

## REQUIEM POUR LA GUERRE À LA DROGUE

L'expérimentation portugaise de décriminalisation

Cândido da Agra

Médecine & Hygiène | « **Déviance et Société** »

2009/1 Vol. 33 | pages 27 à 49

ISSN 0378-7931

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2009-1-page-27.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Médecine & Hygiène.

© Médecine & Hygiène. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## REQUIEM POUR LA GUERRE À LA DROGUE L'expérimentation portugaise de décriminalisation\*

Cândido da Agra\*\*

*On le sait, l'évolution des usages et des systèmes de contrôle des drogues est très différente d'un pays à l'autre. Les expériences actuelles de décriminalisation aussi. L'auteur, se basant sur ses données historiques et empiriques concernant ce qu'il appelle le laboratoire d'expérimentation portugais, soutient que la fin de la guerre à la drogue est arrivée. Peut-on, alors, réguler l'usage des drogues en dehors du droit pénal? Oui, répondent les données de l'expérimentation portugaise. De plus, l'analyse présentée suggère que la décriminalisation n'a pas entraîné d'augmentation de problèmes soit de santé publique, soit de criminalité.*

MOTS-CLÉS : HISTOIRE – POLITIQUE – DROIT – CONVENTIONS INTERNATIONALES – DROGUES – DÉCRIMINALISATION – COLONISATION – PORTUGAL – RECHERCHE ÉVALUATIVE

### Introduction

Lorsque l'on parle de politiques de décriminalisation de la drogue, la Hollande apparaît spontanément dans notre conscience collective et ce à juste titre car un nombre croissant de pays européens décriminalisent l'usage des drogues à l'image des Pays-Bas<sup>1</sup> utilisant quelquefois les mêmes procédures. C'est le cas, avec différents calendriers, depuis les années 1980, de pays comme l'Allemagne (1981), l'Italie (1990), l'Espagne (1992), le Luxembourg (2001), la Belgique (2003). C'est le cas aussi du Portugal dont la Loi n° 30/2000 du 29 novembre décriminalise non seulement l'usage mais aussi la détention pour usage de toutes les drogues. Cette loi a abrogé les articles de la Loi de 1993 qui criminalisaient l'usage des drogues.

Sommes-nous, en Europe, amenés à composer, à travers l'expérience de plusieurs pays le *requiem* pour la « guerre à la drogue » décrétée par le président Nixon en 1973 ?

Vingt ans après la dernière convention internationale (1988), aucun pays suffisamment informé sur la dimension, la structure et les tendances de la réalité nationale et internationale du phénomène, peut honnêtement croire aux deux mythes qui encombrant les politiques des

\* Cet article s'inscrit dans la suite d'un séminaire du Projet CRIMPREV (Assessing Deviance, Crime and Prevention in Europe, Action de coordination du 6<sup>e</sup> PCRD financé par la Commission Européenne, 2006-2009), organisé par Dominique Duprez et Marie-Sophie Devresse (CNRS-Clersé). Le séminaire s'est tenu à Lille en juillet 2007. D'autres contributions de ce séminaire sont publiées dans *Déviance et Société*, 2008, 32, 3. Je tiens à remercier D. Duprez, F. Bailleau, Bessie Leconte et J. Castro sans l'appui desquels cet article ne serait pas publié.

\*\* École de Criminologie – Faculté de Droit – Université de Porto.

<sup>1</sup> On verra *infra* les différences entre les divers types de décriminalisation.

drogues : le mythe d'une société sans drogue ; le mythe selon lequel le droit pénal est nécessaire et efficace pour éradiquer la drogue.

Cet article entend montrer le parcours d'un pays qui, à l'aube du mouvement prohibitionniste était plutôt réticent, puis, comme tous les autres, a signé les conventions criminalisant le trafic et les usages, et enfin a décriminalisé, d'abord *de facto* puis *de jure*, la consommation et la possession. La première partie de l'article situe le commerce et les usages des drogues dans le contexte historique, politique, économique et culturel d'un pays européen colonisateur qui a eu des possessions en Extrême-Orient, en Afrique et en Amérique du sud ; qui a subi une dictature pendant pratiquement un demi-siècle (1926-1974) ; qui a connu une transition démocratique et fut intégré à la CEE en 1986. La deuxième partie est consacrée à l'analyse des rapports entre le phénomène, les formes de problématisation et les systèmes de normativité et de contrôle. Les conventions internationales, le droit interne, les représentations sociales, les politiques et leur application aux métamorphoses de « la drogue » sont discutés. Enfin, la troisième partie : 1. montre pourquoi et comment la pensée mythique a donné lieu à la raison pragmatique ; 2. présente la substance et la philosophie de la loi qui retire les usages de toutes les drogues de la tutelle du droit pénal, 3. confirme l'hypothèse, à travers quelques données empiriques de la recherche évaluative, de l'indifférence du phénomène par rapport à la loi pénale, car d'une part les taux de consommation, contrairement à la thèse du sens commun, n'ont pas augmenté à cause de la décriminalisation. D'autre part, les conditions sanitaires des toxicomanes se sont améliorées avec la nouvelle politique des drogues.

## La drogue et son contexte historique, économique, politique culturel

### Le Portugal et les plaines liquides<sup>2</sup>

D'entrée du jeu, caractérisons, très brièvement, le contexte d'analyse : le Portugal, pays de grands navigateurs. Dès la mise au point des caravelles en 1439-1440 (Braudel, 1996, 99), le Portugal a diffusé sa présence « vite et loin », à travers l'océan Indien et au-delà... et abouti à la création d'un immense et fragile Empire (*ibid.*, 496). Quelles étaient les motivations des Portugais ? D'énormes intérêts mercantiles étaient en jeu (Magalhães, 1993) : le contrôle du commerce des épices rares, des « drogues riches », des fins tissus. Moins de dix ans après l'arrivée du navigateur Vasco da Gama à Calcutta en 1498, le Portugal avait le monopole de « l'épicerie ». À propos du commerce du poivre, F. Braudel (1966, 494) écrit : *Assez vite, le nouveau fournisseur (le Portugal) s'empara d'une partie des marchés européens. Il triompha sans trop de difficulté sur la face atlantique du continent.* « L'empire du poivre » constitua une nouvelle politique de la couronne portugaise dès 1505.

Si la marchandise et les *pouvoirs* qui lui étaient associés, étaient l'objectif majeur de la plupart des Portugais qui partaient en Orient, il n'était pas le seul. En effet, le *savoir* sur les substances a attiré des savants, notamment les médecins. En 1574 le médecin portugais Garcia de Horta publie le premier ouvrage sur les drogues. Son *Colóquio dos Simples* décrit les propriétés des principales substances médicinales existant en Inde, leurs effets ainsi que les modes d'usage. En 1578, un autre médecin, Cristóvão da Costa, s'appuyant sur les études de son collègue écrit un traité sur *les drogues et médicaments des Indes*

<sup>2</sup> J'utilise la belle formule de Fernand Braudel (1966, 94), « plaines liquides » pour évoquer la mer.

*orientales*. S'agissant de l'opium, il décrit ses propriétés physiques et médicales, donne des recommandations sur son administration et expose des considérations sur ses effets. Qui plus est, il raconte comment, lorsqu'il naviguait sur l'Océan indien, un sage turc dépendant de l'opium lui a appris à guérir ce que l'on appelle aujourd'hui le syndrome d'abstinence.

Les ouvrages des deux médecins portugais ont été regroupés, sous forme de résumé et en langue latine, dans une même édition par Charles de l'Écluse en 1593. Durant de nombreuses années, des éditions successives ont attiré l'attention des scientifiques du monde entier.

L'expansion portugaise en Orient, dans l'Atlantique sud (Brésil) et en Afrique (Guinée, Angola, Mozambique), malgré les intérêts mercantiles, a créé un potentiel énorme d'interculturalité. La navigation, le commerce (licite et illicite) ont contribué à la production de richesses matérielles mais également au mixage culturel des valeurs, des attitudes et des habitudes de peuples très éloignés tant du point de vue géographique qu'anthropologique. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la plus lointaine expérience portugaise des drogues : l'opium dans ses possessions en Orient, la marijuana et le tabac dans ses possessions en Afrique et au Brésil. Cette expérience n'était pas à sens unique, le Portugal a introduit les habitudes de consommation du vin dans ses colonies.

On comprend que cette première « globalisation » du XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles a créé les conditions d'émergence d'un important phénomène social associé à l'usage des drogues : les migrations. L'émigration portugaise date de cinq siècles. Au milieu du XVI<sup>e</sup>, les Portugais partaient en Orient et au Brésil pour des raisons économiques et politiques. Au XVII<sup>e</sup>, avec l'intensification de l'activité de l'inquisition, ils partaient en Flandres et en Hollande, notamment à Amsterdam pour des raisons politico-religieuses (Rodrigues, 1993). Le XX<sup>e</sup> siècle a connu deux flux migratoires. Le premier, vers les Amériques (l'Amérique du Sud, notamment le Brésil et plus secondairement, l'Amérique du Nord), pour des raisons économiques, au cours des deux premières décennies ; le deuxième, vers l'Europe (France, Allemagne, Suisse) entre 1950 et 1960, principalement pour des raisons économiques mais aussi politiques.

## **La bourgeoisie coloniale et le trafic**

Le monopole portugais des chemins maritimes qui croisaient l'Atlantique et l'Océan indien jusqu'aux mers de Chine et du Japon n'a pas duré longtemps. À partir de la deuxième moitié du XVI<sup>e</sup> siècle, le marché de l'empire colonial de l'Orient (premier empire) entre en crise. Progressivement, le Portugal se tournera vers ses deux autres empires. Du tournant du XVIII<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à l'indépendance du Brésil (1822), la destination de l'émigration portugaise était l'empire luso-brésilien (deuxième empire). La perte de cette possession a conduit le Portugal à une crise économique dont l'issue passait par l'empire africain (troisième empire). À la crise économique est venue s'ajouter la crise politique déclenchée par la révolution libérale de 1820.

