



POLICY BRIEF

Les échecs de la réforme de la loi 52 relative à la consommation et au trafic de stupéfiants

Février 2021

RESUME EXECUTIF

Le 25 avril 2017, l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) tunisienne adoptait le projet de loi n°42/2017 portant modification de la loi n°92-52 du 18 mai 1992 relative aux stupéfiants (dite Loi 52). L'objectif affiché par l'ARP consistait à atténuer une peine jugée trop sévère et inefficace en octroyant la possibilité au juge d'apprécier au cas par cas les circonstances atténuantes afin d'assortir la peine de prison d'un éventuel sursis ou la remplacer par une amende.

La condamnation à 30 ans de prison de trois jeunes accusés de consommation de cannabis le 21 janvier 2021 par le tribunal de première instance du Kef révèle avec force l'échec de la réforme de la loi 52. A défaut d'une refonte en profondeur de la loi, cette réforme peut non seulement contribuer à renforcer des inégalités en sanctionnant différemment les infractions selon la catégorie sociale, mais aussi s'opposer à un objectif réductionniste en matière d'emprisonnement.

Cela ne doit aucunement faire reculer les acteurs de la réforme face aux avantages évidents des alternatives à l'emprisonnement. Cependant, d'autres voies plus efficaces qui visent à supprimer la peine de prison comme sanction possible en cas de consommation de stupéfiants doivent être envisagées.

En soulignant les raisons de l'échec de la réforme de la loi 52, ce policy brief entend guider l'action des décideurs politiques, praticiens et organisations de la société civile impliqués dans la réponse publique à la consommation de stupéfiants en Tunisie.

LUTTER CONTRE LA SURPOPULATION CARCERALE. QUELQUES REMARQUES PRELIMINAIRES.

En votant le projet de loi n°42/2017, l'ARP a introduit la possibilité de suspendre l'exécution d'une peine de prison en cas de consommation de stupéfiants¹. L'auteur est donc reconnu coupable et condamné, mais il est dispensé de l'exécution de sa peine.

Or, les données que nous avons récoltées indiquent que cette mesure ne parvient pas

¹ La peine de prison pour consommation de stupéfiants est prévue à l'article 4 de la loi 52.

à mordre sur la surpopulation carcérale. Les taux d'incarcération en Tunisie ont suivi une tendance à la hausse au cours des trois dernières années, et ce malgré l'introduction de sanctions alternatives dans le droit tunisien depuis 1999.

Le taux d'incarcération témoigne davantage du degré de sévérité de la société et de la manière dont elle a choisi de traiter la consommation de stupéfiants. En Tunisie, les politiques pénales relatives à la consommation de stupéfiants ont été caractérisées par une sévérité accrue, consacrant la suprématie de l'aspect répressif de la peine.

Sous cet angle, l'aménagement d'une peine d'emprisonnement ne pourrait suffire à réduire la surpopulation carcérale. La réforme de la loi 52 est indissociable du travail de révision du code pénal et du code de procédure pénale, notamment au niveau du traitement des infractions par la police et le ministère public qui introduisent les consommateurs de stupéfiants dans le système pénal.

D'autres voies plus efficaces qui visent à supprimer la peine de prison comme sanction possible en cas de consommation de stupéfiants peuvent être identifiées :

La **décriminalisation** de la consommation de stupéfiants permettrait d'éviter les effets du processus d'incrimination.

Une autre voie qui permet de réduire la population carcérale consiste à procéder légalement à une forme de **dépénalisation** en rendant la consommation de stupéfiants non passibles d'emprisonnement, c'est-à-dire, en empêchant le juge de recourir légalement à la peine de prison.

Une troisième voie consisterait à développer des alternatives non pénales aux conflits, permettant d'assurer ce qu'on appelle la **déjudiciarisation**. Il s'agit dans ce cas de dériver les cas de consommation vers des dispositifs de traitement social ou

communautaire (déjudiciarisation complète) ou d'exclure procéduralement le recours à la prison.

DEVELOPPER DES ALTERNATIVES A LA DETENTION PREVENTIVE

Entre 2017 et 2019, plus de la moitié des personnes en détention l'étaient au titre d'une détention préventive (51% en 2017, 52,83% en 2018 et 61,93% à la fin 2019) (source : Comité Général des Prisons et de la Rééducation -CGPR). En ce qui concerne plus particulièrement les affaires liées à la consommation et au trafic de stupéfiants, ils étaient 2504 personnes à être détenus à titre préventif au 4 mars 2019 (pour un total de 22999 prisonniers, données CGPR), dont 60% pour consommation selon nos estimations.

