribunal correctionnel de Montpellier, en mars de cette année, qui a condamné à 6 mois de prison ferme l'ami d'un chauffard, qui l'a laissé conduire en état d'ivresse et sous l'emprise de stupéfiant pour homicide involontaire par causalité indirecte.

Comme vous pouvez donc le constater, le sujet est plus que d'actualité.

Petite histoire législative des produits fumés.

Point de vue National

Nous distinguerons deux types de produits d'un côté le tabac et de l'autre les produits stupéfiants qui se fument, notamment le cannabis.

Les produits stupéfiants

Les produits stupéfiants fumés ont quasiment toujours été interdit en France !

D'abord par l'église et ce, dès le 13^{ème} siècle, notamment à partir de l'année 1484 même un peu avant. Pour rappel le tabac fera son entrée en Europe dès les années 1492.

La première législation date de la loi du 19 juillet 1845 sur les substances vénéneuses qui sera complétée par le décret du 14 septembre 1916 concernant l'importation, le commerce,



la détention et l'usage des substances vénéneuses, notamment l'opium, la morphine et la cocaïne. Pour rappel, la loi de 1845 condamnait de 9 jours à 2 mois d'emprisonnement et de 100 francs à 300 francs d'amende.

En 1808, les importations d'opium en France était de 200 tonnes, en 1838 elles seront de 3200 tonnes ! (*source rapport Sénat 2003*)

De 1916 à nos jours, la loi a été considérablement modifiée.

Le code pénal ne compte pas moins de 33 articles qui visent directement ou indirectement l'usage, le trafic de stupéfiants. 88 articles du code de la santé sont également concernés.

Comme vous le savez tous, c'est principalement la loi de 1970 qui fonde l'ossature de ces textes.

Les produits fumés non stupéfiants

C'est la loi « Loi Veil » du 9 juillet 1976, qui va constituer le premier pas en faveur de la lutte contre le tabagisme en France. Elle instaure une réglementation de la promotion des produits du tabac, désormais limitée à la seule presse écrite, et impose la mention de l'avertissement sanitaire « abus dangereux » sur les emballages. Elle prévoit également l'instauration obligatoire d'interventions informatives sur le tabac et ses dangers dans les établissements scolaires et auprès de l'armée. Enfin, elle interdit le parrainage de manifestations sportives par les cigarettiers et l'usage de tabac « **dans les lieux affectés à un usage collectif où cette pratique peut avoir des conséquences dangereuses pour la santé** ». En fait, il faudra attendre 2007 pour que la loi (*reprise par la loi Evin en 1991*) interdisant le tabac dans les lieux publics soit effectivement appliquée.

L'objectif plus ou moins affirmé est une suppression du tabagisme en 2130 (*source l'Express 30 mai 2011*).

L'apparition d'un nouveau phénomène la cigarette électronique

La cigarette électronique apparaît à partir des années 2005, la première étude qui y sera consacrée date de 2011.

A ce jour il n'existe pas de législation particulière concernant l'usage de ce produit et c'est là l'enjeu de toutes les discussions, je cite « **Se pose en effet la question de sa qualification juridique : s'agit-il d'un produit de consommation courante qui peut être vendu librement, d'un médicament vendu en pharmacie ou d'un produit du tabac vendu exclusivement dans les bureaux de tabac en raison de leur monopole de vente ?** »

Concernant la notion de médicament, le gouvernement a statué assez clairement en affirmant que la cigarette électronique ne pouvait être considérée comme un médicament et qu'à ce titre, elle ne pouvait pas être vendue en pharmacie. Mais, si l'état veut contrôler la vente de la cigarette électronique, il devra mettre en place une législation propre à la cigarette électronique et donc indépendamment des produits de tabac.

Pourtant, en l'absence de législation, il est intéressant de constater que la plupart des « vapoteurs » ont tendance à se comporter comme les fumeurs, pour l'instant. ...

Le point de vue Européen

La législation en matière de produits stupéfiants

L'Europe s'est munie de plans d'actions contre la drogue depuis les années 1990 afin de , je cite : « *mettre en œuvre une stratégie globale de lutte contre la drogue visant la réduction de la demande, la lutte contre le trafic illicite de drogues et l'action à l'égard des pays tiers de production et de transit.* »

Il existe également une **Décision-cadre [2004/757/JAI](#) du Conseil, du 25 octobre 2004, concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue**

Par exemple : « *Pour les infractions de base, les peines maximum appliquées doivent être d'au moins un à trois ans d'emprisonnement. Les pays de l'UE doivent aussi prendre les mesures nécessaires afin de confisquer les substances faisant l'objet d'infraction.* »