C'est dans ce contexte de crise que l'autonomie, déjà très grande, de la « bourgeoisie coloniale » s'est renforcée au Brésil et dans les domaines asiatiques et africains pendant le deuxième quart du XIX<sup>e</sup> siècle (Lucas, 1993, 296).

Cette bourgeoisie était composée d'élites implantées dans les zones urbaines maritimes du Brésil et dans les domaines portugais de l'Afrique et de l'Asie. Elles se caractérisaient par une très grande diversité ethnique : des Portugais fixés au Brésil, des familles africaines noires ou métisses et des communautés créoles éparpillées dans les provinces portugaises d'Afrique et d'Asie (*ibid.*).

Comment s'enrichissait-elle ? Par les trafics d'esclaves et d'opium. Le commerce illégitime enrichissait les commerçants blancs, noirs et métis. Et les autorités coloniales – du gouverneur au fonctionnaire administratif – n'étaient pas exclues de ces pratiques. En Inde, la chute du marché des textiles a été compensée par le développement du commerce de l'opium à destination de la Chine. Après 1820 la contrebande d'opium était une pratique courante. L'opium de l'Inde à destination de la Chine transitait par la province de Macao qui avait été cédée par la Chine au Portugal. Lors de la guerre de l'opium qui a duré deux ans (1840-1842), la Chine a également cédé Hong-Kong aux Anglais (Lucas, 1993).

### La crise du libéralisme et son issue: santé et nation

Les principaux événements de cette période (1890-1926) sont, d'après l'historien R. Ramos (1994, 3), les campagnes d'Afrique, le régicide, la proclamation de la République (1910) et l'intervention dans la Première Guerre mondiale. La toile de fond est caractérisée par l'auteur de « deuxième naissance » du Portugal.

Un faisceau de crises traverse la société: crise politique, économique, morale, culturelle. Au début du XX<sup>e</sup> siècle le Portugal était placé parmi les pays connaissant les taux d'émigration les plus élevés. En revanche, après l'abolition du trafic d'esclaves en 1850 les « nouveaux riches » qui avaient fait fortune au Brésil et, considérablement moins en Orient, rentraient. Ils injectaient leurs capitaux, souvent le produit du trafic d'esclaves et de l'opium dans l'économie portugaise, l'industrie et l'agriculture (Lucas, 1993, 300) ce qui a engendré une crise parmi les élites aristocratiques dominantes jusque-là. D'autre part, la capitale, Lisbonne, devenait non seulement le centre du pouvoir politique mais aussi de l'information, des partis politiques, des activités culturelles. Le destin des jeunes des classes pauvres (en 1890 près de la moitié de la population portugaise avait moins de 19 ans) était l'abandon, le vagabondage, la délinquance, l'alcool, la violence et la prostitution. Où étaient les intellectuels ? Depuis le dernier quart du XIX<sup>e</sup> ils avaient posé le diagnostic du « pathos » portugais et son remède: l'identité collective. Certains croyaient à la création d'une morale supérieure reposant sur l'idéal positiviste et évolutionniste. D'autres, étaient marqués par le nihilisme individualiste et existentiel typique de la fin des « certitudes morales »<sup>3</sup>. Cette frange d'intellectuels, pour la plupart des artistes, étaient des « modernistes » dont la pensée n'a pas fait l'objet de censure jusqu'en 1923, contrairement à ce qui s'est passé pour Baudelaire et Flaubert en France et pour Joyce et Laurence en Angleterre (Ramos, 1994, 656). Cependant, la culture et la société portugaises n'étaient pas prêtes à les intégrer; ils étaient des « déracinés » selon l'expression de Ramos. Ou plutôt, des « inadaptés ». Le grand poète portugais Pessoa disait que le problème du Portugal n'était pas la dichotomie bourgeoisie-peuple mais plutôt les « adaptés-inadaptés ». Le problème du pays était, toujours selon lui, un excès de discipline. *Le Portugal a besoin d'un indisciplinateur* disait-il en 1915 (Ramos, 1994, 662).

Le terrain social et culturel de l'époque n'était pas préparé pour accueillir la déviance expressive et esthétique des élites telle qu'elle se manifestait dans d'autres pays. Même une substance inoffensive comme le *Coca-Cola*, dont le slogan avait été créé par Pessoa lui-même, a été interdite par la Direction Générale de la Santé en 1926. Par ailleurs, des mouvements hygiénistes et puritains étaient à l'œuvre depuis les années 1920 issus de sec-

<sup>3</sup> Une succession de suicides célèbres eut lieu entre 1889 et 1902. Ces événements ont fait l'objet d'analyses très proches de celles de Durkheim par le médecin M. Laranjeira. Il les interprétait comme la manifestation du malaise collectif. Lui aussi s'est tué en 1912 (Ramos, 1994, 316-320).

teurs sociaux et idéologiques très disparates comme le mouvement républicain, les groupes de droite et de gauche y compris le parti communiste qui avait proposé en 1923 la fermeture des tavernes, la prohibition de spectacles pornographiques et de la prostitution (*ibid.*). Ces comportements étaient associés au crime. À son tour le crime, la consommation de substances, l'homosexualité et la folie étaient associés à la dégénérescence. Il fallait donc, défendre la société en utilisant deux stratégies : l'hygiénisme et le nationalisme. La première colonisait moralement les citoyens par l'idéal d'une âme et d'un corps sains dans une société saine. La deuxième tâchait de figer la dynamique créatrice de l'existence individuelle dans la statique totalitaire d'une essence nationale. Tout était prêt pour accueillir la dictature.

### **Sous le régime de la peur : « dieu, patrie, autorité, famille, travail »... et l'alcool**

Pendant près d'un demi-siècle (1926-1974), le Portugal a connu un régime politique dictatorial. L'historien Rosas (1994) établit trois sous-périodes : genèse et solidification, crise et adaptation (1940-1949) et lente agonie (1950-1974). Les vérités indiscutables du nouvel ordre, selon les mots du dictateur, A. Salazar sont : *Nous restituons aux âmes déchirées par le doute et le négativisme le confort de grandes certitudes. Nous ne discutons pas de Dieu et de la vertu ; nous ne discutons pas de la Patrie et de son histoire ; nous ne discutons pas de l'autorité et de son prestige ; nous ne discutons pas de la famille et de sa morale ; nous ne discutons pas de la gloire du travail et de son devoir (ibid., 292)*. Ce discours politico-idéologique était accompagné d'une multiplicité de dispositifs disciplinaires, de surveillance et de répression au service de la défense de la société et du régime politique. Ces dispositifs s'infiltraient dans tout le tissu social, des institutions jusque dans la rue. Ils ont perduré très longtemps grâce à la manipulation d'une émotion primaire : la peur.

Dans ce contexte, le Portugal était à l'abri des systèmes de vie qui se développaient ailleurs, y compris ceux où la drogue s'est infiltrée, en tant que phénomène social à partir des années 1960 dans les pays occidentaux.

Néanmoins, le régime stimulait la consommation d'alcool. Le vin était sa drogue d'élection. *Boire du vin c'est donner du travail à un million de Portugais*, disait le dictateur tandis que l'alcoolisme constituait une des principales causes de décès au Portugal. Selon les statistiques de l'Annuaire Démographique de 1966-1967, le Portugal occupait la deuxième place, parmi 14 pays, pour les décès par cirrhose du foie : 48 décès pour 100 000 habitants. Les statistiques de l'Organisation Mondiale de la Santé de 1970 plaçaient le Portugal dans les 5 premiers consommateurs d'alcool parmi 25 pays. À l'époque, les Portugais âgés de plus de 15 ans buvaient le double de la quantité admise pour une personne en bonne santé (Agra, 1975, 16-17).

### **Le Portugal en transe<sup>4</sup>**

#### **La politique et la drogue**

Le Portugal est vraiment en transe, comme le disait Ferreira. Ceci est tout à fait vrai. En 1974, un coup d'état militaire mettait fin au régime. Le pays était en transe, état qui a duré 11 ans, de 1974 à 1985 (Ferreira, 1994). Il se termine par la consolidation de l'État de droit démocratique et l'entrée du Portugal dans la CEE en 1986.

<sup>4</sup> J'emprunte l'expression à Ferreira, 1994.

Les profondes transformations à l'œuvre au cours de cette période n'étaient pas seulement politiques, économiques et sociales, mais aussi culturelles et psychosociales. La liberté a conduit au bouleversement des mentalités, des habitudes et des usages. Donnons quelques exemples. La lutte pour l'égalité des sexes émerge, le nombre de divorces double, les tabous sexuels se dissipent, une société de consommation s'installe et se développe dans les années 1980. C'est donc dans ce contexte que l'usage des drogues, d'abord le cannabis, jusque-là confiné aux cercles restreints des élites, se généralise et devient un problème social. Ce basculement dans la structure et la dimension de l'usage des drogues dans un très court laps de temps (1974-1976) est dû non seulement au brusque changement politique et à son cortège de métamorphoses institutionnelles et culturelles mais aussi au fait du retour d'environ un demi-million de Portugais des colonies d'Afrique (Angola, Guinée, Cap Vert, Mozambique). Et la fin de la guerre coloniale a vu rentrer au pays, pendant la même période 80 000 militaires. Or, l'usage de marijuana (*liamba* dans les colonies d'Afrique) était courant, voire, banalisé au quotidien. Aucun tabou, ni moral, ni légal, ni médical ne le frappait.

C'est ainsi que, tout naturellement, au sein des profondes transformations de la transe politique, émergea la « transe » des drogues.

