



## Rapport sur le cannabis

Résumé pour le séminaire de presse du 23. Avril 1999

Berne, avril 1999

## Résumé

La Commission pour les problèmes liés aux drogues (CFD) est une commission extraparlémenaire nommée par le Conseil fédéral. Ses membres, des spécialistes de différentes disciplines, traitent professionnellement de certains aspects du problème de la drogue. Cette commission conseille le Conseil fédéral dans les questions fondamentales liées à la politique de la drogue.

Elle a rédigé un rapport dans lequel elle fait le point de la situation en Suisse en ce qui concerne le cannabis et, à partir de cette analyse, formule des propositions pour la politique future, en particulier dans l'optique de la révision de la loi sur les stupéfiants.

La Commission est arrivée à la conclusion qu'une réévaluation de la question du cannabis était nécessaire, tant du point de vue du rôle de celui-ci comme drogue d'agrément que de son emploi éventuel à des fins médicales.

Le rapport ne traite que marginalement de l'usage médical du cannabis. Se fondant sur la littérature médicale internationale, la commission recommande l'adoption d'une base légale permettant la mise en œuvre de projets de recherche contrôlés sur l'usage thérapeutique du cannabis en Suisse.

En ce qui concerne la consommation du cannabis comme produit d'agrément, la situation en Suisse s'est modifiée de façon toujours plus marquée au cours des dernières années. En l'occurrence ce ne sont pas les nouvelles connaissances sur les effets du cannabis qui ont joué le rôle prédominant, les recherches les plus récentes ayant tout au plus confirmé ce que l'on savait déjà. C'est bien plutôt la façon dont est perçu le cannabis dans la société qui a subi une évolution considérable. C'est ainsi que les nouvelles habitudes de consommation du cannabis ont fait de celui-ci un produit d'agrément qui est consommé par une grande partie de la population sans aucun sentiment de faute et sans faire la moindre relation avec les drogues dites dures. Il est résulté de cette évolution des frictions toujours plus nombreuses entre les prescriptions juridiques régissant la consommation, l'acquisition et l'accessibilité du cannabis, d'une part, et les problèmes de leur application, d'autre part.

Les expériences faites par le passé montrent très clairement qu'une politique basée sur la prohibition ne permettait pas d'empêcher cette évolution. Cette politique a bien davantage conduit à une perte croissante de crédibilité de la politique de l'Etat en matière de drogue, perte encore accentuée par les pratiques divergentes des cantons en matière de poursuite des consommateurs et des petits trafiquants de cannabis.

Dans ce contexte la commission a examiné de manière approfondie dans quelle mesure une adaptation de la législation concernant les produits du cannabis pourrait être envisagée. Elle est arrivée à la conclusion que la consommation de cannabis – comme la consommation de toute substance agissant sur le système nerveux central – peut présenter certains risques, mais que l'on ne dispose pas de connaissances, établies de manière certaine, selon lesquelles il existerait un risque de toxicité alarmant. En outre, elle constate que les consommateurs de cannabis peuvent aujourd'hui en obtenir partout et sans problèmes, et, dans la très grande majorité des cas, sans risquer de sanctions – un fait qu'il ne faut jamais oublier lors de l'examen de modèles d'accessibilité légale.

Après cette analyse de la situation, le rapport présente les options que la Suisse peut envisager dans le cadre d'une révision de la loi sur les stupéfiants. Etant donné que les Conventions internationales (notamment la Convention unique sur les stupéfiants de 1961) jouent un rôle capital s'agissant de décisions politiques, le rapport distingue les options qui peuvent être réalisées en conformité avec ces conventions et celles qui ne peuvent pas l'être. Pour chaque option sont exposées les conséquences qu'elle pourrait avoir sur la propension à consommer, les habitudes de consommation, les répercussions sur le marché illégal et sur la nécessité de réglementer. Un chapitre est consacré à l'évaluation des différentes options quant aux possibilités qu'elles offrent de réaliser une série de buts de la politique en matière de cannabis. *En l'occurrence le but primordial de la politique future en matière de cannabis est la mise en place de conditions cadre qui permettent d'empêcher dans la mesure du possible les conséquences indésirables de sa consommation.*

