

Les incohérences de la politique cannabis



Légalisation au Colorado © DR

Deux Suisses sur trois souhaitent réglementer le commerce du cannabis. Malgré ses grosses lacunes, la loi ne change pas et favorise la criminalité organisée. Les villes voulaient tester de nouvelles solutions, Berne refuse.

Par **Simon Anderfuhren-Biget**, GREA et Institut de recherche sociologique, Université de Genève, et **Jean-Félix Savary**, GREA, Lausanne

Le statut du cannabis en Suisse fait l'objet de débats depuis plus de vingt ans. Et ce n'est pas fini puisque 2017 a été une année pleine de rebondissements [1]. Alors que les principaux centres urbains qui souhaitent tester des modèles d'accès régulé font face au refus de l'Office fédéral de la santé publique d'entrer en matière sur le principe de projets pilotes destinés aux consommateurs non-médicaux [2], la commercialisation en masse du cannabis CBD a surpris tous les experts et fait les choux gras d'un secteur industriel proactif et innovant.

Du côté politique, le réveil se fait aussi sentir. En été 2017, un sondage de la faitière des professionnels alémaniques a montré que 2/3 des Suisses sont favorables à une réglementation moderne du cannabis. De plus, une initiative populaire, «Legalize it», est annoncée. En mai 2017, estimant que la voie parlementaire est incontournable, les Verts ont déposé une initiative «Pour une loi sur le chanvre» afin de réglementer le cannabis comme le tabac et l'alcool et de réserver cette production aux paysans de montagne.

En dépit de cette agitation, la situation n'a que peu changé pour les consommateurs. Le droit régulant la détention et la consommation est peu lisible et appliqué de diverses manières sur le territoire, comme le montre le rapport d'Addiction Suisse sur les amendes d'ordre [3]. Depuis septembre, la situation s'est encore aggravée, avec un arrêt du Tribunal fédéral qui déclare que la détention de 10 g de cannabis n'est plus punissable. Certains cantons alémaniques ont déclaré ne plus poursuivre les détenteurs de cannabis, alors que les cantons romands ont annoncé ne rien changer à leur pratique pour l'instant.

Comment citer cet article ?

Simon Anderfuhren-Biget et Jean-Félix Savary, «Les incohérences de la politique cannabis en Suisse», REISO, Revue d'information sociale, mis en ligne le 20 novembre 2017, <https://www.reiso.org/document/2395>

Le niveau de confusion sur cette problématique exige à nouveau un grand débat public afin de trouver un modèle consensuel et majoritaire avec tous les acteurs et professionnels concernés.

La politique des quatre piliers

Retour sur le contexte. A l'international, la Suisse jouit d'une forte réputation en matière de politique des drogues. Développée dès les années 90, la politique des quatre piliers a substitué au «tout répressif» une approche pragmatique et protectrice basée sur des objectifs de santé publique. Au lieu de porter un jugement moral sur les usagers et les substances consommées, cette perspective prend pour acquis la consommation de substances potentiellement addictives et nocives à la santé et propose des mesures visant à en réduire les dommages pour l'individu et la société. Un ensemble cohérent de mesures a découlé de ce socle conceptuel : les traitements de substitution et la prescription d'héroïne sous contrôle médical, la création de salles de consommation à moindre risques, la distribution de matériel de consommation de substances injectables ou à inhaler, ou encore les projets tels que le « drug testing » [4]. Cette politique a prouvé son efficacité : baisse significative du nombre de morts par overdose et des cas de transmission du VIH, baisse de la criminalité liée à l'acquisition des substances, amélioration du sentiment de sécurité publique lié à l'éradication des scènes ouvertes de la drogue.

En dépit du bon sens et alors qu'il est le produit illégal le plus consommé en Suisse, le cannabis a pour l'instant échappé au pragmatisme helvétique de la politique des quatre piliers. A Berne, dans les longs débats sur la révision de la loi (LStup), le principe de la réglementation du marché du cannabis, souhaité alors par le Conseil fédéral, a rapidement été abandonné. Bien des atermoiements plus tard, le peuple a voté la mouture parlementaire qui, à part le cannabis, reprenait le modèle du Conseil fédéral des quatre piliers. Il a en revanche refusé l'initiative des chanvriers qui souhaitaient sortir de la zone grise et réguler enfin ce marché. Depuis ces deux votations de 2008, le Parlement continue de chercher une solution pour le cannabis car le problème reste entier.

Sur le terrain, la prison et les amendes

Sur le terrain, la situation a changé de manière dramatique. Les commerçants suisses, à l'image de l'emblématique chanvrier Bernard Rappaz, ont fini en prison. Le champ a été libre pour de nouveaux acteurs, notamment internationaux, et les rues des grandes villes suisses ont vu une arrivée massive de dealers, souvent requérants d'asile. Cette situation a hystérisé à nouveau le paysage politique. Plusieurs magistrats ont haussé le ton, à l'image du syndic de Lausanne Daniel Brélaz, qui a promis la disparition du marché de la drogue en 2014. Sans grande surprise, cette politique du coup de menton n'a produit aucun résultat. Seul effet bénéfique : le débat a repris sur la politique des drogues.