## **Le phénomène, les problématiques, les régulations**

Un bref *excursus* sur le système de contrôle international des usages des drogues s'impose ici avant d'entrer dans l'évolution adaptative du système portugais.

### **Le système international**

Le système émerge, et se diffuse en trois phases. Pour la périodisation et les agences de contrôle nous suivons le document des Nations Unies sur le sujet (United Nations, 1976).

#### **Les débuts**

Le centre de gravité de l'usage et de l'abus de l'opium était l'Extrême-Orient lorsque la première tentative de contrôle a été effectuée. On le sait, au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle ont eu lieu « les guerres de l'opium ». Les intérêts en jeu sont abondamment connus : maintenir les marchés chinois ouverts au commerce de l'opium venu de l'Inde Britannique. À la fin du XIX<sup>e</sup>, début du XX<sup>e</sup>, les intérêts de l'Amérique du Nord et de la Chine convergent. C'est alors que, sous l'initiative des États-Unis (président Roosevelt), treize pays se sont réunis à Shanghai en 1909. La « Commission de Shanghai » n'était pas unanime quant à la politique à suivre. D'une part, les États-Unis et la Chine exigeaient la prohibition presque absolue du commerce international. D'autre part, certains États européens, entre autres le Portugal, prétendaient garder les intérêts qu'ils avaient en Extrême-Orient (Poiars, 1996, 79). La commission a adopté neuf résolutions et indiqué la direction de l'action future. Cette action a pris la forme d'une convention trois ans plus tard : c'est la Convention de la Haye de 1912. La première convention internationale du contrôle des narcotiques avait pour but la suppression progressive de la consommation de l'opium, sauf à des fins médicales, grâce à la régulation, par le droit international, de la production, du commerce et de l'usage de l'opium.

## La Ligue des Nations et les Conventions de Genève

L'article 23 de la Ligue des Nations prévoyait que ses membres s'engagent dans la supervision du « trafic de l'opium et d'autres drogues dangereuses ». Dans l'esprit de cet article trois conventions ont été signées à Genève. La première, la Convention de 1925, la plus connue parce qu'elle représente un pas très significatif dans la complexification du système de contrôle des drogues narcotiques, demande aux gouvernements de soumettre au *Permanent Central Narcotic Board* des statistiques annuelles sur la production, la manufacture et la consommation d'opium et de coca. Elle établit aussi un système de normes concernant l'importation et l'exportation. La Convention de 1931 restreint la manufacture des drogues aux nécessités médicales et scientifiques. Celle de 1936 a pour cible la suppression du trafic illicite. Elle fait appel à des peines sévères pour les trafiquants.

### Sous les auspices des Nations Unies

Après la guerre, le système de contrôle a été rétabli. Le Conseil Économique et Social a créé en 1946, entre autres commissions fonctionnelles, la Commission des Drogues Narcotiques (*Commission of Narcotic Drugs*). Composée de 15 membres à l'origine, elle en comptait 30 en 1973.

La Convention Unique de 1961 constitue, à la fois, un point d'arrivée et un point de départ du système. D'arrivée, parce qu'elle est un nouvel instrument dont la souplesse permet le bon fonctionnement de la machine internationale du contrôle. En effet, le contrôle développé par l'ensemble des accords, des conventions, des protocoles produits entre Shanghai et New York devenait très compliqué. Quels étaient les grands objectifs de cette Convention ? Remplacer les neuf traités antérieurs ; élargir le contrôle de la culture des plantes à partir desquelles les drogues narcotiques sont obtenues, notamment, l'opium, le cannabis et les feuilles de coca ; simplifier la machinerie internationale du contrôle (United Nations, 1976). Elle constitue un point de départ pour trois sortes de raisons. Tout d'abord parce que, comme le signale Caballero (1989, ct. Poiars, 1996, 86) *Entre Shanghai et New York le droit de la drogue change de contexte : il n'oppose plus les États-Unis à l'Europe et à ses puissances coloniales, mais les pays consommateurs du Nord aux pays producteurs du Sud. Cette réalité économique émerge en particulier lors de la préparation de l'adoption de la Convention Unique de 1961*. Par ailleurs, sa large structure permet les adaptations nécessaires à l'évolution du phénomène drogue dans des contextes socioculturels très différents. Donnons un exemple. La rapide transformation du phénomène de la consommation des drogues pendant la deuxième moitié des années 1960 a contraint la Convention Unique à pratiquer un certain nombre d'aménagements à travers le Protocole de Genève (1972). Plus de 100 pays ont adopté ce protocole. Il entre en vigueur en 1975 avec un double objectif : d'une part, la prévention de la production illicite, du trafic et de l'usage des narcotiques ; d'autre part la prévention de l'abus des drogues par des mesures de traitement, d'éducation, de réhabilitation et d'intégration sociale. Enfin, troisième raison, les deux autres conventions, celles de 1971 et 1988 s'inscrivent, malgré les différences, dans l'esprit de la Convention Unique.

La Convention des Substances Psychotropes de 1971 est venue élargir le contrôle aux hallucinogènes (l'usage du LSD est interdit) aux amphétamines, aux barbituriques et aux tranquillisants.

La Convention de 1988 contre le Trafic Illicite des Stupéfiants et des Substances Psychotropes est le résultat de la Conférence Internationale convoquée par l'Assemblée Générale de l'ONU (1987) à laquelle ont participé 38 États. L'idéal d'une société internationale

sans drogues y est réaffirmé. L'objectif central est la suppression du trafic perçu comme menace pour la sécurité des États. La cible du traité n'est pas, donc, l'usager ou la punition de la consommation mais la persécution criminelle du trafic et des activités économiques qui lui sont associées.

## Le fonctionnement du système portugais

Une remarque générale s'agissant du système de contrôle, le Portugal a ratifié et approuvé toutes les conventions internationales avant et après la Convention Unique. La Convention de 1961 a été ratifiée en 1971 et approuvée en 1979. La convention de 1971 devient efficace en 1979. La Convention de 1988 a été ratifiée en 1991. Apparemment, il l'a fait dans le même esprit d'adhésion. Or, une analyse plus fine, montre le contraire. L'évolution du système de contrôle des drogues au Portugal se déroule dans un double rapport, parfois tensionnel, d'une part au système de contrôle international, d'autre part aux idiosyncrasies du contexte national. Cette évolution décrit une trajectoire en trois étapes dans la période qui va de la conférence de Shanghai (1909) jusqu'à l'an 2000, date de la publication de la loi de la décriminalisation de l'usage et détention pour usage de toutes les drogues.

### Première étape : intérêt et résistance (1909-1970)

Déjà lors de la conférence de Shanghai, le Portugal figurait parmi les pays européens qui n'étaient pas intéressés à l'adoption du mouvement prohibitionniste. Trois ans plus tard, à la Haye, il fait bloc avec la Grande-Bretagne et la France contre la tendance prohibitionniste proposée par les États-Unis et la Chine. Lors des séances de la deuxième Conférence de la Haye en 1913, le délégué portugais a présenté les difficultés de son pays en la matière : *nous sommes prêts à sacrifier nos intérêts économiques, dans la juste mesure, au nom de l'œuvre humanitaire, mais...* (Poiars, 1996, 81).

L'attitude ambivalente du Portugal déclenchait les critiques des États-Unis et de la Chine. Brent, l'évêque Américain qui présidait les Conférences, disait que la province portugaise de Macao, était le pire endroit au monde, en ce qui concerne la drogue. Et selon les mots de Porter il y avait deux morales au monde : celle de l'Occident et celle de l'Orient. Il adressait ainsi, par ses propos, une critique aux autorités portugaises.

En effet, la position du Portugal s'expliquait par deux raisons. Tout d'abord financière : environ 25% du budget de la colonie provenait du commerce de l'opium. Puis la raison culturelle : à Macao, la consommation de l'opium était ancrée dans les habitudes depuis longtemps. Ainsi, la consommation de l'opium dans cette province portugaise est restée légale ou presque jusqu'en 1945/1946, époque où la régie de l'opium a été fermée.

Entre 1887 et 1913 le Portugal publie plus d'une dizaine de décrets, la plupart concernant la régulation du commerce de l'opium, de la morphine et de la cocaïne à Macao. En revanche, au Portugal, aucun signe de législation spécifique en matière de drogues n'est apparu jusqu'en 1924.

Que se passait-il au Portugal en termes de consommation ? La littérature est très éparse. On connaissait quelques cas isolés de consommation d'opium, de morphine et de cocaïne parmi les élites : les médecins, les pharmaciens, les intellectuels, les artistes. Les caractéristiques et les effets des drogues étaient déjà bien connus. Le Portugal a eu depuis le XVI<sup>e</sup> siècle d'éminents scientifiques, la plupart médecins, qui avaient étudié les drogues dans les possessions portugaises (voir *supra*). Très vraisemblablement, les usagers connaissaient bien les propriétés des substances ainsi que les processus d'autorégulation des usages. La consommation des drogues, pour toutes ces raisons, ne constituait pas un véritable problème pour le Portugal. Ou plutôt, le problème n'existait pas.

La première problématisation de la drogue se fait, une nouvelle fois, sous la pression de l'extérieur ; en l'occurrence, par la Convention de l'opium de Genève (1925). Dans le cadre de son adaptation à cette Convention, le Portugal parle, pour la première fois, de trafic illicite d'opium, des feuilles de coca, de la cocaïne, de la morphine et du chanvre. Le commerce, la possession, la préparation, l'achat et la vente deviennent objets de punition. Le bien juridique protégé était la morale et la santé publique. La législation en matière de drogues était publiée par la Direction Générale de la Santé qui avait été intégrée au ministère de l'Instruction publique. Sont punis, aussi, ceux qui stimulent ou facilitent la consommation : médecins, pharmaciens, les établissements de divertissement. Cependant, ces mesures étaient prises à l'endroit plutôt des substances et des contextes que des individus, à l'exception de cas très ponctuels au sein des élites.

