

# Politique suisse en matière de cannabis : Y'a-t-il un pilote dans l'avion ?

**Réflexion** Seize ans après l'occasion manquée pour la Suisse de devenir le premier Etat au monde à légaliser le cannabis, la nécessité de réglementer le marché de la drogue illégale la plus consommée dans le pays n'a jamais été aussi pressante. Cet article effectue un survol historique qui aide à comprendre les raisons d'une telle agitation.

Simon Anderfubren-Biget  
COLLABORATEUR SCIENTIFIQUE GREÀ, IRS

Jean-Félix Savary  
SECRÉTAIRE-GÉNÉRAL GREÀ

Après une période de tolérance caractéristique de la fin des années 90 qui a vu fleurir un marché gris du cannabis, le Conseil fédéral soumet en 2001 au Parlement un ambitieux projet de révision de la LStup pour ancrer dans les textes de loi les principes et les mesures de la politique des quatre piliers. Ce projet incluait aussi le principe de la réglementation du marché du cannabis. Réticents sur ce dernier point, les parlementaires la rejettent en 2004.

Au delà de cet échec, ce refus va avoir une conséquence terrible pour le futur de notre politique drogue. Dans un climat de tensions avec le Parlement, Pascal Couchepin annonce en 2005 le retrait du Conseil fédéral dans la politique drogue et laisse au législatif la tâche de trouver des solutions. Le pilote vient de sauter de l'avion, qui va dorénavant devoir se débrouiller sans lui. Depuis 1991 et l'annonce par Flavio Cotti du Premier paquet de Mesures pour réduire les Problèmes liés à la Droge (ProMeDro 1), c'était pourtant le Conseil fédéral qui avait mis tout son crédit politique pour remporter le succès des quatre piliers. Le cannabis aura eu raison de son volontarisme et il ne proposera plus de projet de loi au Parlement. Les nouvelles propositions seront toutes présentées par la voie de l'initiative parlementaire, très peu utilisée en Suisse.

## Votations de 2008

Trois ans plus tard, 2008 a été une année cruciale pour la Suisse en matière de politique drogue. Le Parlement revient à la charge avec une nouvelle révision qui, pour en renforcer l'acceptabilité des quatre piliers, écarte la question de la réglementation du marché du cannabis. Mécontents des attermolements, les chanvriers déposent l'initiative populaire: «Pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse» qui reprend en grande partie le modèle initial du Conseil fédéral. Les deux objets sont soumis au vote populaire le 30 novembre 2008.

Le résultat est sans appel. D'un côté, la politique des quatre piliers est plébiscitée en votation populaire par 68% des électeurs, de l'autre côté, l'initiative des chanvriers est rejetée par plus de 63% du peuple et la majorité des cantons. Cette différence de résultat s'explique par le fort soutien des partis politiques et de la société civile (santé publique, protection de la jeunesse et forces de l'ordre) pour la révision prônée par le Parlement, et par une désaffection de l'initiative par tous les milieux actifs dans le domaine, qui, craignant l'amalgame, préfèrent soutenir le modèle des quatre piliers ancré dans la LStup, jugée comme prioritaire.

Depuis cette date, le Parlement continue de chercher une solution car le problème reste entier. Sur le terrain, la situation change rapidement, avec la fin du régime de tolérance.

## Captation mafieuse du marché du cannabis et deal de rue

Selon les estimations prudentes des experts, le cannabis contenant plus de 1% de THC constitue dans notre pays un marché annuel de près de cent tonnes, pour un chiffre d'affaire estimé à un milliard de francs.

Durant les années 90 et jusqu'à la révision de la LStup en 2008, le cannabis bénéficiait en Suisse d'un statut particulier qui a rendu possible l'émergence d'un marché gris. Ce marché était composé d'une multitude de petits réseaux, plus ou moins officiels, avec notamment des points de vente et des producteurs connus des autorités et bénéficiant d'une certaine tolérance de la part des forces de l'ordre qui avaient anticipé le changement légal tant attendu. Après le rejet de l'initiative chanvre, cette attitude a radicalement changé. Les magasins ont été fermés, les champs et autres espaces de culture détruits et les entrepreneurs du secteur dénoncés et emprisonnés.