Pour les produits fumés, hors stupéfiants

L'UE touche depuis 1992 des droits d'assises (taxes), les principes posés par l'Europe dans la directive sont les suivants :

« *...Les fabricants, leurs représentants ou mandataires dans l'UE, ainsi que les importateurs de pays tiers peuvent déterminer librement le prix maximal de vente au détail de chacun de leurs produits pour chaque pays de l'UE dans lequel ils sont destinés à être mis à la consommation. Toutefois, cela ne remet pas en cause l'application des législations nationales sur le contrôle du niveau des prix ou le respect des prix imposés, pour autant qu'elles soient compatibles avec la réglementation de l'UE.* »

La réglementation générale en matière de santé publique repose sur une directive de 2003 : **Recommandation [2003/54/CE](#) du Conseil, du 2 décembre 2002, relative à la prévention du tabagisme et à des initiatives visant à renforcer la lutte antitabac [Journal officiel L 22 du 25.1.2003].**

La recommandation touche particulièrement les mineurs :

« *...La recommandation incite les États membres à adopter des mesures législatives et/ou administratives en vue d'empêcher la vente de produits du tabac aux enfants et adolescents, notamment par les moyens suivants:*

- obligation, pour les vendeurs de produits du tabac, de s'assurer que les acheteurs ont atteint l'âge limite fixé par les législations nationales;
- ...

Cette directive à été complétée en 2012, mais sa transposition en droit français a été repoussée à 2016 (en lieu et place de 2014), s'agissant notamment de la mise en place de photographies sur les paquets de cigarettes.

Concernant l'e-cigarette

C'est une directive de 2001 relative également au tabac qui établit des exigences de sécurité et de qualité pour les **cigarettes électroniques**;

Pour autant, la commission européenne a déjà répondu en 2010 que « *les cigarettes électroniques ne contiennent pas de tabac, elles ne constituent pas des produits du tabac au sens de la Directive sur le Tabac.* »

D'un point de vue international

C'est dans le domaine de la lutte contre les stupéfiants que les Etats se sont, au départ, le mieux organisés.

La Convention internationale de l'opium¹ Conclue à La Haye le 23 janvier 1912 et qui réunissait les Etats Unies, la France, la Grande Bretagne, les Pays Bas, la Russie **résolus à poursuivre la suppression progressive de l'abus de l'opium, de la morphine, de la cocaïne, ainsi que des drogues préparées ou dérivées de ces substances donnant lieu, ou pouvant donner lieu, à des abus analogues.**

Mais si nul n'est prophète en son pays et encore moins en France étant donné le peu d'efficacité de notre système répressif, on peut constater qu'il y a des divergences majeures dans l'appréciation de ces questions.

Il y a les pays abolitionnistes, ceux qui dépénalisent sans légaliser, ceux qui pénalisent jusqu'à la peine de mort.

On peut citer parmi les plus tolérants « *L'Irlande, le Danemark, le Portugal, les Pays Bas, puis, la France, le Canada (dans une certaine mesure), le Mexique avec un cadre juridique d'apparence sévère mais pas tant et les pays très sévères comme l'Inde (20 ans), la Chine avec la peine de mort, comme l'Arabie Saoudite, l'Iran...*

En matière de tabac, il est impossible de faire une liste exhaustive, il y a les pays très tolérants comme la Chine avec une réserve de taille (janvier 2014) « *Les écoles ne pourront plus se faire sponsoriser par des marques de cigarettes* »... et les pays extrêmement sévères comme Hong Kong par exemple.

En fait de très nombreux pays interdisent l'usage de la cigarette dans les lieux publics.

A ma connaissance, mis à part le fait que la plupart des états européens considèrent la cigarette électronique comme **particulière** mais il n'y a pas de législation spécifique pour autant.

La mondialisation de l'offre

Non seulement nous devons tenir compte des législations locales mais également de la poussée d'internet : « **Un rôle croissant des nouvelles technologies... S'agissant de la consommation, le réseau électronique peut d'abord être utilisé pour se fournir directement : toute la gamme des produits stupéfiants est en effet proposée sur des centaines, voire des milliers de sites à travers le monde échappant par principe à tout contrôle national.** Ces sites offrent aux consommateurs non seulement la « panoplie » des drogues illicites classiques, mais également, cela a été évoqué, des drogues « exotiques », ou

encore des drogues de synthèse... Internet peut également être utilisé pour obtenir des renseignements sur les méthodes de mise au point de certaines drogues, qu'elles soient naturelles ou chimiques. M. Bernard Leroy indique avoir listé 800 sites de ce type. M. Jacques Franquet, premier vice-président de l'OICS, a reconnu devant la commission qu'on trouvait aujourd'hui sur internet « *tous les modes de culture du cannabis, toutes les recettes possibles pour fabriquer de l'ecstasy* ». » (Source Sénat 2003)

C'est pourquoi j'ai gardé pour la fin la question de la légalisation de la vente et de la consommation du Cannabis à des fins non médicales dans le Colorado aux Etats-Unis. Pourtant, c'était le premier état des Etats-Unis en 1937 à interdire la consommation de marijuana.