Malgré l'adhésion à la Convention, la régie de l'opium à Macao fonctionne jusqu'en décembre 1945, année où elle a été fermée. Le Centre de Combat contre la toxicomanie, et le Centre de Réhabilitation Sociale sont venus la remplacer. Au sein de ces dispositifs, dont la finalité était, à la fois, morale, médicale et sociale se sont développées, tout au long des années 1960, des politiques d'intervention inspiratrices, plus tard, de la constitution et du fonctionnement des dispositifs de la drogue au Portugal.

## Deuxième étape : une adhésion excessive (1970-1983)

Cette période est caractérisée par : 1. l'émergence d'un climat de persuasion au « combat » à travers les campagnes anti-drogue ; dans ce contexte, la loi de 1970 criminalise la consommation des drogues ; 2. la mise en place, le fonctionnement et l'échec de la « machine de guerre » à la drogue.

### *La lutte contre la drogue et la criminalisation*

Le Portugal vivait dans une « oasis de paix ». C'était ce que le régime a laissé croire durant quatre décennies. La drogue, on n'en parlait même pas. La plupart ne savaient pas que ça pouvait exister.

Or, vers la fin des années 1960 plus personne ne croit à « l'oasis de paix ». Le régime non plus. En effet : la substance en question n'était pas l'opium mais la marijuana ; les usagers ne sont plus quelques individus mais toute une masse de jeunes qui part, pour environ trois ans, faire, soit la guerre, soit des études à l'étranger. D'autres quittent la campagne à la recherche d'emploi à l'étranger ou dans les grandes villes (Lisbonne et Porto) en plein essor industriel. Le Portugal est bouleversé par des conflits politiques, des changements sociaux et économiques. Après 1970 le régime politique commence à perdre pied. Les conditions sont créées pour l'émergence du phénomène de la drogue en tant que problème touchant le pays.

C'est alors que la loi, qui criminalise l'usage de drogues, voit le jour. Elle a été publiée en 1970. Le consommateur de drogues est dès lors perçu comme délinquant. Ce n'est pas un hasard si pour la première fois le ministère de la Justice légifère en la matière : la drogue est délinquance et engendre la délinquance.

La perception par le régime de la drogue était terrifiante : « Drogue, Folie, Mort », annonce la première campagne portugaise contre la drogue. Le phénomène avait-il des proportions alarmantes ? Il n'en était rien. La consommation des drogues était encore circonscrite aux campus universitaires et aux jeunes soldats qui rentraient d'Angola où ils avaient fait leur initiation à la consommation de marijuana.

La drogue a joué le rôle de bouc émissaire. Elle incarnait symboliquement les pouvoirs occultés, diaboliques, qui étaient en train de bouleverser l'ordre établi du corps social. Ces pouvoirs (mouvements de contestation) se sont manifestés, comme un éclat, un ou deux ans après la première campagne anti-drogue : la révolution qui a mis fin au régime. La Révolution-drogue était cette folie qui a amené la mort au régime. La première campagne a donc fonctionné comme défense projective du régime par rapport à la conflictualité politique et sociale (Agra, 1980).

Lors de la période révolutionnaire (1974-1976), on n'a plus entendu parler de drogue. Or, c'est à ce moment-là, dans le silence des discours qui n'en parlaient pas qu'elle est venue danser sur la place publique avec la liberté.

Pour très peu de temps, puisque la drogue-chose se diffusait un peu partout. Pour lui faire face, le cinquième gouvernement provisoire avait créé le Centre d'Études de la Jeunesse qui n'a jamais fonctionné. L'usage de la drogue était perçu comme un phénomène de jeunesse. Cependant, la consommation de marijuana était tellement évidente que le premier gouvernement constitutionnel a fait réapparaître la drogue-mot : « le fléau de la marijuana ». Cette fois-ci le mot coïncidait avec la chose. C'était en 1976, la deuxième campagne portugaise contre la drogue. Le schéma figuratif (j'utilise les concepts de Moscovici pour l'analyse des représentations sociales) *drogue-liberté-jeunesse* a perdu non seulement dans la représentation collective mais aussi dans le schéma explicatif des agences du contrôle social et des intervenants, pendant longtemps. Il fonctionnait encore lorsque le phénomène avait subi de nouvelles transformations au début des années 1980 : l'épidémie de l'héroïne.

### *La machine de guerre contre la drogue : constitution et dépassement (1976-1983)*

#### *Constitution : le dispositif dépasse le phénomène ou le combat sans ennemi*

Le gouvernement s'est rendu compte que la drogue constituait un problème social qui nécessitait la création d'un dispositif spécifique. Le Portugal avait d'ailleurs ratifié les conventions internationales. Il a créé, la même année où il a mis en place sa campagne contre la marijuana (1976), le Gabinete Coordenador do Combate à Droga (Bureau pour la Coordination et le Combat contre la Drogue). Il a été créé sous la tutelle directe du Premier ministre dont l'agenda politique prévoyait le « combat » contre la drogue. Que coordonnait le Bureau ? D'une part, le CEPD (Centre d'études et de la prophylaxie de la drogue) ; de l'autre, le CICD (Centre de police spécialisée dans le combat contre la drogue). Le premier s'occupait du traitement, de la prévention et des études (les techniques, les méthodes, les programmes d'intervention), le second de la répression du trafic. À sa tête, un commandant présidait le dispositif.

D'après un rapport de la commission parlementaire sur l'évaluation de la consommation et le trafic (Comissão Eventual-Assembleia da República, 1998, 19), ce système était pionnier dans le sud de l'Europe. Il avait été conçu par les experts des Nations Unies. Or, si à l'époque le problème était la marijuana, rien ne justifiait un tel dispositif, surtout un corps de police autonome<sup>5</sup>. Selon le même rapport, à l'époque, la situation en termes de consommation et de trafic était des « jeux d'enfants » comparé à la réalité actuelle (Comissão Eventual, *ibid.*, 20). Le dispositif dépassait nettement le phénomène<sup>6</sup>. C'est ce que l'on appelle une stratégie de combat sans ennemi.

<sup>5</sup> Très tôt cette absurdité a été objet de contestation par la police judiciaire.

<sup>6</sup> Une analyse plus fine montre comment le phénomène drogue a joué un important rôle politique de « bouc émissaire », soit au moment de l'agonie de la dictature, soit durant la transition démocratique (Agra, 1980, 1983, 1993).

Ces activités ont débuté en 1977. Auparavant, un congrès international sur les drogues s'était tenu à Lisbonne.

La psychanalyse dominait non seulement le cadre interprétatif du phénomène mais aussi le modèle d'intervention. Porto était novatrice pour l'époque : un programme de méthadone était prévu depuis 1977, l'un des premiers, sinon le premier en Europe. Concernant l'application de la Loi de 1970 par les tribunaux, les juges envoyaient très rarement un usager en prison pour consommation simple, d'après une étude empirique sur le *sentencing* de la drogue. L'étude montre que la personne en charge de l'application de la loi sur la drogue avait intériorisé une idée contraire à l'esprit de la loi : le jeune usager de drogues n'est pas un délinquant. Voilà comment une loi qui criminalise peut contribuer à la décriminalisation de fait, lorsqu'il s'agit de la mettre en application (Agra *et al.*, 1997).

### *Dépassement*

Au début de la décennie 1980, comme partout en Europe, l'héroïne s'est abattue massivement sur toutes les classes sociales au Portugal. Le nombre de décès associés à la drogue, passe de 3 en 1983 à 18 en 1986 (GPCCD, 1994). À la même période apparaissent les premiers cas de SIDA (n = 4) qui annoncent une tendance significative à la hausse : 9 cas en 1987, 12 en 1988, 35 en 1989 (IDT, 2003). Les dispositifs ne se sont pas adaptés au changement, ni à la structure, ni à la dimension du phénomène. Celui-ci les a vite dépassés et rendus presque caduques. Le SIDA et l'épidémie d'héroïne ont mis en panne la machine de guerre.

### Troisième étape : contraction du pénal et la politique de réduction des méfaits (1983-2000)

Le Portugal, dans l'esprit de la Convention de 1988 a mis en place un nouveau dispositif centralisateur (Projecto Vida) coordonné par un Haut-commissaire, qui a dû modifier la politique des drogues pour deux raisons : il avait signé la Convention de 1988 ; il devait restructurer les dispositifs de son « combat », devenus caducs face aux profonds changements de dimension et de structure du phénomène de la drogue. Voici pourquoi la troisième étape du système de contrôle se caractérise par deux mouvements synchroniques : 1. du côté de la création et de l'application de la loi émerge ce que l'on pourrait appeler une contraction du pénal ; 2. du côté socio-sanitaire, la généralisation de la politique de réduction des méfaits.

### *La contraction du pénal*

Le législateur avait opéré un important changement adaptatif dans la politique criminelle avec la publication de la Loi de 1983. Voici la philosophie de la loi : « peine symbolique » pour l'usager (un malade), peine lourde pour le trafiquant (un criminel dangereux). Cette loi a fait l'objet de quelques aménagements par la Loi de 1993. Ceci dans l'esprit de la loi antérieure. Quel est le sens de ce changement par rapport à la Loi de 1970 où le législateur concevait l'usager des substances illicites comme un délinquant ?