Les stratégies de réduction du recours à la prison en matière de consommation de stupéfiants doivent donc nécessairement impliquer des alternatives à la détention préventive, qui apparaissent quantitativement prioritaires au regard de la réalité carcérale tunisienne.

La commission chargée de l'amendement du code de procédure pénale au sein de l'ARP proposait la suppression du recours quasi-automatique à la détention préventive et l'instauration d'alternatives à la détention préventive comme la libération sous caution ou la surveillance électronique.

Rappelons ici la Règle 6.1 des Règles de Tokyo (Nations Unies) : « *La détention provisoire ne peut être qu'une mesure de dernier ressort dans les procédures pénales, compte dûment tenu de l'enquête sur le délit présumé et de la protection de la société et de la victime* ».

LES EFFETS PERVERS DE LA REFORME DE LA LOI 52

Afin de pallier aux coûts économiques et sociaux qu'entraîne la peine de prison, la loi a introduit la possibilité de sursoir ab initio

(c'est-à-dire au cours de l'audience de jugement) à l'exécution d'une peine d'emprisonnement.

Cette mesure peut cependant entraîner des conséquences imprévues et des effets pervers.

Premier effet pervers : Une gestion des infractions « à la tête du client »

La réforme de la loi 52 ouvre la possibilité au juge d'individualiser les peines.

À s'en tenir à des principes de justice conformes à un modèle réhabilitatif et humaniste, l'individualisation consisterait à renoncer à une égalité formelle entre tous les condamnés dans le but de favoriser une égalité réelle de traitement. Il s'agirait en pratique de se montrer attentif à la situation de ceux qui sont moins bien lotis pour ne pas compromettre leurs chances de réinsertion.

Pourtant, force est de constater que le système pénal tunisien peine à fonctionner de cette façon, en dépit des principes affichés.

L'absence d'enquêtes pré-sentencielles

La réalisation d'enquêtes sociales préalables au jugement est indispensable afin de permettre aux autorités judiciaires de déterminer la peine et ses modalités d'exécution en fonction des circonstances de l'infraction, de la personnalité de l'auteur et de sa situation matérielle, familiale, sanitaire et sociale (art. 54 du code de procédure pénale).

Or, ces enquêtes sociales pré-sentencielles ne sont quasiment jamais réalisées en Tunisie. Lorsqu'elles sont mises en œuvre, elles le sont de l'initiative de l'avocat de l'inculpé, dans des conditions matérielles précaires et dans un temps particulièrement réduit.

Faute d'enquête sociale systématique préalable au jugement, il est avéré que l'application du principe d'individualisation contribue au renforcement des inégalités sociales en sanctionnant différemment les infractions selon la catégorie à laquelle appartient la personne qui les commet.

Un processus de sélection à chacune des étapes de la chaîne pénale

Le profil socio-économique que nous avons dressé dans le cadre de ce rapport révèle que le système pénal draine une population au profil relativement homogène, à savoir des jeunes hommes âgés en moyenne de 26 ans, en situation de précarité socio-économique.²

Cette relative homogénéité découle d'un double processus de sélection à l'œuvre à chacune des étapes de la chaîne pénale :

À l'étape policière, ce processus repose sur un profilage basé sur des critères faisant des caractéristiques d'une certaine frange de la population des éléments de suspicion d'illégalisme. Dans la quasi-totalité des affaires observées, soit 97,62% des 168 cas, les arrestations surviennent à la suite de fouilles arbitraires et illicites sur la voie publique. Cette pratique, qui s'apparente à un « délit de faciès » à l'égard des jeunes de certains quartiers, suffit parfois à fonder une présomption de culpabilité suivie d'une incarcération.

Une fois pris dans les mailles du filet pénal, ces jeunes gens issus des quartiers vulnérables ont plus de mal que les autres à s'en extirper. D'abord, parce qu'à cause de leur grande précarité sociale et économique ainsi que leur ignorance du fonctionnement du système judiciaire, leur droit à une défense pleine et entière, incluant le recours à un avocat³ et le droit d'être entendu par

² Dans les affaires observées par ASF, 55,95% des accusés relèvent de la tranche d'âge 18-25 ans, soit 95 accusés sur 168.

³ Dans les affaires observées par ASF, aucun des 168 accusés n'ont eu accès à un avocat durant la garde à vue.

un tribunal indépendant et impartial dans un délai raisonnable, n'est tout simplement pas garanti.

Ensuite, parce que même lorsqu'il y a procès, le tribunal constitué pour entendre leur affaire n'est pas toujours impartial. Il procède la plupart du temps à un jugement expéditif en leur défaveur, comme est venu nous le rappeler la condamnation des trois jeunes à trente ans de prison le 21 janvier 2021 par le tribunal de première instance du Kef. Des enquêtes sociales réalisées au stade pré-sentenciel devrait permettre d'apporter plus d'objectivité afin d'éviter que le juge ne prenne sa décision de manière isolée.

