

KONFERENZ DER KANTONALEN BEAUFTRAGTEN FÜR SUCHTFRAGEN (KKBS)
CONFERENCE DES DELEGUES CANTONNAUX AUX PROBLEMES DES ADDICTIONS (CDCA)
CONFERENZA DEI DELEGATI CANTONALI AI PROBLEMI DI DIPENDENZA (CDCD)

STÄDTISCHE KONFERENZ DER BEAUFTRAGTEN FÜR SUCHTFRAGEN
CONFERENCE DES DELEGUES DES VILLES AUX PROBLEMES DES DÉPENDANCES
CONFERENZA DEI DELEGATI DELLE CITTA AI PROBLEMI DI DIPENDENZA

Les aspects principaux de la réglementation du cannabis

Motifs, objectifs et mesures possibles

La Coordination politique des addictions NAS-CPA, la Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des addictions (CDCA) et la Conférence des délégués des villes aux problèmes des dépendances (CDVD) saluent l'actuel débat sur les alternatives à la politique d'interdiction et les modèles de réglementation du marché du cannabis. Elles souhaitent alimenter les réflexions avec le présent document, qui présente les motifs, objectifs et modèles pour la réglementation du cannabis.

Berne, juillet 2015

Document disponible à l'adresse www.nas-cpa.ch > Positionnement > Positions générales

© NAS-CPA, KKBS & SKBS 2015

Sommaire

1. Contexte.....	3
2. Introduction	3
3. Réglementation du cannabis : motifs.....	4
4. Réglementation du cannabis : objectifs	6
5. Réglementation du cannabis : modèles et mesures	7
5.1. Modèles	7
5.2. Mesures réglementaires.....	8
6. Conclusion	9
7. Bibliographie	10

1. Contexte

Dans le cadre des discussions actuelles en Suisse, il est important d'identifier certaines questions essentielles et de mener un débat rationnel et aussi peu idéologique que possible. Il s'agit notamment de déterminer si une réglementation du cannabis est souhaitable et, le cas échéant, quels objectifs elle doit poursuivre et quelles sont les mesures qui permettent d'atteindre ces objectifs. Les différents modèles de réglementation appliqués à l'étranger peuvent aider à répondre à ces questions.

2. Introduction

Le cannabis fait partie de la politique drogue depuis 1951, lorsqu'il a été inscrit dans la loi sur les stupéfiants et interdit au même titre que les opiacés. En 1983, la sous-commission Drogues de la Commission fédérale pour les stupéfiants¹ a été la première à émettre un avis d'experts suggérant que l'interdiction ne devait plus être considérée comme la seule voie pour lutter contre les drogues. Cette discussion s'est poursuivie dans le rapport de 1996 « Scénarios pour une politique de la drogue » de la même commission² et, en 1999, elle a publié un rapport sur le cannabis suggérant que cette substance pouvait être traitée séparément par rapport aux autres drogues³.

Aujourd'hui, l'interdiction du cannabis occupe à nouveau le devant de la scène au plan international⁴ mais aussi au niveau national. Le débat n'est certes pas nouveau et il a fait l'objet de différentes discussions par le passé, notamment en Suisse : Au-delà des documents mentionnés ci-dessus, on doit notamment citer le projet de révision de la loi sur les stupéfiants rejeté par le parlement en 2004 (proposition du Conseil fédéral qui prévoyait notamment un assouplissement de l'interdiction du cannabis) et l'initiative populaire « Pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse » (qui prévoyait la légalisation de la consommation de cannabis pour les personnes majeures et du commerce de produits du cannabis sous contrôle de l'Etat) rejetée à l'automne 2008 par une large majorité de citoyens. Suite à la révision partielle de la loi sur les stupéfiants approuvée en 2008 par le peuple (modèle des quatre piliers) et à la décision du Parlement de 2012, la consommation d'une faible quantité de cannabis (10 g max.) par un adulte est désormais punissable d'une amende d'ordre de 100 francs. Le cannabis reste donc interdit, mais sa consommation ne fait pas l'objet, sauf exception, de poursuites pénales.⁵

¹ Commission fédérale pour les stupéfiants, sous-commission Drogues : *Rapport sur la drogue*. Mars 1983. Office central fédéral des imprimés et du matériel, Berne

² Commission fédérale pour les stupéfiants, sous-commission Drogues : *Scénarios pour une politique de la drogue*. Juin 1996. Berne