La solution que la commission recommande, qui est conforme avec la Convention unique de 1961, est une révision de la loi sur les stupéfiants qui dépénalise la consommation de cannabis et les actes liés à son acquisition à des fins de consommation personnelle. En outre, la loi sur les stupéfiants devrait créer les bases nécessaires pour une réglementation qui permette à la police et à la justice de renoncer, dans des conditions clairement définies, à poursuivre le petit trafic, y compris par métier (principe d'opportunité).

Autre option, qui ne serait toutefois pas compatible avec les conventions internationales, la commission propose l'élaboration d'un modèle de commerce sous licence avec des critères définis pour l'obtention d'un permis d'acquisition. Un tel modèle permettrait d'acquérir du cannabis légalement non pas dans le sens d'une liberté de commerce, mais d'un commerce soumis à une réglementation claire. La densité de celle-ci devrait être suffisante pour faire droit aux objectifs de la politique en matière de cannabis. Elle trouverait ses limites là où un excès de régulation favoriserait le maintien du marché noir. Concrètement, du côté du commerce, il faudrait poser des exigences en matière de formation professionnelle, prévoir des prescriptions concernant la remise et les produits, interdire la publicité, introduire des taxes fiscales et le cas échéant, des prix imposés. Du côté des consommateurs, une limite d'âge devrait être prévue et, pour prévenir le tourisme de la drogue, exiger la présentation du certificat de domicile lors de chaque acquisition.

Du point de vue technique, la commission préfère le modèle de licence car il offre des conditions cadre précises et réalisables. Elle est d'avis que ce modèle est davantage crédible qu'un modèle dans lequel subsistent les points de friction existants entre une interdiction de principe du trafic et une tolérance limitée. Le choix du législateur se fera cependant en fin de compte sur des critères politiques et non pas techniques.

Le rapport sera probablement publié au milieu du mois de mai.

**Adresse des Présidents**

Dr. med. François van der Linde  
Leiter Amt für Gesundheitsvorsorge  
des Kantons St. Gallen  
Moosbruggstrasse 11  
9001 St. Gallen  
Tel. 071 229 35 73  
Fax 071 229 35 52

**Adresse des Sekretariates**

Bundesamt für Gesundheit  
Ueli Minder, Stella Boleki  
Sekretariat Koordinations- und  
Dienstleistungsplattform Drogen  
3003 Bern  
Tel. 031 323 02 38  
Fax 031 323 00 60

# **Analyse comparative des législations européennes en matière d'usage de drogues illicites et des actes préparatoires de l'usage**

Rapport sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique

**Dr. Maria Luisa Cesoni**

Résumé

Le présent rapport représente l'opinion de l'auteur, qui ne correspond pas obligatoirement à celle de l'Office fédéral de la santé publique.

Genève, avril 1999

## Résumé

Ce rapport, établi à la demande de l'Office fédéral de la Santé publique, vise à étudier, à partir des textes législatifs et de la littérature spécialisée, les choix effectués par les pays de l'Union européenne en matière d'incrimination de la consommation de stupéfiants et des actes préparatoires de la consommation. Sept pays ont été sélectionnés (D, E, F, UK, I, NL, S), représentatifs des différences législatives existant au sein de l'UE en matière de consommation de drogues illicites.

Le but de l'étude est de présenter les options qui s'offrent à la Suisse dans le cadre d'une révision de la Loi fédérale sur les stupéfiants, à la lumière de la latitude permise par le contexte international et des conclusions qu'une comparaison des législations mises en oeuvre dans d'autres pays européens permet de tirer.