Deuxième effet pervers : L'extension du filet pénal

Un deuxième effet pervers trouve notamment à s'appliquer dans les cas où le condamné ne respecte pas les conditions probatoires, entraînant l'exécution de la peine d'emprisonnement.

Les statistiques disponibles montrent que la majorité des condamnés pour des infractions liées à la consommation de stupéfiants tombent à nouveau dans la récidive. Il en ressort que l'augmentation du prononcé des mesures alternatives risque in fine de contribuer à l'augmentation du nombre d'entrées en détention, par effet de ricochet.

En cas de non-respect des conditions probatoires, des auditions devraient être organisées afin d'en déterminer la cause et d'autres mesures non-privatives de liberté devraient être sérieusement envisagées plutôt que de recourir à la peine de prison (Règle de Tokyo n° 14.3.).

Dans tous les cas, comme le stipule la Règle de Tokyo n° 14.1., « *l'emprisonnement ne devrait pas être automatiquement la sanction par défaut en cas de non-respect des conditions de la peine non privative de liberté* ».

Il reste aussi à savoir si les juges auraient prononcé une peine plus légère si l'emprisonnement avec sursis n'était pas envisageable, auquel cas il s'agirait d'un développement non souhaitable et des mesures devraient être prises pour l'éviter. D'autres données sont nécessaires pour répondre à cette question.

POUR UNE REFONTE EN AMONT DE LA POLITIQUE PENAL EN MATIERE DE CONSOMMATION DE STUPEFIANTS

Des dispositions complémentaires visant à modifier la politique pénale en amont sont indispensables.

C'était tout l'enjeu du projet de loi organique n°79/2015, qui n'a malheureusement pas dépassé le stade de la commission parlementaire, malgré la tenue d'un débat riche et ayant vu la participation de toutes les parties concernées. Il nous semble crucial de relancer ici le débat, en prenant conscience des conditions de promotion et de l'effectivité d'une réforme globale de la politique de lutte contre les stupéfiants.

Des conditions culturelles

Le succès d'une réforme législative découle de sa crédibilité dans le champ politique, judiciaire et social.

L'exclusion de toute procédure d'enfermement en cas de consommations de stupéfiants est vue comme une incongruité

À propos du projet de loi n°79/2015 : l'enjeu principal de ce projet de loi consistait à procéder légalement à une forme de dépenalisation en rendant la consommation de stupéfiants non passible d'emprisonnement. Le projet incitait également à la création d'établissements sanitaires spécialisés pour traiter les toxicomanes, allant dans le même sens que les conventions internationales en la matière.

par certains mouvements politiques populistes, esquissant un débat social sur la place des drogues dans la société.

Une réforme pénale autour de la consommation de stupéfiants nécessite donc un réel effort de pédagogie et demande un discours de conviction sur la pertinence et les objectifs des mesures envisagées dans le projet de loi organique n°79/2015, une explication des contraintes qu'elles font subir aux justiciables et un discours sur leur efficacité attendue en matière de lutte contre les stupéfiants.

Des conditions pratiques

S'il s'agit d'informer et de convaincre les magistrats que des mesures alternatives peuvent être efficaces et constituer de réels substituts à l'emprisonnement, encore faut-il qu'ils aient l'assurance que ces mesures seront rigoureusement exécutées.

Pour mettre à exécution les mesures sanitaires nécessaires et suivre les justiciables qui y sont soumis, des infrastructures spécifiques sont nécessaires et des professionnels spécialisés doivent être recrutés.

En outre, des associations ou des structures déjà existantes issues de la société civile peuvent compléter l'action du service public en fournissant des services de prise en charge et d'encadrement des toxicomanes. Sans l'appareillage – coûteux, mais bien moins coûteux que la prison – de la justice et sans la contribution bénévole de la société civile, les mesures en milieu ouvert resteront lettre morte dans une loi réformée, certes, mais inefficace.

RECOMMANDATIONS

Premier objectif : Développer une politique pénale réductionniste

- **Recommandation n°1** : Relancer le débat parlementaire sur la décriminalisation et la dépénalisation

de la consommation de stupéfiants, en y associant les acteurs de la société civile.