La personne en charge de l'application de la Loi de 1970 s'est rendue compte que très souvent, le consommateur est obligé de trafiquer afin de posséder la quantité de substances nécessaire à ses habitudes de consommation. Le législateur de 1983 crée alors, une catégorie hybride : le trafiquant-consommateur. En même temps il prévoit des peines symboliques pour les consommateurs obligés (souvent par une longue et lourde dépendance) de trafiquer. Les peines prévues sont, entre autres : la suspension provisoire de la procédure

(d'après le législateur, cette voie juridique remplaçait le non exercice de l'action pénale, CENCD, 1998, 88), l'amende, la dispense de la peine, le sursis, le sursis partiel, etc. De plus, la procédure pour ceux qui, spontanément, demandent un traitement, était réglementée. Réglementation, aussi, du sursis avec injonction thérapeutique. Bref, la téléologie de la « peine symbolique » pour les consommateurs était le traitement et la réinsertion par le biais du système pénal. Les lois de 1983 et de 1993 prévoyaient des mécanismes d'articulation entre le judiciaire et le socio-sanitaire.

Les changements législatifs étaient-ils significatifs par rapport à la loi criminalisatrice de 1970? Nous avons mené, à l'Université de Porto (Agra *et al.*, 1997) une étude empirique de *sentencing* concernant la Loi de 1970 et les lois de 1983 et 1993. L'analyse (factorielle de correspondances multiples) des données de notre échantillon (79 procès et 152 sujets) révèle une nette différenciation entre le *sentencing* dans le cadre de la loi de 1970 et le *sentencing* dans le cadre des lois de 1983 et 1993.

### *Diffusion de la politique de réduction des dommages*

Un programme de traitement à la méthadone fonctionnait à Porto depuis 1977. Ainsi, alors même que les politiques de réduction des méfaits émergent dans les années 1980 et se sont diffusées un peu partout en Europe dans les années 1990, le Portugal était prêt, du point de vue technique, pour les politiques de réduction des dommages dès cette période. L'expérience de Porto s'est élargie, vers la fin des années 1980, et diffusée sur tout le territoire dans les années 1990. Les centres de traitement se sont développés un peu partout dans le pays. Les programmes de prévention se multiplient ainsi que les associations de soins et de réhabilitation. Le réseau d'assistance socio-sanitaire s'est considérablement élargi.

La nouvelle stratégie du dispositif des drogues a-t-elle réussi à contrôler le phénomène? Ce fut un échec.

Échec, tout d'abord, au niveau de l'application des lois de 1983 et de 1993. Il est vrai que seul un très petit pourcentage de consommateurs étaient condamnés à une peine de prison et l'amende était la peine la plus appliquée aux usagers des substances illicites, dit un rapport d'évaluation (CEND, 1998, 87-88). Cette idée a été corroborée par une étude des trajectoires des consommateurs de drogues qui purgeaient une peine de prison (Agra, Matos, 1997; Agra, 1998, 1999). Néanmoins, il est certain que des mesures prévues par la loi, comme, par exemple, la suspension provisoire de la procédure ainsi que l'articulation entre la justice et le socio-sanitaire n'a pas fonctionné. Une étude d'évaluation de l'application de la loi, menée par une commission d'experts nommés par le gouvernement, parvient à la conclusion suivante: les personnes en charge de l'application de la loi n'ont pas profité des opportunités créées par la loi, ils ont adopté une position répressive plutôt qu'orienter vers le traitement et l'insertion (CEND, 1998, 88).

Échec, aussi, en ce qui concerne le socio-sanitaire. Reprenons les indicateurs précédents: les décès associés à la drogue et au SIDA. Pour le premier, on vérifie une augmentation constante: 22 décès en 1987; 198 en 1995 (GPCCD, 1994), soit 9 fois plus de décès. Pour le SIDA les chiffres ne sont pas moins révélateurs: 9 cas en 1987; 434 en 1995 (IDT, 2003), c'est-à-dire, environ 50 fois plus de cas. Les données rapportées aux années 1996 et 1999 de l'Observatoire Européen des Drogues et de la Toxicomanie concernant l'infection au virus HIV classaient le Portugal en deuxième place après l'Espagne. La tendance était à la hausse pour le Portugal et à la baisse pour l'Espagne.

Le gouvernement a pris conscience de la gravité du problème. Une Commission parlementaire a été créée en 1995 pour évaluer la situation de la toxicomanie. Elle était constituée

de représentants de tous les partis politiques siégeant à l'Assemblée de la République. Après un an et demi d'études et de débats parlementaires, elle a déposé un rapport consensuel dont la puissance critique traduit une ferme volonté de rupture avec la stratégie en vigueur.

## À quoi bon punir ? Requiem pour la guerre à la drogue

Dans ce paragraphe, j'analyserai le processus de décriminalisation de la consommation de toutes les drogues au Portugal. Je le ferai par la mise en lumière reconstructive et systématique des principaux moments qui le constituent : 1. le bilan de la situation ; 2. les débats publics ; 3. la volonté de rupture ; 4. l'action ; 5. la loi ; 6. l'évaluation<sup>7</sup>.

Avant d'entrer dans le corps de ce paragraphe sur la décriminalisation à l'œuvre au Portugal, entendons-nous, en guise d'introduction, sur les modèles de décriminalisation, afin de mettre en lumière le cadre général de l'expérience portugaise, pour bien la comprendre dans son rapport à d'autres expériences.

Il y a deux modèles de décriminalisation : à travers la loi ou à travers des directives, *guidelines*.

**Modèle 1** Dans ce modèle, le législateur ordinaire évalue la criminalisation dans ce domaine comme non nécessaire et inefficace. Ceci étant, le comportement n'est pas classifié comme un illicite criminel, il reste en dehors du droit pénal.

**Modèle 2** Dans la deuxième situation, le comportement reste un type légal de crime. Il configure, donc, un illicite pénal. Or, la procédure criminelle peut consacrer le principe d'opportunité. Dans ce cas-là, il est légitime de ne pas condamner quelqu'un qui a commis un crime (je m'appuie, pour ces distinctions sur les réflexions du pénaliste : le Professeur Faria Costa de l'Université de Coimbra et du conseiller à la Cour Suprême, L. Martins).

Voyons maintenant comment les pays européens se situent par rapport aux deux modèles de décriminalisation.

**Modèle 1** Ont décriminalisé l'usage des drogues selon ce modèle les pays suivants : l'Italie, l'Espagne et le Portugal. Dans ces trois pays l'usage, ainsi que la détention des substances pour usage ne constitue pas un acte criminel. Des sanctions administratives peuvent être appliquées.

**Modèle 2** La Hollande est pionnière pour ce modèle. D'autres pays l'ont suivie comme l'Allemagne et plus récemment la Belgique.

Bien entendu, à l'intérieur de chacun des deux modèles existent des différences à plusieurs niveaux. Au niveau des substances (certains pays font la distinction entre drogues dures et drogues douces, d'autres pas), au niveau des contextes (espace public, espace privé), du type de sanctions, des instances de l'application des sanctions, etc.

Voilà pour ce qui est du cadre général. Venons-en maintenant à l'expérience particulière du Portugal.

<sup>7</sup> Bien entendu, je fais ici un exercice dont le caractère logique et systématique n'est que le produit de mon analyse. Dans la réalité et dans le vécu, certains de ces éléments se recouvraient et ce qui apparaît ici comme diachronique était souvent synchronique. De la même façon, ce qui apparaît différencié était parfois amalgamé.

## Un bilan très négatif : « la guerre » est perdue

Revenons aux chiffres pour la période qui précède immédiatement la décriminalisation (1995-2000). Le nombre de décès associés à la drogue : N = 198 en 1995 ; N = 369 en 1999. Le nombre de cas de SIDA : N = 434 en 1995 ; N = 611 en 1999. Le rythme de croissance qui se vérifiait depuis 1987 s'est considérablement accéléré pendant cette courte période. C'est d'ailleurs la période où les deux indicateurs présentent les taux les plus élevés jusqu'à présent. Les données rapportées par l'Observatoire Européen des Drogues et de la Toxicomanie (EMCDDA, 2001a, 2001b, 2002-2005) concernant l'infection au virus HIV plaçaient, pour les années 1996 et 1999, le Portugal en deuxième place après l'Espagne. Les faits statistiques étaient, en quelque sorte, confirmés par le côté visible de la vie de tous les jours. C'était la période des « scènes ouvertes de la drogue »<sup>8</sup> sur les places des grandes villes, dans les quartiers populaires et même dans les villages.

On comprend, donc, la conclusion – comme un cri de désespoir – du rapport de la Commission parlementaire quant au diagnostic de la situation du pays en matière de drogue : *en dépit de tous les efforts et de tous les investissements des gouvernements et des communautés dans le domaine des politiques de prévention, traitement, réinsertion et combat du trafic on est obligé de conclure que tout cet effort n'a pas permis d'obtenir les résultats attendus. Ils se révèlent insuffisants et incapables de répondre à la dimension et à la gravité du problème...*<sup>9</sup> (Comissão Eventual, *ibid.*, 339-343). C'était évident : la dernière stratégie de la guerre contre la drogue, dictée par la Convention de 1988 avait échoué dans son « combat ».

## À quoi bon punir ? Une nouvelle forme de problématisation

Face à ce froid réalisme la question se pose : à quoi bon punir ?

La métamorphose du phénomène – l'épidémie incontrôlable de l'héroïne, l'émergence de nouvelles drogues, les *design drugs*, l'augmentation de l'usage de cocaïne et de cannabis –, la dérégulation des contrôles, le spectacle public de la souffrance et de la misère ont conduit au changement de point de vue. Et si l'on faisait autre chose ? Pourquoi punir ? Peut-on changer de cap ? La question était posée non seulement par les parlementaires, les instances du contrôle, les professionnels, mais aussi par les citoyens en général.