Alors pourquoi pas demain de la vente en ligne ? et en plus cela rapporte !

« *Les partisans de cette loi l'ont justifié par la nécessité de lutter contre le trafic et l'addiction* » il s'agit donc des arguments avancés ce qui a réussi à convaincre les autorités.

La vente en ligne est à ce jour quasiment imparable juridiquement je cite, **Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur les nouvelles substances psychoactives – Assemblée Nationale – mars 2014** : « *L'extension de ce marché est considérablement facilitée par le rôle d'internet. Selon l'Office européen de lutte contre les drogues, le nombre de boutiques vendant de telles substances en ligne est passé de 170 en 2010 à 693 en 2012. On estime à une trentaine le nombre de sites de vente en langue française. Ces sites sont pour la plupart animés par des personnes basées au Royaume-Uni et aux États-Unis, mais sont hébergés dans des pays qui leur permettent d'échapper aux réglementations internationales.* »

C'est bien là le sens de notre question : Le système légal actuel est-il efficace ?

Pourquoi faire des lois ?

Laurence Cohen, Sénatrice rapporteuse de l'avis concernant la MILTD que je citais en introduction dit également ceci « *L'effet dissuasif de la sanction, une peine de prison ferme qui est dans les faits peu appliquée, est inexistant...* », et pourtant il y a eu 198 000 interpellations pour des faits de stupéfiants en 2012.

Il est indéniable que depuis des années la justice condamne, sanctionne, c'est presque 25% des affaires pénales qui sont concernées et pourtant le sentiment d'échec est réel.

Je dis souvent qu'il faut parfois 10 ans, 100 ans, 1000 ans pour construire un droit c'est encore plus vrai dans ce domaine.

Il a fallu 60 ans pour que l'interdiction de fumer, dans les services publics, passe dans les mœurs, la loi interdisant la consommation de l'alcool aux mineurs date des années 1800, le gouvernement envisage l'interdiction de la consommation de bière ou de vin sur le lieu de travail en 2014... Le cadre juridique est là, bien là et pourtant il paraît bien inefficace, plutôt inefficent.

Cela provient-il de la nature des mêmes lois ? de son but ?

Pour Nicolas Sarkozy, à l'époque où il était ministre de l'intérieur, il disait que « la loi est faite pour être crainte », pour d'autres la loi a pour but de répondre à l'intérêt général :

« ... l'utilité des lois (qui ne sont que des règles autorisées) n'est pas d'empêcher les gens d'agir volontairement, mais de les guider dans leur mouvement de sorte qu'ils ne causent pas de tort à eux-mêmes par l'impétuosité de leurs propres désirs, leur hardiesse et leur absence de jugement. C'est ainsi qu'il y a des haies, non pour arrêter les voyageurs, mais pour qu'ils restent sur la route. Donc, une loi qui n'est pas nécessaire, puisqu'elle n'a pas la vraie fin d'une loi, n'est pas bonne. [...] » **Thomas Hobbes, Léviathan**

Alors que je suis juriste, je vais m'inspirer de l'analyse d'un Psychologue, Psychosociologue Sid Abdellaoui je le cite : « ... nous considérons que toute action de changement peut être différemment perçue, vécue et suivie selon les individus concernés, leurs représentations, leurs croyances socio normatives, l'incertitude de leur situation, etc. Nous partirons de l'idée que les caractéristiques du changement doivent aussi être vues comme des constructions sociales auxquelles il est difficile de ne pas intégrer le principe de la conduite et donc de l'accompagnement de ce changement. Nous tiendrons compte alors :

- de la nécessité d'impulser une prise de conscience des risques encourus par les populations elles-mêmes ;
- de générer la modification d'un comportement ;
- de cristalliser ce dernier afin d'amener un changement durable des comportements organisationnels. »