Alors que la demande en produits de cannabis est restée stable, cette politique a contribué à réduire l'offre en cannabis produit localement

et à provoquer une hausse massive du deal de rue dans les grandes villes suisses. Profitant du vide, de nouveaux opérateurs ont rapidement saisi l'opportunité qui leur était donnée. La mutation s'est ainsi réalisée sans difficulté et avec beaucoup de succès. Disposant déjà de réseaux d'approvisionnement et de revente, la criminalité organisée, active principalement sur le marché visible (deal de rue), a augmenté son chiffre d'affaires et a renforcé ses compétences d'opérateur clandestin. Cette nouvelle thématique, qui se mêle dangereusement à la question de l'asile, par la présence de dealers qui ont le statut de requérant débouté, va hystériser à nouveau le paysage politique sur les drogues. Plusieurs magistrats vont hausser le ton, à l'image du syndic de Lausanne Daniel Brelaz, qui promet la disparition du marché de la drogue en 2014.

Sans grande surprise, cette politique n'a produit aucun résultat, si ce n'est la montée du sentiment d'insécurité dans la plupart des grandes villes Suisse.

## Amendes d'ordre et arrêt du Tribunal fédéral

Au niveau fédéral, une initiative parlementaire, entrée en vigueur le 1er octobre 2013, prévoit qu'un adulte peut, en lieu et place de poursuites judiciaires, recevoir immédiatement une amende d'ordre d'un montant de 100 francs (payable dans les trente jours), sans que ne soit tenu compte quelconque antécédent et sans enregistrement autre qu'à des fins administratives.

Cette simplification procédurale poursuivait trois objectifs principaux : la réduction de la répression de l'usage bénin de cannabis, la diminution des coûts induits par la répression et l'harmonisation au niveau national du traitement des contrevenants. Toutefois, le remplacement des dénonciations pénales par des amendes d'ordre a eu des effets contraires à ceux attendus. Il a entraîné une augmentation de la répression des consommateurs (+15% entre 2012 et 2015) et des coûts supplémentaires. De plus, aucune harmonisation sur le plan de

la définition des infractions concernées (consommation, consommation et détention, seulement détention), sur celui des critères d'exclusion (les infractions connexes) ou sur le contexte d'application (les corps de police habilités à les donner) n'a eu lieu (Zobel, Homberg et al., 2017).

Pour couronner le tout, le 6 septembre 2017, un arrêt du Tribunal fédéral donne une nouvelle interprétation de la LStup en ce qui concerne la détention simple de moins de 10 grammes de cannabis. S'appuyant sur l'article 19b il déclare que la possession de moins de dix grammes de cannabis n'est pas punissable. Cette décision contredit la pratique actuelle où de nombreuses amendes ont été infligées pour ce motif. A ce titre, les polices de la plupart des cantons alémaniques ont d'ores et déjà annoncé avoir modifié leurs directives sur les amendes d'ordres en conséquence. Mais quid des cantons romands qui ont annoncé ne rien changer ?

## Des projets scientifiques pour faire bouger les lignes

Les villes qui subissent les nuisances du trafic comprennent que l'on n'échappera pas à la réglementation du marché et des projets pilotes voient le jour. Comme aux temps initiaux de la politique des quatre piliers, c'est le terrain qui donne l'impulsion et expérimente des mesures pragmatiques. Ainsi, pour éluder les restrictions de la LStup et susciter un débat constructif sur la question de la réglementation du cannabis, plusieurs autorités politiques locales ont engagé des scientifiques pour concevoir des projets de recherche permettant l'accès, pour des publics-cibles bien définis, à du cannabis contenant plus de 1% de THC tout en respectant la loi. En effet, selon l'article 8.5 de la LStup, des autorisations de production et de distribution de produits qualifiés de stupéfiants peuvent être délivrées dans le cadre de la recherche scientifique.