C'est alors que face aux nouvelles politiques de réduction des risques et des méfaits – des programmes d'échange de seringues et de bas seuil se mettent en place –, des débats publics ont vu le jour. Aux débats parlementaires, qui ont eu lieu de novembre 1995 à novembre 1997, sont venus s'ajouter les débats internationaux organisés par le Président de la République en 1997, organisés autour de trois axes : la politique de réduction des méfaits, les aspects juridiques et pénaux (criminalisation/ décriminalisation), la communauté et les drogues<sup>10</sup>.

De l'ensemble des débats émerge une nouvelle forme de problématisation que je caractériserai de mélange de pitié et de peur. Elle se place sous le signe d'une symbolique du pathos et de la menace. Le toxicomane fait pitié. Le monde qui l'entoure fait peur. Le

<sup>8</sup> J'ai relevé l'expression chez M. Aebi.

<sup>9</sup> Je fais une traduction libre mais tout à fait fidèle au contenu.

<sup>10</sup> Pour ces débats, le Président a invité des spécialistes nationaux et internationaux de différents domaines. Dans sa brillante conférence le pénaliste portugais le plus renommé, le Professeur Figueiredo Dias de l'Université de Coimbra, a soutenu, sur base des principes du Droit Pénal, la décriminalisation de la consommation, de la production et du commerce du cannabis. Pour les opiacés, il a soutenu la thèse de la décriminalisation de la consommation.

«monde» de la drogue est associé à un faisceau de morbidités, à la mort et, de plus, au crime. Le problème bifurque, au niveau du schéma figuratif de la représentation sociale, dans deux directions : la direction usage, usager, risque, méfaits ; la direction trafic, trafiquant, insécurité, malfaisance.

## Une volonté de décriminalisation en acte

La volonté de la société portugaise de s'engager dans un profond changement de sa politique de drogues a trouvé les conditions de son effectivité en trois temps : le travail d'une commission d'experts, l'approbation d'une nouvelle politique ; la réforme du dispositif de la drogue.

La Commission, nommée par le Premier ministre en 1998, avait pour mandat l'élaboration d'un rapport sur la politique portugaise des drogues. Après neuf mois de travail, la Commission a présenté son rapport au gouvernement. Voici les principales propositions : la décriminalisation de la consommation de *toutes* les drogues et de la détention pour usage ; de nouvelles bases pour les programmes de prévention ; la mise en place de programmes de réduction des risques et des méfaits ; l'élargissement et la diversification du réseau de traitement et de réinsertion sociale ; le développement de la recherche scientifique ; la formation des intervenants et l'évaluation scientifique des programmes.

La nouvelle politique proposée par la Commission a été approuvée par la résolution n° 46/99 du Conseil des ministres.

Suite aux recommandations de la Commission, le dispositif de la drogue a subi une profonde recomposition : l'Institut de la Drogue et de la Toxicomanie remplace le « Haut-commissariat » de la Présidence du Conseil des ministres ainsi que le « Bureau Coordinateur du Combat à la Drogue » du ministère de la Justice<sup>11</sup>. Le Portugal avait laissé tomber le mythe d'une société sans drogues, encore présent dans la dernière Convention qu'il avait ratifié.

Enfin, après discussion et approbation par le Parlement, la Loi 30/2000 du 29 novembre voit le jour. Elle entre en vigueur en juillet 2001. La consommation et la détention pour usage de toutes les drogues, dans des quantités établies par la loi (la loi prévoit pour chaque substance, la quantité nécessaire pour 10 jours) ne constituent plus un crime au Portugal.

## La Loi 30/2000

### La création de la loi

Quatre types de facteurs sont intervenus dans la production du nouveau cadre normatif.

Tout d'abord, les métamorphoses que le phénomène a subi dès le début des années 1980, décrites *supra*. Ensuite, une expérience sociale composée de trois éléments :

- a) une intersubjectivité où des sentiments contradictoires, sous la forme d'un *pathos* (ou sens de la sensibilité) collectif, ont été élaborés dans le sens d'un souci éthique, d'une volonté de droit juste, d'une demande de sécurité et de soins ;
- b) une nouvelle organisation où les pouvoirs d'en haut et ceux d'en bas se rejoignent pour former tantôt des réseaux, tantôt des rhizomes. Devant le *risque*, la *responsabilité* s'est organisée à travers une multiplicité de systèmes d'action macro et micro, visibles et invisibles.

<sup>11</sup> Le mot « combat » disparaît, pour la première fois, de l'énoncé identificateur du dispositif de la drogue au Portugal.

- c) le savoir théorique et pratique des experts, des scientifiques, des intervenants. Pour une définition rigoureuse des concepts (décriminalisation, dépénalisation, libéralisation, légalisation, droits de l'homme, droits fondamentaux), très souvent brouillés par des positions idéologiques, morales, politiques, le rôle des pénalistes intéressés en la matière a été fondamental.

Enfin, les lois en vigueur ont contribué, au niveau de leur application, à la création de la nouvelle loi. La régulation pénale, à travers la philosophie de la « peine symbolique », prévue par les lois de 1983 et celle de 1993, a contribué à ce que l'on pourrait appeler une décriminalisation implicite. Toute critiquable qu'elle soit, grâce à cette philosophie qui perçoit le toxicomane comme un malade, les taux d'incarcération ont baissé à partir de 1994 (IDT, 2000), un an après l'entrée en vigueur de la Loi de 1993. Depuis lors les détenus pour consommation représentent à peine 1% de l'ensemble des condamnés pour infraction à la loi sur les stupéfiants.

## L'esprit de la loi

Je dirais qu'il est structuré par un triple ordre de principes.

### *Le principe humaniste*

Le principe humaniste ou la non aliénation de la dignité humaine des usagers de drogues. Ce principe implique un ensemble de garanties : accès au traitement, qualités des services, etc., et de mesures : politique de réduction des dommages.

### *Les principes du droit*

Tout d'abord, le principe de la primauté des droits fondamentaux nationaux sur les conventions internationales. C'est à travers ce principe que le gouvernement portugais a contourné une situation difficile induite par le fait qu'il avait signé les Conventions internationales. Ce principe est en quelque sorte reconnu dans les accords eux-mêmes lorsque les parties stipulent que l'application se fait sous réserve du droit constitutionnel. Puis un certain nombre de principes du droit pénal. J'en énonce quatre m'appuyant sur la réflexion du pénaliste portugais F. Dias lors des débats publics sur la décriminalisation : 1. le droit pénal ne préserve pas la morale mais, exclusivement, des biens juridiques ; 2. il fonctionne en tant que *ultima ratio* ; 3. le but des sanctions est primordialement préventif ; 4. les mesures applicables doivent rester confinées dans des limites au delà desquelles la dignité et l'autonomie seraient violées<sup>12</sup>. L'application de sanctions pénales à la consommation et détention pour usage constitue, donc, un abus du droit pénal. Autrement dit, les bases du droit pénal portugais obligent à l'adoption d'une politique de décriminalisation.

### *Le principe de la sécurité*

C'est-à-dire, la réduction de la criminalité associée à la drogue. En effet, la criminalisation de la consommation introduit l'utilisateur dans le monde des sous-cultures déviantes, du marché illégal, de la violence systémique.

L'esprit de la loi se résume par la formule : les principes remplacent les slogans, les préjugés le sont par la connaissance, le dogme s'efface devant le pragmatisme.

<sup>12</sup> D'après ce principe le traitement compulsif est illégitime.

### *La loi et son application*

La consommation de toutes les drogues et la possession des quantités prévues par la loi<sup>13</sup> ne constituent plus un acte criminel. Elles peuvent, cependant, être l'objet de l'application d'une sanction administrative. Quelles sont ces sanctions? L'amende (entre 25 et 150 euros), des sanctions pécuniaires pour les usagers non toxicomanes, les admonestations. L'exécution des sanctions peut être suspendue.

Les « Commissions de Dissuasion »<sup>14</sup> appliquent les mesures prévues suivant la situation du consommateur et les circonstances. Elle a aussi pour fonction d'informer et de diriger le consommateur vers les centres de traitement et socio-sanitaires au cas où l'évaluation le conseille.

La loi met donc fin à la condamnation, au casier judiciaire, à l'incarcération. Un droit d'ordre social remplace un droit criminel en ce qui concerne la consommation.

### *L'évaluation de la loi*

Il faut rappeler que le Portugal a reçu de véhémentes critiques de l'extérieur, il a été décrit comme étant un pays irresponsable en ce domaine. Parmi d'autres préventions moralisatrices, le Portugal deviendrait le « paradis de la consommation des drogues ». Regardons ce qui s'est passé.

Nous évaluons, à l'École de Criminologie de l'Université de Porto, depuis 2002, les effets de l'application de la loi à trois niveaux : 1. l'évolution de la dimension du phénomène avant et après la loi ; 2. les conséquences pour le système de justice ; 3. les effets au niveau sanitaire ; 4. les changements des attitudes et des comportements des usagers et non usagers vis-à-vis de la drogue. Voici quelques données qui se rapportent aux premières années après la publication de la loi.

### *L'évolution de la consommation*

La conclusion que l'on peut tirer des données statistiques est que le phénomène est aveugle devant la loi. Les facteurs qui déterminent ses métamorphoses échappent aux régulations pénales. Il est donc prouvé par la recherche empirique que le pénal n'est ni nécessaire, ni efficace pour prévenir l'usage des drogues.

Regardons de près quelques données comparatives entre le Portugal et l'Europe. Il existe un changement dans la structure et la dimension du phénomène après le vote de la loi. Il est caractérisé par une dispersion des habitudes de consommation et par une diversification des substances, des individus, des contextes et des trajectoires. Pour ce qui est des substances on constate une diminution généralisée de la consommation de l'héroïne et de la cocaïne et une augmentation de la consommation du cannabis et des méta-amphétamines. Mais cette tendance se vérifiait déjà avant la loi. Le Portugal a suivi le changement vérifié en Europe : le cannabis est devenu la substance la plus consommée, suivi des stimulants amphétaminiques, du LSD et autres drogues synthétiques, l'héroïne et la cocaïne. Donc, le Portugal n'est pas devenu « le paradis de la consommation des drogues ». Bien au contraire, il présente un des taux les moins élevés de prévalence de consommation de drogues en Europe. Donnons l'exemple de la drogue la plus répandue en Europe, le cannabis. Selon le rapport de l'EMCDDA de 2003, la moyenne de la consommation de cannabis tout au long

<sup>13</sup> La loi prévoit, pour chaque substance, la quantité suffisante pour dix jours.