### 1. La législation en vigueur

En matière de consommation de stupéfiants et des actes préparatoires de la consommation (achat, détention, culture, etc.), les pays de l'UE ont opté pour des choix législatifs différents, allant de l'incrimination de l'usage simple (France et Suède) à la non-incrimination tant de l'usage que de la détention pour usage personnel (Espagne et Italie).

#### *Dispositions en matière d'usage et de détention pour usage personnel*

Pays	Allemagne	Espagne	France	Grande Bretagne	Italie	Pays-Bas	Suède
Incrimination de l'usage	non	infraction administrative pour l'usage en public	oui	oui pour le seul opium	non	non	oui
Incrimination de la détention*	oui	infraction administrative	oui	oui	infraction administrative	oui, mais non appliquée	oui
Alternative thérapeutique	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Distinction entre les produits**	non	oui	non	oui	oui	oui	non

\* Incrimination spécifique de la détention pour usage personnel ou incrimination de la détention sans distinctions.  
\*\* Aux fins de la définition des infractions pénales.

Ces différences législatives subsistent malgré la ratification, par l'ensemble des pays étudiés, des principales conventions internationales en matière de stupéfiants (1961 et 1988) et de substances psychotropes (1971). L'obligation d'incriminer directement l'usage n'est prévue par aucune norme de droit international. Chaque pays est ainsi libre d'effectuer son choix en pleine autonomie.

En revanche, l'art. 3 ch. 2 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée à Vienne en 1988, prévoit que " sous réserve de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique ", chaque partie confère le caractère d'infraction pénale à la détention et à l'achat de stupéfiants et de substances psychotropes et à la culture de stupéfiants destinés à la consommation personnelle.

L'Italie et l'Espagne, qui n'incriminent pas la détention pour l'usage personnel, n'ont pas émis d'autres réserves à cet article. Ces pays estiment que la prévision explicite de la réserve de ces principes par la convention de 1988 implique que l'incrimination des actes préparatoires est autorisée, mais non imposée. Ils considèrent, en effet, que l'option de l'incrimination des actes préparatoires de la consommation serait en contradiction avec les principes fondamentaux de leur système juridique et constitutionnel, ainsi qu'avec le choix de ne pas incriminer l'usage.

La possibilité de choisir des traitements juridiques différents de la consommation et de ses actes préparatoires, adaptés aux situations, cultures et priorités nationales, existe donc pour les pays qui ont adhéré aux conventions internationales en matière de stupéfiants. La réserve que le Conseil fédéral a prévu d'émettre lors de la

ratification de la convention de 1988<sup>1</sup> ne paraît ainsi pas indispensable; elle offrirait cependant une garantie supplémentaire d'autonomie.

Dans les pays de l'UE, une discussion sur la nécessité d'harmoniser les législations nationales en matière de stupéfiants s'est tenue dans la première moitié des années 1990. En suivant une tendance plus générale à l'égard de la criminalité grave, cette volonté d'harmonisation semble désormais porter, essentiellement, sur les dispositions de lutte contre le trafic de stupéfiants. Les pays de l'UE ont affirmé la nécessité que la lutte contre le trafic se conjugue avec une politique active de prévention, de soins et de réinsertion des usagers dépendants. Il ne paraît donc plus y avoir de tendance européenne à un alignement des dispositions législatives en matière de consommation et actes préparatoires de la consommation, ni dans un sens plus répressif, ni dans un sens plus tolérant.<sup>2</sup>

Si les options de fond en matière d'incrimination ne semblent aucunement remises en question, des tendances divergentes, amenant à l'adoption d'une attitude plus stricte (Pays-Bas) ou plus tolérante (Allemagne) à l'égard des consommateurs, peuvent toutefois être constatées.