L'erreur que nous commettons peut-être est de penser que tout repose sur la loi et que le résultat attendu doit être immédiat. Si nous posons les principes suivants, le temps du droit, de la loi, n'est pas le temps humain ; il faut donc savoir prendre son temps. Il faut que la loi soit acceptée et comprise par tous et pour cela il faut être LIBRE. Or, notre sujet de travail est d'autant plus particulier que nous intervenons dans le cadre des addictions. Et lorsque l'on est dépendant on n'est pas libre. Il faut pour que la loi passe d'efficace à efficiente, comme dans le domaine de l'entretien motivationnel, trouver des biais indirects qui soient facteurs de changement, le risque de perdre un emploi, une perte d'argent..., mais surtout que peut faire la loi dans le cadre de la mondialisation de notre économie

Je cite, (**Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur les nouvelles substances psychoactives – Assemblée Nationale – mars 2014**)

Ce rapport très intéressant fait de nombreux constats et marque, me semble t'il une évolution qui peut être qualifiée de préoccupante par son approche :

Premier constat : hétérogénéité européenne

Nous sommes dans un champ de compétence européen car une partie de la question qui nous occupe est « dans le commerce » et donc c'est le principe de la liberté de circulation qui s'applique – mais ce principe a très vite des limites et notamment elle entraîne le fait qu'il faille « mener une action plus coordonnée au niveau de l'Union européenne ».

« Une des difficultés majeures que rencontrent les États membres est d'interdire une substance de manière la plus réactive possible : actuellement, le délai moyen entre l'identification d'une substance et la prise de mesures de contrôle par les États membres est de vingt-quatre mois. En France, le temps nécessaire aux évaluations scientifiques des nouvelles substances psychoactives est estimé à trois mois minimum.

Deuxième constat : faut-il passer, du principe d'interdiction à celui d'autorisation sous prétexte d'efficacité ?

« ... Il convient également de signaler que des interdictions trop strictes peuvent avoir des conséquences involontaires négatives sur la santé publique, notamment en induisant le remplacement de la substance nouvellement contrôlée par une autre substance aux effets plus graves. »

L'interdiction n'apparaît donc pas toujours comme la solution la plus efficace en matière de lutte contre les nouvelles substances psychoactives.

Toutefois, la proposition de la Commission européenne va à l'inverse très loin dans l'autorisation de la circulation des nouvelles substances psychoactives. **Elle fait de l'objectif de facilitation du commerce légitime de ces nouvelles substances psychoactives une priorité, l'objectif de protection de la santé publique et de lutte contre le trafic de drogue n'apparaissant que de manière subsidiaire.** Ainsi, l'exposé des motifs accompagnant la proposition de règlement dispose-t-il que celle-ci *« vise à améliorer le fonctionnement du marché intérieur en ce qui concerne les utilisations licites des nouvelles substances psychoactives, en aplanissant les obstacles au commerce, en prévenant leur apparition et en renforçant la sécurité juridique pour les opérateurs économiques, tout en réduisant les possibilités de se procurer des substances à risque au moyen d'une action plus rapide, plus efficace et plus proportionnée de l'Union. C'est cette nouvelle approche que reflète le changement de base juridique, du domaine de la Justice et des affaires intérieures vers le domaine du marché intérieur... »*.

Si la loi n'est pas aussi efficace que cela, n'est-ce pas aussi du fait des enjeux économiques en cause ?

C'est pourquoi je partage le point de vue des rapporteurs lorsque qu'en conclusion ils dénoncent : *« En conclusion, il convient de réaffirmer que la lutte contre la diffusion et la consommation de nouvelles substances psychoactives doit être une priorité en matière de lutte contre la drogue en Europe. Une telle action, pour être la plus efficace possible, doit être coordonnée et prise en charge au niveau de l'Union européenne.*

Cependant, l'harmonisation des législations nationales ne doit en aucun cas se faire au détriment de la protection de la santé publique et du respect du principe de précaution.

*Votre rapporteure considère que le paquet législatif présenté par la Commission européenne ne répond pas à cette exigence, et **envoie un signal pour le moins ambigu en consacrant dans sa proposition de règlement le principe de libre circulation des nouvelles substances psychoactives.** »*

Comme nous pouvons le constater, l'évolution législative notamment au sein de l'Union laisse présager des transformations du cadre légal à partir du principe de la liberté du commerce. L'usage des produits fumés ne déroge pas à cette règle et à chaque fois de l'échelon national, européen ou international se pose la même question comment passer de l'illicite au licite ? La question n'est donc plus tant comment interdire ? Mais plutôt comme légaliser ? C'est un changement considérable d'approche. Peut-être plus pragmatique mais n'est-ce pas plus dangereux ?

Je vous remercie de votre attention