<sup>14</sup> Il existe une commission par région administrative.

de la vie en Europe se situait entre 20 et 25%. Au Portugal elle se situait entre 7 et 10%. Les données de 2005 de l'EMCDDA montrent que la situation n'a pas changé. Regardons les chiffres : Danemark (31,3%) Royaume-Uni (30,8%), France (26,2%), Portugal (7,6%). Seule Malte présente des taux de prévalence plus bas (3,5%) que le Portugal. Il y a une seule exception, l'héroïne : entre 6 et 10 cas pour 1 000 habitants (de 16 à 64 ans). Ces chiffres s'appliquent aussi à d'autres pays comme le Danemark, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, l'Autriche, l'Espagne et le Royaume-Uni. La prévalence de la consommation de l'héroïne au long de la vie a chuté de 2,5% en 1999 à 1,8% en 2003 (ESPAD, 2003).

### *Le système de justice*

Après la Loi 2000, le total des condamnations pour la commission d'actes criminels baisse d'environ 65%. Les peines de prison effective baissent de 50% entre 2000 et 2004. L'ensemble des peines, qui était en hausse depuis 1993, confirme une chute d'environ 60%. Par rapport à l'Europe, depuis 1998, le Portugal est le seul pays à n'avoir enregistré aucune croissance au niveau des infractions concernant la consommation et la possession pour consommation. Bref, depuis la Loi de 1993, le Portugal, au niveau de l'application de la loi sur les stupéfiants, a adopté une politique de tolérance consacrée par la Loi 30/2000. Les effets de l'application de cette loi sont bien visibles dans les tendances que je viens de citer.

### *L'activité des Commissions de dissuasion*

En ce qui concerne l'activité des Commissions de dissuasion (le dispositif central dans l'application de la loi), seulement 6% des mesures appliquées constituent une sanction : amende, admonestation, etc. Ces Commissions fonctionnent sous la tutelle du ministère de la Santé ce qui n'est pas sans importance. En effet, c'est comme si l'on revenait à l'époque où les régulations de l'usage de drogue fonctionnaient dans le cadre des dispositifs de santé. Cela se comprend, puisque la nouvelle loi confère le statut de malade au toxicomane et de maladie à la toxicomanie : un mouvement qui se dessinait depuis 1983. Telles qu'elles ont été conçues, les Commissions ont une fonction plutôt socio-sanitaire que punitive. Il est vrai que l'on peut déceler derrière leurs objectifs une téléologie morale et normative. À mon sens, le législateur a voulu se frayer un chemin entre répression et « laisser faire » total :

mais, où mène ce chemin ?

- À une « justice négociée » où le droit et le social se structurent réciproquement, au sens de Garapon (1991) ?
- À un « repérage symbolique » au sens de Delmas-Marty (1991) ?

Il est impossible de répondre. Les données dont nous disposons à l'École de Criminologie de Porto nous font soupçonner 94% de classements sans suite. Quel est le sens de cette pratique ? La réponse est claire : un chemin volontaire vers le système socio-sanitaire.

### *Les conditions sanitaires*

Elles se sont considérablement améliorées. Reprenons l'exemple des décès liés au SIDA et de ceux associés à la drogue. Comparons les données trois ans avant et trois ans après la loi.

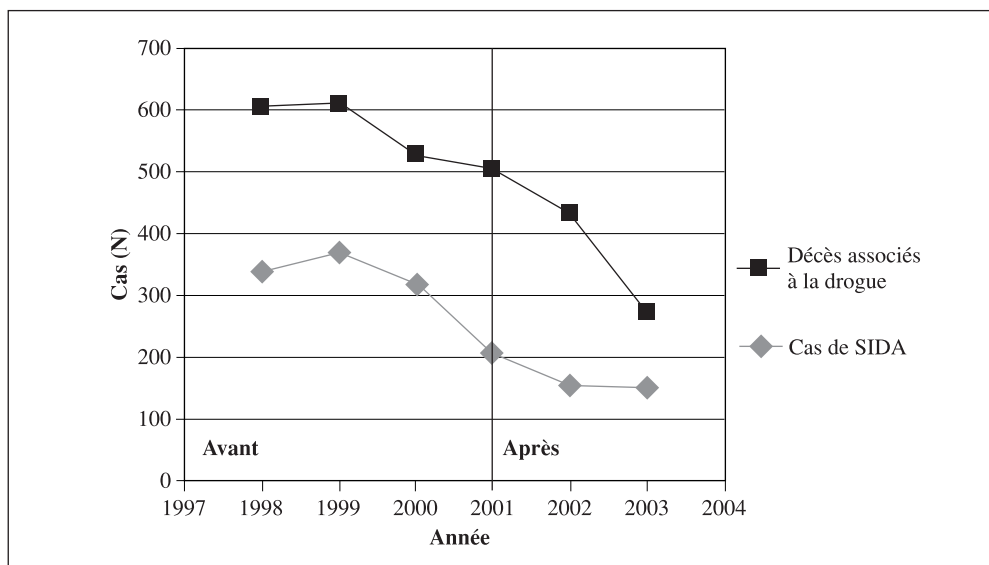
Les décès associés à la drogue. Avant : 1998 (337), 1999 (369), 2000 (318) soit **924** cas, avec une moyenne de **308** cas par année. Après : 2001 (208), 2002 (156), 2003 (152) soit **588** avec une moyenne de **196**.

Les cas de SIDA. Avant : 1998 (605), 1999 (611), 2000 (528) soit **1 804** (moyenne = **601**).  
Après : 2001 (505), 2002 (433), 2003 (271) soit 1 209 (moyenne = **403**) (figure 1).

L'évidence montre (voir chiffres et figure 1) que la loi n'a pas infléchi la tendance à la baisse du nombre de décès et de cas de SIDA associés à la drogue.

Le bien juridiquement protégé par les Conventions internationales et par le droit interne de chacun des pays qui les a ratifiées est la santé publique. L'expérience portugaise montre, données empiriques à l'appui, que la nécessité de protection de ce bien à travers le droit pénal est un leurre.

Figure 1 : Nombre de décès associés à la drogue et aux cas de SIDA avant et après la loi 30/2000.



La ligne verticale représente l'année de mise en application de la loi 30/2000. Source des données brutes : l'IDT, 2002, 2003.

### Les attitudes et les comportements

Quel est l'effet de la loi sur les représentations sociales et les comportements ? Une étude développée par un de mes collaborateurs (Quintas, 2007) a mis en évidence les faits suivants :

- les attitudes : les non consommateurs ont une attitude moins favorable, parfois répressive vis-à-vis de la consommation et de la décriminalisation ; par contre, les consommateurs ont une attitude favorable. Donc, la loi n'a pas changé les stéréotypes, les attitudes, les images de la drogue enracinés dans la culture.
- les comportements : la plupart des usagers ne savent même pas que la loi a changé, que leur comportement n'est plus un acte criminel ; ils maintiennent leurs usages : ni plus, ni moins. Le changement de la loi leur est relativement indifférent.

Ce qui vient d'être dit sur l'expérience portugaise de l'usage des substances est une contribution d'une part, à la recherche sur l'évolution des usages des substances illicites,

d'autre part à la recherche évaluative des systèmes de contrôle. Il n'y a donc rien à conclure. Il faut continuer. Je recherche la description systématique, dans la profondeur du temps culturel et social, des pratiques, des discours objectifs, non point les explications et les interprétations; ni les « vraies » ruptures et les récupérations, pas plus que le scientisme et le militantisme. Ce texte ne plaide pas pour la légalisation des drogues. C'est un texte qui présente uniquement quelques données d'une recherche interdisciplinaire en cours à l'École de Criminologie de la Faculté de Droit de l'Université de Porto.

Ce dont nous avons besoin c'est d'une pensée « armée » par la méthode interdisciplinaire. Elle seule peut nous fournir les données solides et les concepts heuristiques en vue d'une discussion sur la structure, le mécanisme et la temporalité du phénomène drogue. Ce dont nous avons besoin, c'est d'une discussion argumentée, dont le socle est constitué par l'évidence empirique, par les concepts juridiques et par l'analyse historique.

Une chose paraît aujourd'hui évidente : il faut laisser mourir nos discours fallacieux sur la drogue. Le temps du *Requiem* pour la *war on drug* est arrivé. Un nombre croissant de pays, parmi lesquels se trouve le Portugal, croit qu'il faut apprendre à vivre avec les drogues. Le Portugal, pays qui a ratifié les premiers traités prohibitionnistes à contre-cœur, vient de se réconcilier, pour toute une série d'autres raisons, avec son tout premier apprentissage des drogues à l'aube du XVI<sup>e</sup> siècle dans ses territoires lointains de l'Extrême-Orient. Il se souvient, à présent, qu'une culture, très différente de la sienne, accueillait l'usage de l'opium comme un comportement normal. Dans cette culture il a appris, par la méthode scientifique, à connaître les propriétés des substances et de leurs effets. Il a appris à soigner les toxicomanes. Le Portugal se décide maintenant, à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle à réapprendre à vivre avec les drogues, loin des bruits de l'idéologie, du dogme et du slogan. Dans le silence des principes, des droits et de la recherche. De la vie quand elle se regarde nue, déshabillée des préjugés, des précompréhensions, des pré-explications. De tout ce qui vient avant l'expérience *qua tale* des choses.