## 2. La mise en oeuvre de la loi

Lorsque la consommation est réprimée pénalement, directement ou indirectement via l'incrimination de la détention, l'activité de la police en matière de stupéfiants se concentre en majorité (D, S) voire essentiellement (F, UK) dans la poursuite des consommateurs. Cette activité répond aussi, même surtout, à des raisons de maintien de l'ordre (c'est le cas pour la France et la Grande-Bretagne, mais aussi apparemment pour la Suède). Bien que l'interpellation des usagers soit parfois justifiée, tant au niveau national qu'international, en tant qu'instrument de la lutte contre le trafic, cette lutte n'aboutit qu'à un nombre très limité d'interpellations de trafiquants. Ces dernières sont beaucoup plus nombreuses en Italie et, surtout, en Espagne, où la consommation n'est pas incriminée, qu'en France par exemple.

Les condamnations représentent, généralement, un nombre plus restreint que celui des interpellations; des recherches seraient cependant nécessaires pour connaître les raisons techniques de cette déperdition. Lorsque la possibilité de classement est prévue, soit par un principe général d'opportunité de la poursuite, soit spécifiquement en matière de stupéfiants, à défaut de directives précises et contraignantes, le recours à cette possibilité est susceptible de variations très importantes.

Quand les données sont disponibles, on constate que les mesures alternatives aux poursuites ou à la peine privative de liberté ne sont que marginalement appliquées. Pourtant, les usagers de drogue sont considérés représenter, dans tous les pays étudiés - y compris les plus tolérants - une part importante de la population incarcérée (30 à 50% selon les pays et les années). En revanche, en Espagne et en Italie, le traitement médico-psycho-social semble avoir souvent la priorité sur l'application des sanctions administratives.

Il arrive, enfin, que les usagers de drogues continuent de consommer des substances interdites, même en prison: nous l'avons constaté dans la littérature concernant l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suède.

## 3. Eléments d'évaluation

Dans les documents analysés, on remarque qu'un clivage se dessine entre acteurs politiques et milieux académiques, les derniers se montrant partout, même dans les pays ayant adopté une politique tolérante, plus enclins à une réduction (supplémentaire) de la répression des consommateurs de drogue. Il faut particulièrement noter que le consensus portant sur l'incrimination de l'usage et de ses actes préparatoires est, en France, remis sérieusement en question parmi les experts, tout comme parmi les professionnels des services médico-sociaux. Ces derniers, qui ont soutenu longtemps l'approche gouvernementale, appellent désormais à une dépenalisation, voire à une décriminalisation de la consommation.

Cependant, les positions avancées, tant dans les milieux politiques qu'académiques, pour soutenir la nécessité d'incriminer l'usage de drogue et/ou ses actes préparatoires, ou l'inverse, se fondent, en majorité, sur des motivations de principe. Cela est tout à fait logique, puisque la preuve de l'influence du statut juridique de la consommation sur l'évolution du phénomène n'est pas faite et paraît impossible à faire. La différence

<sup>1</sup> Cf. le message du 29 novembre 1995.

<sup>2</sup> Cf. l'action commune "relative au rapprochement des législations et des pratiques entre les Etats membres de l'Union européenne en vue de lutter contre la toxicomanie et de prévenir et de lutter contre le trafic illicite de drogue" du 17 décembre 1996.

appréciation de cette hypothèse par les politiques et les scientifiques contribue à motiver les diverses opinions exprimées.

Les chercheurs soulignent en effet l'impossibilité de rendre compte de manière précise et fiable de l'évolution des phénomènes de consommation, en raison notamment de l'ampleur de leur partie cachée. Cependant, les informations présentées semblent montrer des constantes dans les pays étudiés:

- apparition des phénomènes de consommation dans les années fin 1960-1970, puis croissance importante dans les années 1970-1980;
- oscillations de la consommation; par périodes, on constate de fortes tendances à la hausse;
- modification des produits consommés; certains disparaissent (pour revenir, éventuellement, des années plus tard), d'autres apparaissent.

Ces constats représentent des indices de l'absence d'un lien de causalité entre le statut juridique de la consommation et son évolution. Celle-ci paraît avoir globalement augmenté - et parfois diminué pour certains produits - tant dans les pays adoptant une politique répressive, comme la Suède ou la France, que dans les pays tolérants, comme les Pays-Bas ou l'Espagne. Au contraire, l'évolution de la consommation a été (entre autres facteurs) à l'origine de modifications législatives, comme lors de l'émergence du phénomène en Italie ou en France.