- **Recommandation n°2** : Considérer l'usage de la drogue comme un problème de santé publique et non une infraction pénale, et distinguer la consommation, le trafic et la production de stupéfiants.
- **Recommandation n°3** : Défendre le principe de subsidiarité en valorisant les alternatives aux poursuites telles que le rappel à la loi ou l'orientation de l'auteur vers une structure sanitaire.
- **Recommandation n°4** : Exclure toute procédure d'enfermement pour la consommation de stupéfiants.
- **Recommandation n°5** : Instaurer une peine de probation autonome, consistant dans le contrôle d'obligations particulières comme l'engagement dans un parcours de soins.
- **Recommandation n°6** : Réserver les peines d'emprisonnement à une liste d'infractions restreinte et limitative (commerce de contrebande, trafic de drogues...)
- **Recommandation n°7** : Consulter la magistrature (via le Conseil Supérieur de la Magistrature) dans l'élaboration d'une nouvelle politique pénale, considérant son rôle de partenaire dans l'établissement de la justice.

Deuxième objectif : Encadrer les décisions de placement en détention

- **Recommandation n°8** : Exclure toute possibilité de détention préventive dans les affaires de consommation de stupéfiants.

- **Recommandation n°9** : Offrir aux juges de la chaîne pénale des formations permettant de comparer le modèle judiciaire tunisien à d'autres modèles étrangers sur la prise en charge de la consommation de stupéfiants.
- **Recommandation n°10** : Instaurer une mesure de contrôle judiciaire de type sanitaire en guise d'alternative à la détention préventive.
- **Recommandation n°11** : Prévoir un système d'aide juridictionnelle permanent et systématique à destination des justiciables inculpés.
- **Recommandation n°16** : Instaurer une mesure de libération conditionnelle, possible à partir de la mi-peine et automatique aux deux tiers de la peine, afin de limiter les risques de récidive liés aux « sorties sèches »
- **Recommandation n°17** : Prévoir un examen systématique de la situation des détenus condamnés à mi-peine afin d'envisager les possibilités de libération conditionnelle.

Troisième objectif : Individualiser le prononcé des sanctions

- **Recommandation n°12** : Systématiser les enquêtes sociales préalables au jugement afin d'aider les magistrats à rendre leur décision sur la base éventuelle de circonstances atténuantes.
- **Recommandation n°13** : Eviter un alourdissement de la peine en cas de récidive, au risque de compromettre les possibilités de réinsertion du condamné.
- **Recommandation n°14** : Prévoir une peine subsidiaire qui ne soit pas systématiquement l'enfermement en cas d'inexécution partielle ou totale d'une peine non privative de liberté.
- **Recommandation n°15** : Sensibiliser les magistrats pour que l'individualisation des peines n'aggrave pas les inégalités socio-économiques préexistantes mais vise à les corriger.

Quatrième objectif : Favoriser une remise en liberté progressive des détenus

Cinquième objectif : Développer une politique sanitaire

- **Recommandation n°18** : Définir une politique de santé publique sensible au genre afin d'assurer une meilleure prise en charge et un meilleur accès aux droits des consommateurs de stupéfiants (droit à la santé, droit à la justice).
- **Recommandation n°19** : Elaborer une politique de réduction des risques (RdR) en direction des usagers de drogue afin de prévenir la transmission, la mortalité et les dommages sociaux et psychologiques liés à l'addictologie.
- **Recommandation n°20** : Créer au moins trois centres d'assistance sanitaires accessibles aux toxicomanes, au nord, à l'ouest et au sud du pays.
- **Recommandation n°21** : Introduire la méthadone dans les structures de soin tout en incluant la santé pénitentiaire afin de favoriser une prise en charge adéquate de l'addiction
- **Recommandation n°22** : Impliquer tous les acteurs de la société civile dans le débat sur la consommation de stupéfiants et leur permettre de

contribuer à l'élaboration d'une politique publique durable et pérenne dans ce domaine. Impliquer les groupes communautaires dans le travail à bas seuil.

- **Recommandation n°23** : Privilégier les mesures sanitaires et socioéconomiques favorisant la réinsertion, plutôt que les mesures de sûreté visant la seule neutralisation et nécessitant des moyens coûteux et des infrastructures peu développées.

Sixième objectif : Impliquer tous les acteurs de la société tunisienne dans la réponse publique à la consommation de stupéfiants.

- **Recommandation n°24** : Renforcer le budget des institutions publiques auxiliaires à la justice (logement, formation, emploi, santé) afin de favoriser l'accompagnement et la réinsertion des justiciables.
- **Recommandation n°25** : Subventionner des associations socio-judiciaires pour la réalisation d'enquêtes sociales préalables au jugement et pour la mise en œuvre de dispositifs d'insertion.

ASSOCIATIONS SIGNATAIRES :

- Avocats Sans Frontières (ASF)
- Société Tunisienne d'Addictologie (STADD)
- Association Tunisienne de Défense des Libertés Individuelles (ADLI)
- By Lhwem
- Association Tunisienne de Lutte contre les MST et le SIDA (ATL MST SIDA)