³ Rapport sur le cannabis de la Commission fédérale pour les questions liées aux drogues – CFLD, mai 1999 http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/00625/00791/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t.Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yug2Z6gpJCEfYN3g2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--

Ce rapport a été actualisé en 2008 : *Cannabis 2008. Mise à jour du rapport 1999 sur le cannabis de la Commission fédérale pour les questions liées aux drogues* – CFLD. Octobre 2008.

http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00643/00646/index.html?download=NHZLpZeg7t.Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yug2Z6gpJCGe4B3g2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--&lang=de

⁴ cf. la réglementation du marché du cannabis dans les états américains du Colorado et de Washington, la légalisation du cannabis approuvée début novembre 2014 par les citoyens de l'Alaska, de l'Oregon et de la capitale Washington D.C., les groupements de consommateurs de cannabis en Espagne et en Belgique ainsi que les *coffee shops* hollandais.

⁵ cf. art. 19b, al. 2, LStup

<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19981989/index.html>

Afin d'éviter certains malentendus, il importe ici de rappeler la définition de trois termes courants : décriminalisation (dépénalisation), légalisation et réglementation/régulation.⁶

Décriminalisation (dépénalisation)

Décriminaliser un acte (ici, la consommation de cannabis) signifie ne plus considérer celui-ci comme un crime et de ne plus infliger de sanctions pénales à son sujet. Cette décriminalisation peut se réaliser *de jure* (en droit) ou *de facto* (dans la pratique, par exemple au travers de directives d'application de la loi). L'acte reste interdit, mais les sanctions sont administratives comme par exemple une amende d'ordre. C'est le cas en Suisse pour la consommation d'une petite quantité de cannabis (10 g max.) chez les adultes.

Légalisation

Par légalisation, on entend la suppression d'une interdiction, c'est-à-dire qu'un acte (comme la consommation, la production et la vente de cannabis) n'est plus sanctionné, ni pénalement ni administrativement. La légalisation ne correspond toutefois pas à une libéralisation totale ou à un accès libre et non réglementé, car même si ils sont légaux, la possession et le commerce d'une substance peuvent faire l'objet d'une réglementation et d'un contrôle étatique stricts.

Réglementation (régulation)

Par réglementation (régulation), on entend le développement et l'application de règles relatives à un acte (la consommation, la possession, le commerce, etc., d'une substance). Il peut s'agir, par exemple, de fixer un âge minimal pour la consommation ou de définir des modalités de contrôle de la production ou de la vente. Il est possible de prévoir des sanctions pénales ou administratives en cas de violation de ces règles.

3. Réglementation du cannabis : motifs

Afin de décider si le cannabis doit être réglementé ou non, il faut évaluer les opportunités et les risques liés à une telle réglementation. Cela peut prendre la forme d'une analyse économique coût-utilité, comme celles présentées dans de nombreux rapports récents⁷, mais constituera aussi une décision de principe sur l'usage de cette substance, dont la consommation est largement répandue en Suisse. Les arguments suivants parlent en faveur d'une réglementation du cannabis :

- 1) Le cannabis était jusqu'à récemment une substance interdite dans le monde entier. Cela ne l'a pas empêché d'être de très loin la substance illégale la plus consommée dans de nombreuses régions du monde. De toute évidence, interdire la consommation de cannabis n'a pas suffi à l'empêcher.
- 2) Alors que les risques sanitaires que présentent ces trois substances est souvent similaire, l'alcool, le tabac et le cannabis sont traités de manière différenciée: l'alcool et le tabac sont disponibles en vente libre tandis que le cannabis doit être acheté sur le marché noir même par ceux et celles dont la consommation n'est pas problématique. De plus, le fossé entre le cadre légal et les comportements au sein de la société entame la crédibilité de la politique en vigueur.
- 3) L'interdiction produit un marché noir, lui-même synonyme de criminalité.
- 4) Les marchés et les modalités de vente ne peuvent être contrôlés. Une réglementation permettrait, par exemple, de séparer les marchés du cannabis et ceux des autres

⁶ cf. notamment <http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/legal-supply-of-cannabis>

⁷ cf. p. ex. Caulkins, J. P. (2012)