Il faut enfin remarquer qu'une étude comparative précédente (Cesoni, 1993) a soutenu qu'il serait possible d'évaluer les effets indirects des dispositions pénales sur les modes et les conditions de consommation et les phénomènes associés. Deux recherches, portant, la première, sur la prévalence du VIH parmi les usagers de stupéfiants et, la seconde, sur la criminalité associée à l'usage, ont vérifié par la suite cette possibilité. Elles ont constaté, l'une, des retards dans la mise en place de dispositifs de prévention du sida dans les pays les plus répressifs à l'égard de la consommation (Serfaty, 1993) et, l'autre, une diminution de la criminalité associée lorsque la criminalisation de la consommation n'est pas mise en oeuvre (Killias, 1997).

L'opportunité, politique et juridique, de l'incrimination - directe ou indirecte - de la consommation est mise en question.

Non seulement son efficacité en termes de réduction de la demande de drogues illicites n'a été nulle part établie, mais elle pose aussi des problèmes quant au respect des principes juridiques fondamentaux.

Selon des opinions exprimées dans plusieurs pays, tout au long des dernières décennies, l'incrimination de la consommation et de ses actes préparatoires viole le droit à la liberté individuelle, protégé par les conventions internationales et par nombreuses constitutions, qui ne souffre de limitations que lorsque des atteintes sont portées aux droits des tiers.

Lors de la mise en oeuvre de la loi, la forte prévalence des poursuites de consommateurs sur celles de trafiquants pose des problèmes de proportionnalité de la réaction sociale. De plus, lorsque une possibilité de classement est donnée aux parquets, et que des directives contraignantes ne peuvent pas être adoptées, des inégalités manifestes de traitement d'un même comportement se produisent, allant du classement à l'application une peine de prison ferme.

Enfin, on remarque que le principe " thérapie au lieu de la poursuite ", qui régit - politiquement ou juridiquement - les législations punissant la consommation de drogue et/ou ses actes préparatoires, n'a pas d'effet pratique. Les réticences des magistrats à appliquer des mesures de type sanitaire, qui échappent à leur compétence, sont manifestes.

## Conclusions

\* Toutes les options adoptées par les Etats européens sont possibles pour la Suisse:

- maintien de l'incrimination de l'usage,
- incrimination du seul usage en public,
- décriminalisation de l'usage et incrimination des actes préparatoires,
- décriminalisation des deux types de comportements,
- prévision de sanctions administratives pour l'un et/ou l'autre comportement.

\* Le choix de ne pas incriminer l'usage est conforme au droit international.

\* La ratification de la convention de Vienne de 1998 n'impose pas l'incrimination des actes préparatoires de la consommation si une telle option est contraire aux principes fondamentaux du droit suisse. La prévision d'une réserve étendue s'avérerait opportune, afin de légitimer le processus d'élargissement des programmes de prescription de stupéfiants et de se réserver, à l'avenir, une marge de manoeuvre quant à une nouvelle et autonome réglementation du cannabis.

\* Il n'y a pas de preuve de l'efficacité de la répression de ces comportements, tant en termes de réduction de la consommation, que de succès dans la poursuite des trafiquants, qui puisse justifier le maintien de leur incrimination.

\* En revanche, des indices d'effets secondaires négatifs de l'incrimination de ces comportements ont été repérés par quelques recherches.