Rappelons que, au niveau fédéral depuis 2013, les amendes d'ordre pour le cannabis prévoient qu'un adulte peut, en lieu et place de poursuites judiciaires, recevoir une amende d'ordre d'un montant de CHF 100.- payable dans les trente jours, 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 grâce à un allègement et une simplification de la charge de travail de la police et de la justice ; l'harmonisation du traitement des contrevenants et la réduction de l'arbitraire. En résumé, le remplacement des dénonciations pénales par des amendes d'ordre a eu des effets contraires à ceux attendus :

1. L'introduction des amendes d'ordre a entraîné une plus grande probabilité de sanctions à l'encontre des usagers et des détenteurs de cannabis (+15% entre 2012 et 2015).
2. Le régime des amendes d'ordre a généré des coûts supplémentaires en raison des contraventions non payées qui retombent dans le régime de la dénonciation pénale.
3. Il subsiste encore de grandes disparités entre les cantons, notamment à cause des ambiguïtés de définition

des infractions concernées (consommation, consommation et détention, seulement détention), des critères d'exclusion (les infractions connexes) et du contexte d'application (les corps de police habilités à les donner). [5]

Le marché et la logique de la clandestinité

La structure du marché du cannabis illégal est relativement peu connue. Les statistiques policières reflètent principalement leur propre activité et les enquêtes épidémiologiques souffrent souvent de biais en raison du caractère illégal des substances consommées qui incite les répondants à minimiser leur consommation. Cela dit, on estime à 500'000 le nombre de consommateurs réguliers de cannabis en Suisse ; le cannabis contenant plus de 1% de THC constituerait dans notre pays un marché annuel de près de 100 tonnes, pour un chiffre d'affaires estimé à 1 milliard de francs, mais cela pourrait aussi être beaucoup plus.

L'accès au cannabis est retourné dans des logiques de clandestinité selon un double mouvement [6]. Pour les amateurs invétérés, des filières de distribution à domicile se sont professionnalisées grâce aux nouvelles technologies de l'information, alors que les consommateurs occasionnels ou moins bien organisés se fournissent dans la rue. Disposant déjà de réseaux d'approvisionnement et de revente, la criminalité organisée a augmenté son chiffre d'affaires et renforcé ses compétences d'opérateur clandestin. Au niveau des produits, la donne a aussi changé. La Suisse n'est plus un exportateur net d'un cannabis produit localement. Par ailleurs, les saisies de cannabis ont révélé des produits dangereux, avec des traces de pesticides, de métaux lourds et de moisissures, en provenance d'Albanie et d'Espagne.

Ainsi, suite à une période de tolérance caractéristique de la politique helvétique en matière de drogue, le marché du cannabis illégal est redevenu incontrôlable. Le tournant répressif du début des années 2000 a eu comme corollaire le renforcement des réseaux criminels et une augmentation flagrante de la visibilité de son commerce, responsable de la montée du sentiment d'insécurité.

Dans les centres urbains qui supportent les principales charges liées à la répression de l'usage et du trafic de cannabis, des élus ont relancé la discussion sur la réglementation du marché. Ainsi, afin de dépasser les restrictions de la LStup et de susciter un débat constructif, 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 son article 8.5 [7], des autorisations de production et de distribution de produits qualifiés de stupéfiants peuvent être délivrées dans cadre d'une recherche scientifique.

Les villes stoppées par la Confédération

Un tel projet-pilote a été lancé à Genève où un groupe inter-parti a imaginé des associations de consommateurs, avec un mandat donné à l'Université et aux Hôpitaux universitaires. Annoncé publiquement, le soutien du conseiller d'Etat Mauro Poggia vient de donner une légitimité politique à cette expérience. C'est le cas aussi en Suisse alémanique. Les parlementaires de la Ville de Berne ont demandé à l'Institut de médecine sociale et préventive de l'Université de développer un projet de recherche pour permettre la distribution de cannabis par le biais des pharmacies, avec l'aval de la Commission cantonale d'éthique et les financements du Fond national suisse de la recherche scientifique. Les villes de Bienne, Thoun, Zurich et Lucerne avaient rejoint ce dispositif ; le canton de Bâle-Ville envisageait un projet destiné aux personnes qui consomment du cannabis pour raison de santé selon les principes de l'automédication ; la ville de Winterthour était aussi intéressée.

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 souhaite faire évoluer la situation. Avec le refus des projets-pilotes que vient de décider l'Office fédéral de la santé publique le 14 novembre 2017, tous ces projets sont remis en cause. Pour de nombreux observateurs, c'est un refus d'imaginer de nouvelles solutions pragmatiques. Les conditions semblaient pourtant réunies pour un changement rapide du statut du cannabis en Suisse. Le cadre légal a prouvé son inefficacité et les remèdes apportés, par le biais des amendes d'ordre, se sont révélés presque pire que le mal initial. Parallèlement, 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 pilote historique, le Conseil fédéral. Aujourd'hui l'OFSP, avec une interprétation restreinte et contestable du droit, prend la parole pour refuser ces nouvelles perspectives. Face au juridisme étroit de l'administration fédérale, il est maintenant urgent que la politique, dans son sens le plus noble, reprenne la main et ouvre le débat sur une véritable régulation des marchés du cannabis.

[1] Cet article a été rédigé pour REISO et l'association genevoise [Première Ligne](#).

[2] Communiqué de l'OFSP [en ligne](#).

[3] Zobel, F., Homberg, C., & Marthaler, M. (2017). Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis. *Rapport de recherche*, 82.

[4] Tester, pour informer le consommateur, la composition et la pureté des produits psychoactifs disponible sur le marché noir.

[5] Zobel et al., op. cité.

[6] 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*.

[7] Art. 8.5 LStup : «Si aucune convention internationale ne s'y oppose, l'Office fédéral de la santé publique peut accorder des autorisations exceptionnelles pour la culture, l'importation, la fabrication et la mise dans le commerce des stupéfiants [...] qui sont utilisés pour la recherche, le développement de médicaments ou une application médicale limitée.»