En 2012 dans le Canton de Genève, un groupe interparti réunit, à huis-clos et sans mandat politique offi-

ciel, des parlementaires qui ont l'objectif de réfléchir à un projet-pilote de régulation du marché du cannabis sous la forme d'associations de consommateurs. Il en résulte un ambitieux rapport. Depuis, ce projet est piloté par la Commission consultative en matière d'addictions qui a mandaté l'Institut de Recherche Sociologique de l'Université de Genève et le Service d'addictologie des Hôpitaux Universitaires de Genève afin de concrétiser cette volonté. Avec le soutien de Mauro Poggia annoncé publiquement fin octobre par voie de presse, cette expérience obtient enfin une légitimité politique.

En Suisse alémanique, c'est respectivement en 2010 pour Zurich et 2014 pour Berne que les parlementaires des villes ont fait passer une motion demandant d'expérimenter de nouveaux modèles de régulation. Un projet permettant la distribution de cannabis par le biais des pharmacies, soutenu par le Fond National pour la recherche Scientifique (FNS), est en route. D'ores et déjà, les villes de Bienne, Ostermundigen, Zurich et de Lucerne ont rejoint ce dispositif, alors que le Canton de Bâle-Ville souhaite, de son côté, l'expérimenter pour les personnes qui consomment du cannabis pour des raisons de santé (selon les principes de l'automédication). Enfin, les villes de Thoun et de Winterthur se sont jointes à la réflexion.

Autrement dit, les représentants politiques de près d'un quart de la population suisse sont insatisfaits de la situation actuelle en matière de régulation du marché du cannabis et souhaitent faire évoluer la situation. En date du 14 novembre 2017, à la surprise générale, l'OFSP refuse catégoriquement d'entrer en matière sur le principe des projets pilotes, prétextant que la loi ne permet pas de déroger pour de la recherche portant sur des consommateurs de cannabis dont l'usage n'est pas thérapeutique. Reste maintenant à savoir quelle sera leur stratégie face à ce refus. Mettre toutes les ressources pour contester la décision sur le plan juridique? Prendre acte que le cadre lé-

gal, dans son état actuel, n'est pas pertinent en matière de cannabis et, enfin, s'engager fermement au niveau politique pour le changer ?

## La réglementation du marché du cannabis, c'est maintenant !

Par ailleurs, la commercialisation en masse du cannabis CBD a surpris tous les experts et s'installe dans nos commerces. De plus, un sondage du Fachverband Sucht, partenaire alémanique du GREÀ, indique que 2/3 des Suisses sont favorables à une réglementation moderne du cannabis. Les conditions semblent désormais réunies pour un changement rapide du statut du cannabis en Suisse.

Les villes se sont remises en mouvement sur le sujet et ont repris les commandes d'une politique drogue laissée à l'abandon par son guide historique, le Conseil fédéral. Le Parlement, avec une initiative parlementaire issue des milieux paysans verts et le peuple, avec une initiative populaire (Legalize it!), relancent le débat au niveau national. Il ne reste plus qu'à rappeler le pilote, dont le siège est resté vide depuis douze ans. L'arrivée d'Ignacio Cassis, qui connaît bien la problématique, fait rêver à un retour du Conseil fédéral pour enfin réussir une réforme qui échoue depuis trop longtemps.

## Références

- Annaheim, B., & Gmel, G. (2009). Vom Hanfladen auf die Gasse? Ein Vergleich der Bezugsquellen von Cannabis bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen zwischen den Jahren 2004 und 2007. *Abhängigkeiten*, 1(9), 38-55.
- Marmet, S., Archimi, A., Windlin, B., & Delgrande Jordan, M. (2015). *Substanzkonsum bei Schülerinnen und Schülern in der Schweiz im Jahr 2014 und Trend seit 1986*. Retrieved from Lausanne:
- Zobel, F., Homberg, C., & Marthaler, M. (2017). Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis. Rapport de recherche, 82.
- GREÀ Groupement romand d'études des addictions [www.grea.ch](http://www.grea.ch)

## Devenez membre et recevez notre journal

Montant de la cotisation CHF 50.- pour une personne physique. CHF 100.- pour une personne morale.

Vous pouvez également faire un don sur notre compte : Banque Cantonale de Genève K 3279.09.07

Plus d'infos sur [www.premiereligne.ch](http://www.premiereligne.ch)