\* Le choix à effectuer est, ainsi, un choix éminemment politique, qui se doit de tenir compte de certains éléments, de droit et de fait:

- le respect des droits fondamentaux des usagers doit être garanti, puisqu'ils sont protégés par des conventions internationales auxquelles la Suisse a adhéré, ainsi que par la nouvelle Constitution fédérale ;
- le respect de l'égalité de traitement doit être assuré, dès lors qu'on affirme, dans le cas du dopage, que " l'Etat n'a pas à punir les personnes qui mettent en danger leur propre santé " <sup>3</sup>;
- la décriminalisation du seul usage ne suffit pas à empêcher que les usagers soient poursuivis pour leur consommation, puisque ces poursuites se fondent, le plus souvent, sur un flagrant délit de détention de drogue ;
- la prévision d'un principe d'opportunité de la poursuite élargi n'amène pas, lorsque des directives contraignantes ne peuvent pas être émises, à une dépénalisation substantielle de la consommation, les magistrats manifestant peu de volonté d'y recourir; cette option amène d'ailleurs à des fortes inégalités de traitement des usagers.

---

<sup>3</sup> Message soumis le 1er mars 1999 par le Conseil Fédéral aux Chambres fédérales au sujet de la nouvelle Loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux prévoyant de nouvelles dispositions sur le dopage dans la Loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports.

# **Rôle de la pénalisation de la consommation de stupéfiants sur la lutte contre l'abus des stupéfiants en Suisse et de ses actes préparatoires, et ses conséquences**

Rapport sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique

**Gustav Hug-Beeli, dr iur**

Résumé

Le présent rapport représente l'opinion de l'auteur, qui ne correspond pas obligatoirement à celle de l'Office fédéral de la santé publique.

Zürich, avril 1999

## Résumé

Aucune convention internationale n'oblige la Suisse à poursuivre pénalement la consommation de drogue. La Convention des Nations Unies du 20 décembre 1988 exige cependant que la détention, la vente et la culture intentionnelles de stupéfiants aux fins de consommation personnelle doivent être rendues punissables par le droit national, ce qui, indirectement, transforme la consommation en acte punissable. Cette disposition résulte de la revendication, formulée notamment par les pays producteurs et de transit, selon laquelle la lutte sur le plan international contre les problèmes de drogue ne doit pas seulement porter sur l'offre mais également viser à réduire la demande.

Cette exigence, le Tribunal fédéral l'a concrétisée en 1969 déjà, lorsqu'il a déclaré punissable la possession de drogue en tant qu'acte préparatoire de la consommation personnelle, bien qu'elle ne l'était pas selon la loi sur les stupéfiants en vigueur à l'époque.

Lorsque la pénalisation de la consommation de drogue fut expressément inscrite comme contravention dans la loi, lors de la révision de celle-ci en 1975, cela revenait à la décriminaliser partiellement. Ce faisant, le législateur voulait faire la distinction entre consommateurs et trafiquants.

Or cet objectif n'a pu être atteint au cours des trente dernières années; bien au contraire, on a constaté que les dénonciations comme les condamnations de "purs" consommateurs étaient beaucoup plus fréquentes que celles de "purs" trafiquants. De plus, les mesures de police prises à l'encontre des consommateurs entraînent en conflit avec les exigences de la prévention, de la réduction des risques et de l'aide à la survie.

Ce sont d'ailleurs ces arguments qui sont principalement mis en avant dans le débat sur la politique future en matière de drogue s'agissant de la dépénalisation de la consommation. En l'occurrence, on ne tient pas suffisamment compte du fait que la consommation de drogue, si elle peut être socialement tolérée, n'en constitue pas moins un problème aux conséquences sociales négatives. En effet, la consommation de drogue ne nuit pas seulement au consommateur lui-même, elle peut aussi occasionner des dommages à des tiers, dommages qui ne sont pas seulement ceux de nature sociale et économique dus à la consommation abusive par injection non médicalement prescrite, mais aussi et surtout au fait qu'elle peut favoriser la consommation de tiers.

Comme chaque consommateur de drogue calque son comportement sur celui d'un autre, tout consommateur de drogue est un facteur favorisant l'entrée d'un tiers dans la drogue, qui devient à son tour un facteur de propagation de la consommation de drogue et par conséquent de son abus. De plus, chaque consommateur dépendant devient, une fois ou l'autre, un trafiquant plus ou moins actif, surtout s'il n'a ni fortune ni revenu. Il entre alors dans la troisième catégorie des partenaires du marché, c'est-à-dire les fixer-dealers ou trafiquants-consommateurs, à côté de celles des purs consommateurs et des purs trafiquants.