S'il faut plaider pour quelque chose quand on dit la « drogue », même quand on écrit dans des revues scientifiques, eh bien, je plaide pour la multiplication des laboratoires d'expérience culturelle où *l'humain* peut venir faire son expérimentation dans les passages, très étroits, entre les faits de la science, les normes du droit et les volontés du sujet. Je plaide pour la maxime : parlons de la drogue après l'avoir bien écoutée (Agra, 1993), dans ses langages et dans ses lieux.

Cândido da Agra  
Faculdade de Direito da  
Universidade do Porto  
Rua dos Bragas, n° 223  
4050-123 Porto  
Portugal  
c.agra@direito.up.pt

## BIBLIOGRAPHIE

- AEBI M., 1999, *La validité des indicateurs de la Criminalité*, Thèse de doctorat, Lausanne, Université de Lausanne.
- AGRA C., 1975, Alcoolismo : para uma perspectiva diferente, *Hospitalidade*, 39, 153, 11-22.
- AGRA C., 1980, *Déviante juvénile et toxicomanie : approches épistémologiques et historico-politiques*, Mémoire de licence, Louvain-la-Neuve, Université Catholique de Louvain.
- AGRA C., 1983, *Science, maladie mentale et dispositifs de l'enfance : du paradigme biologique au paradigme systémique*, Thèse de doctorat, Louvain-la-Neuve, Université Catholique de Louvain.
- AGRA C., 1993, *Dizer a Droga, Ouvir as Drogas*, Porto, Radicário.
- AGRA C., 1998, Droga : dispositivo crítico para um novo paradigma, in DEBATES – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, *Droga : situação e novas estratégias*, Lisboa, INCM, 169-199.
- AGRA C., 1999, Drogue et Crime : l'expérience portugaise, *Psychotropes*, 5, 3, 25-41.
- AGRA C., 2002, The Complex Structures, Processes and Meanings of Drug/Crime Relationship, in BROCHU S., AGRA C., COUSINEAU M.M. (Eds), *Drugs and crime deviant pathways*, England, Ashgate, 9-32.
- AGRA C. et al., 1997, *Droga – Crime – Estudos Interdisciplinares. A Criminalização da Droga : da emergência à aplicação da lei*, Lisboa, Gabinete de Planeamento e de Coordenação do Combate à Droga – Ministério da Justiça.
- AGRA C., MATOS A. P., 1997, *Droga – Crime – Estudos Interdisciplinares*. Trajectórias desviantes, Lisboa, Gabinete de Planeamento e de Coordenação do Combate à Droga – Ministério da Justiça.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 1998, *Relatório da comissão eventual para o Acompanhamento e Avaliação da Situação da Toxicoddependência, do Consumo e do Tráfico da Droga*, Lisboa.
- BRAUDEL F., 1966, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'Époque de Philippe II*, seconde édition, tome premier, Paris, Librairie Armand Colin.
- CENCD (Comissão para a Estratégia Nacional do Combate à Droga), 1998, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros.
- CRISTÓVÃO DA COSTA, 1574, *Tratado das Drogas e Medicinas das Índias Orientais*. Ed. Comemorativa do quarto centenário da publicação dos colóquios dos simples de Garcia da Horta, Versão Portuguesa com introdução e notas de Jaime Walter, Junta de investigação do Ultramar.
- DELMAS MARTY M., 1991, Quelles politiques européennes ? Analyse juridique comparée des politiques de la drogue et de l'alcool : les raisons du droit, in EHRENBERG A. (Ed.), *Individus sous influence*, Paris, Éditions Esprit, 319-343.
- DUPREZ D., KOKOREF M., 2000, *Les mondes de la drogue*, Paris, Éditions Odile Jacob.
- EMCDDA, 2001a, *Decriminalization in Europe ? Recent Developments in Legal Approaches to Drug Use*, Lisbon.
- EMCDDA, 2001b, *Annual Report on the State of the Drugs Problem in the European Union*, Lisbon.
- EMCDDA, 2002, *Annual Report on the State of the Drugs Problem in the European Union*, Lisbon.
- EMCDDA, 2003, *Annual Report on the state of Drugs Problem in the European Union*, Lisbon.
- EMCDDA, 2005, *Illicit Drugs in the EU*, Lisbon.
- ENLD (ESTRATÉGIA NACIONAL DE LUTA CONTRA A DROGA), 1999, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros – Projeto-VIDA.
- ESPAD (2000, 2003), *Consumo de álcool e de outras drogas em alunos de 30 países europeus*, Gabinete de Planeamento e Coordenação do Combate à Droga, Lisboa, Ministério da Justiça.
- FERREIRA M.J., 1994, Portugal em Transe, *História de Portugal*, Oitavo volume, Dir. José Mattoso, Lisboa, Editorial Estampa.
- FIGUEIREDO DIAS J., 1997, Uma proposta alternativa ao discurso da criminalização/descriminalização das drogas, in DEBATES – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, *Droga : situação e novas estratégias*, Lisboa, INCM, 95-113.

- GABINETE DE PLANEAMENTO E DE COORDENAÇÃO DO COMBATE À DROGA, 1988, As Nações Unidas e a Droga, Lisboa, Ministério da Justiça [trad. Declaration of the International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking; Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control, 1987, Vienne, United Nations].
- GABINETE DE PLANEAMENTO E DE COORDENAÇÃO DO COMBATE À DROGA, Séries retrospectivas de 1990, 1994, 2000 e 2001, *Droga – Sumários de informação estatística*, Lisboa, Ministério da Justiça.
- GABINETE DE PLANEAMENTO E DE COORDENAÇÃO DO COMBATE À DROGA, 1990, 1994, 2000 e 2001 (séries retrospectivas), *Droga – sumários de informação estatística*, Lisboa, Ministério da Justiça.
- GARAPON A., 1991, Le toxicomane et la justice : comment restaurer un sujet de droit? in EHRENBERG A. (Ed.), *Individus sous influence*, Paris, Éditions Esprit, 293-316.
- IDT – INSTITUTO PORTUGUÊS DA DROGA E DA TOXICODEPENDÊNCIA, 2000, 2002 e 2003 (série retrospective), Lisboa, *Relatório Anual*.
- LUCAS M., 1993, Organização do Império: Império ou Impérios. *História de Portugal*, Quinto volume, Dir. José Mattoso, Lisboa, Editorial Estampa.
- MAGALHÃES R., 1993, No Alvorecer da Modernidade. *História de Portugal*, Terceiro volume, Dir. José Mattoso, Lisboa, Editorial Estampa.
- POIARES C., 1996, *Droga – Crime – Estudos Interdisciplinares. História da criminalização*, Lisboa, Gabinete de Planeamento e de Coordenação do Combate à Droga – Ministério da Justiça.
- QUINTAS J., 2007, *Regulação legal do consumo de drogas : impactos da experiência portuguesa da descriminalização*, Thèse de doctorat, Porto, Universidade do Porto.
- RAMOS R., 1994, *Segunda Fundação. História de Portugal*, Sexto volume, Dir. José Mattoso, Lisboa, Editorial Estampa.
- RODRIGUES, T., 1993, *As estruturas populacionais. História de Portugal*, Terceiro volume, Dir. José Mattoso, Lisboa, Editorial Estampa.
- ROSAS F., 1994, *O Estado Novo (1926-1974). História de Portugal*, Sétimo Volume, Dir. José Mattoso, Lisboa, Editorial Estampa.
- UNITED NATIONS, 1976, *The United Nations and Drug Abuse Control*, New York, Division of Narcotics, Geneva.

## Summary

The evolution of the consumption and the control systems of drugs is widely different among the countries. The same differences could be also found in the current experiences of drug decriminalization. The author using historical and empirical data concerning the «Portuguese Experimentation» argue that we are presently observing the end of «drug war». Can the drug consumption be regulated outside the penal law? This paper presents an analysis of the data from the Portuguese experience that positively answers to that question. In addition, this analysis suggests that the decriminalization do not leads to an increase on public health problems and crime.

KEY-WORDS: HISTORY – POLITICAL ISSUES – LAW – INTERNATIONAL CONVENTIONS – DRUGS – DECRIMINALIZATION – COLONIZATION – EVALUATION RESEARCH – PORTUGAL

## Zusammenfassung

Die Entwicklung der Konsums illegaler Drogen und des Systems seiner Kontrolle variiert deutlich zwischen verschiedenen Ländern, genauso wie auch die aktuellen Erfahrungen

mit Formen der Entkriminalisierung. Auf der Basis historischer und empirischer Daten über das was der Autor portugiesisches Experiment nennt, wird die These entwickelt, dass das Ende des «Krieges gegen die Drogen» gekommen sei. Kann man den regelmäßigen Konsum illegaler Drogen außerhalb des Strafrechts regulieren? Die Frage wird auf der Grundlage des portugiesischen Experiments bejaht. Darüber hinaus lässt die Analyse den Schluss zu, dass die Entkriminalisierung weder zu einem Anstieg von Gesundheitsproblemen noch von Kriminalität geführt hat.

### Sumario

Como es bien sabido, la evolución del consumo y los sistemas de control de las drogas es muy diferente de un país a otro. También lo son las experiencias actuales de despenalización. El autor, basándose en datos históricos y empíricos sobre lo que él denomina el laboratorio de experimentación portugués, sostiene que ha llegado el final de la guerra contra las drogas. Entonces, ¿se puede regular el consumo de drogas fuera del ámbito penal? Sí, es la respuesta que proporcionan los datos de la experimentación portuguesa. Además, el análisis presentado sugiere que la despenalización no ha generado un aumento de problemas ni de salud pública ni de delincuencia.