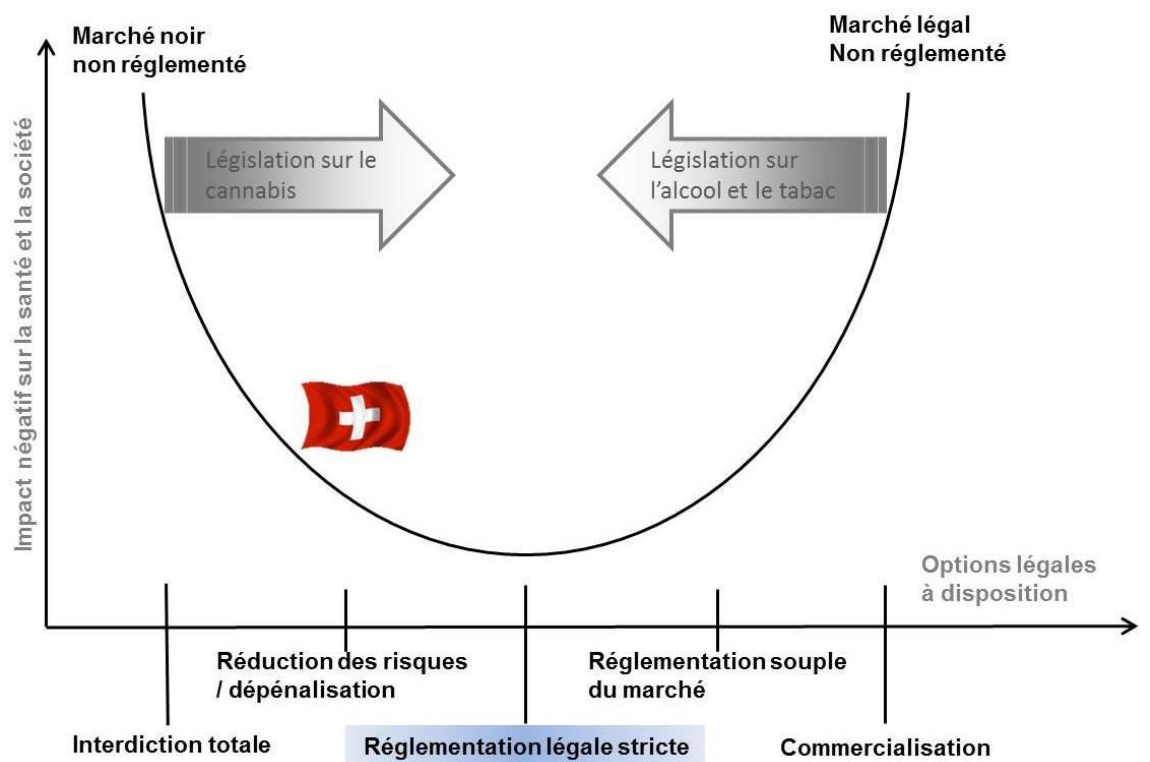
drogues. Aux Pays-Bas, les consommateurs de cannabis ne sont quasiment pas en contact avec d'autres stupéfiants dans les *coffee shops*.⁸

- 5) La grande majorité des consommateurs de cannabis adultes ne présentant pas de problèmes mais peuvent faire l'objet de sanctions, doivent s'approvisionner sur le marché noir et s'exposer ainsi à des risques évitables (violence, qualité de la substance inconnue).
- 6) L'interdiction entraîne des coûts élevés liés à sa mise en œuvre (poursuites, travail de la police, etc.), sans effet positif notable⁹ et empêche la collecte de taxes qui bénéficieraient à la communauté (prévention, réduction des risques, mesures sociales, etc.).
- 7) La réglementation d'une substance ouvre de nouvelles possibilités en matière de prévention. L'accès aux consommateurs est facilité ; il est possible de diffuser des messages de prévention plus cohérents.
- 8) La dépénalisation de la consommation et de la possession de petites quantités de cannabis, comme elle existe désormais en Suisse, ne permet aucune régulation du marché et aucun contrôle des produits.

Le graphique ci-dessous présente le spectre des possibilités législatives et des conséquences attendues (conséquences sanitaires pour l'individu, conséquences négatives pour la société). Avec une consommation de cannabis dépénalisée, la politique suisse en matière de cannabis se trouve à mi-chemin entre l'interdiction totale et la réglementation stricte. Le schéma montre qu'il existe une vaste palette de réglementations possibles entre les deux extrêmes que sont le marché noir (absence totale de réglementation faute de possibilités d'intervenir) et un marché légal totalement libéralisé et soumis aux lois du marché. Ainsi, légaliser ne signifie pas renoncer à un cadre étatique. Au contraire, seule la légalisation permet à l'Etat d'intervenir en fixant des règles et en effectuant des contrôles.