Comme la scène de la drogue tient lieu de marché de détail, où l'acheteur et le vendeur se rencontrent, le consommateur est lui aussi un facteur de développement du marché car en tant que client, acheteur et consommateur final, c'est lui qui en fin de compte décide des affaires de drogue: sans client pas de marché.

Les trafiquants et les consommateurs deviennent visibles au public lorsqu'il se forme des scènes ouvertes, avec toutes les conséquences négatives qui en résultent et qui perturbent considérablement l'ordre et la sécurité publics. Ici aussi, le consommateur porte une grande part de responsabilité parce qu'il attire par sa présence sur la scène les trafiquants qui sont ses fournisseurs.

La tâche de la police consiste à éliminer cette perturbation de l'ordre public, insupportable pour la collectivité, que constitue une scène ouverte et à rétablir la sécurité. Elle ne peut réussir dans cette tâche que si elle intervient à la fois contre les trafiquants et contre les consommateurs avec toute la rigueur nécessaire pour les éloigner de la scène et les empêcher d'en former une nouvelle. A cet égard, l'interdiction de la consommation de drogue est un moyen adéquat parce qu'elle permet à la police d'exercer une répression contre les consommateurs et qu'elle peut les séparer des trafiquants, sans quoi il lui est très difficile de dissoudre la scène. Les autres mesures telles que la privation de liberté à des fins d'assistance, le renvoi, l'interdiction de séjour, prononcées en vertu de lois cantonales, ne sont certes pas complètement inopérantes mais elles ne sont pas suffisantes non plus, car elles ne peuvent s'appliquer à un groupe de personnes bien déterminé, ou alors elles ne sont efficaces que pour un relatif court laps de temps.

La pénalisation de la consommation revêt également une très grande importance pour les enquêtes de police. En effet, par les interrogatoires de consommateurs, elle peut remonter aux trafiquants, alors que l'interrogatoire d'un consommateur à titre de témoin ne pourrait être utilisé comme moyen de preuve qu'après l'arrestation d'une personne suspectée de trafic.

Si la consommation était déclarée non punissable, il faudrait également prévoir des dispositions concernant les actes préparatoires, du moins faudrait-il aussi déclarer légales, dans une certaine mesure, l'acquisition et la détention de drogue. L'activité de la police ne s'en trouverait pas facilitée mais au contraire considérablement entravée, car elle ne pourrait plus interroger les détenteurs de drogue comme des accusés et elle devrait prouver dans chaque cas qu'ils avaient l'intention de revendre la drogue pour pouvoir intenter une action contre eux. Cela faciliterait grandement le petit trafic et favoriserait encore la consommation abusive.

La dépénalisation de la consommation irait aussi à l'encontre de l'action préventive dans son ensemble, comme on l'observe déjà aujourd'hui dans la lutte contre l'abus des drogues légales comme l'alcool, le tabac et les médicaments. Or, dans le domaine de la protection de la jeunesse précisément, la police n'exerce pas prioritairement une action répressive mais bien davantage préventive, lorsqu'elle interpelle précocement des jeunes à risque et qu'elle peut les remettre aux services officiels d'aide à la jeunesse, une activité qui ne serait plus possible si la consommation était dépénalisée.

Lorsqu'on examine la question de savoir si la consommation de drogue doit rester punissable ou si elle doit être dépénalisée, deux positions contradictoires se dégagent: Les dénonciations en nombre excessif des purs consommateurs de drogue parlent en faveur d'une dépénalisation de la consommation, tandis que la prévention et l'action de la police contre les scènes ouvertes, de même que ses enquêtes contre les trafiquants parlent en faveur de la pénalisation. Cette situation conflictuelle peut cependant être surmontée par une application extensive du principe d'opportunité, tout en maintenant le principe de pénalisation de la consommation.

# **Coûts de la pénalisation de la consommation de stupéfiants et de ses actes préparatoires**

Rapport sur mandat de l'Office fédérale de la santé publique

**Willy Oggier, dr oec. HSG**

Résumé

Le présent rapport représente l'opinion de l'auteur, qui ne correspond pas obligatoirement à celle de l' Office fédéral de la santé publique.

St. Gallen, avril 1999

## Résumé

Dans le contexte de la révision de la loi sur les stupéfiants, la question se pose notamment de savoir si la consommation de stupéfiants et ses actes préparatoires doivent continuer d'être punissables, et il est intéressant d'estimer les coûts qu'engendre cette pénalisation.

La présente étude porte seulement sur les coûts liés aux secteurs police, justice et exécution des peines. A cet effet, on a développé pour la première fois en Suisse une méthode d'enquête adaptée à chacun de ces secteurs. Elle consiste en interviews de représentants de la police, de la justice et de l'exécution des peines et autres services des cantons de Berne, St-Gall, Vaud et Zurich. Partant des valeurs les plus basses enregistrées, on a procédé à une extrapolation à l'échelle de la Suisse. Puis, dans le cadre d'une analyse de sensibilité, différentes modifications hypothétiques ont été analysées quant à leurs répercussions sur le résultat global.

La présente étude permet de chiffrer à environ 46.2 millions de francs les coûts de la pénalisation de la consommation et de ses actes préparatoires pour 1997. L'analyse de sensibilité permet d'obtenir des valeurs minimales et maximales de respectivement 45.5. et 55.3 millions de francs. Les coûts ont augmenté de +6% de 1994 à 1997.

A partir de diverses déclarations des personnes interrogées, on a estimé le potentiel d'économies d'une libéralisation de la consommation et de ses actes préparatoires. L'économie devrait se situer à quelque 30 millions de francs, soit plus de la moitié du coût total calculé.

Comparés aux résultats d'autres travaux, les chiffres obtenus dans la présente étude paraissent relativement bas. Cela n'est pas vraiment étonnant dès lors que celle-ci portait uniquement sur les coûts de la consommation et de ses actes préparatoires, la notion d'acte préparatoire étant prise dans un sens étroit qui exclut les vols commis pour financer la consommation personnelle.

L'exclusion de ces vols se justifie seulement s'ils restent punissables après une éventuelle dépénalisation de la consommation et de ses actes préparatoires. Les effets d'une dépénalisation sur le nombre de vols n'était pas l'objet de l'étude. Eu égard aux prix plutôt bas pratiqués actuellement sur le marché, il faut cependant se garder, du point de l'économie de la santé, de nourrir des attentes exagérées – à moins que les stupéfiants en question ne soient remis gratuitement ou à un prix significativement plus bas que le prix actuel du marché.

Les chiffres globaux relativement bas par rapport à des études antérieures, semblent indiquer que la plus grande partie des coûts liés à la répression sont imputables au trafic (de gros) organisé. Ces composantes des coûts, qui n'étaient pas l'objet de la présente étude, devraient subsister après une dépénalisation de la consommation et de ses actes préparatoires.

La comparaison partielle, la seule objectivement possible, avec l'étude Estermann, montre que les frais de justice semblent avoir été sous-estimés dans les études antérieures, si l'on considère que les frais de justice estimés dans cette étude liés à la pénalisation de la consommation et de ses actes préparatoires sont, en chiffres absolus, presque aussi élevés que ceux liés à la répression de la drogue dans son ensemble estimés par Estermann.

Le décompte détaillé des coûts de la pénalisation de la consommation et de ses actes préparatoires figurant dans l'étude indique sans équivoque qu'ils sont principalement à la charge des cantons et des communes. On peut donc admettre qu'une baisse engendrée par une éventuelle dépénalisation leur profiteraient en premier lieu.