⁸ cf. Van Laar et al. (2009)

⁹ Dans son message relatif à l'initiative populaire « Pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse », le Conseil fédéral indique notamment que les dispositions légales n'ont pas eu l'effet escompté – dissuader les consommateurs potentiels – et qu'en 2005, la police a enregistré plus de 35 000 infractions liées au cannabis. Selon ce même rapport, tolérer un marché du cannabis représenterait des économies de l'ordre de 30 à 45 millions de francs (coûts de la répression).



(Adaptation de Apfel, 2014)

4. Réglementation du cannabis : objectifs

La mise en place de modèles de réglementation du cannabis constituerait un changement de paradigme pour la politique en matière de drogues. Quels devraient être les objectifs d'une nouvelle politique ? Et quels moyens pourraient permettre de les atteindre ?

Du point de vue de la politique de la santé, la réglementation du marché du cannabis ouvre toute une série de possibilités qui permettent de mieux contrôler (qu'avec une interdiction) les rapports des individus et de la société avec cette substance. L'objectif principal est d'encadrer de manière appropriée la production, la distribution et la consommation de sorte à éviter d'éventuels effets secondaires indésirables, tant pour le consommateur que pour la société.¹⁰ Concrètement, les objectifs centraux sont :

- 1) l'identification précoce et l'accès aux consommateurs problématiques ;
- 2) la réduction des consommations et modes de consommation problématiques, à travers l'encouragement de pratiques moins nocives¹¹ ;
- 3) le contrôle de la qualité et de la nocivité (teneur en THC, pesticides, moisissures, etc.) et, partant, la protection des consommateurs ;
- 4) la gestion et la limitation de la disponibilité de la substance ;
- 5) la séparation des différents marchés de stupéfiants et la réduction du marché noir lié au cannabis ;
- 6) le renforcement de la sécurité dans l'espace public ;
- 7) le prélèvement de taxes et la réduction des coûts liés à la répression.

¹⁰ cf. le rapport sur le cannabis 1999 de la CFLD : p. 94 ss. Les points 1, 3 et 4 sont également cités par le rapport comme des buts de la politique en matière de cannabis.

¹¹ cf. Bücheli, A. (2014)

5. Réglementation du cannabis : modèles et mesures

Longtemps, les discussions relatives à la légalisation ou à la réglementation du cannabis sont restées de nature purement hypothétique. Cette situation a récemment changé avec la légalisation du cannabis dans les états américains de Washington et du Colorado, la réglementation prévue en Uruguay et les *cannabis social clubs* qui ont vu le jour en Espagne. Ces exemples concrets permettent en effet la comparaison et peuvent être évalués – pour la première fois en pratique - quant à leurs avantages et à leurs inconvénients. Ici, il est important de distinguer les modèles et les mesures de réglementation.

5.1. Modèles

Qu'ils existent ou soient en cours de planification, il existe jusqu'ici trois modèles de réglementation :

1. le modèle commercial :
Ici, production et distribution suivent les lois du marché. Le cannabis est alors un bien de consommation (presque) comme un autre.
2. la gestion étroite par l'état :¹²
Ici, le système de production et de distribution relève de l'Etat, qui le réglemente strictement, le profit maximal n'étant pas obligatoirement l'objectif premier.
3. les associations de consommateurs :¹³
Ici, ce sont les associations, des organisations à but non lucratif auxquelles l'accès est réglementé, qui gèrent la production et la distribution.

La gestion étroite par l'état et les associations empêchent ou limitent l'apparition d'un commerce privé et lucratif des produits liés au cannabis. Dans les deux cas, une priorité est donnée aux mécanismes de contrôle permettant un meilleur pilotage de la réglementation. Comme le montre la figure ci-dessus, la réglementation du marché du cannabis telle qu'elle se pratique au Colorado ou dans l'état de Washington comporte des risques de santé publique. Il est possible qu'à moyen ou à long terme, on ne puisse éviter l'émergence d'un modèle commercial. Toutefois, ne pas l'introduire d'emblée permettrait de mettre au point progressivement et sous contrôle étatique les modalités de la réglementation, sans que les intérêts d'une nouvelle industrie entrent en conflit avec les objectifs de santé publique (comme c'est le cas avec le tabac et l'alcool). On peut par exemple parer à ce risque avec des associations de consommateurs de cannabis fonctionnant comme des organisations à but non lucratif.

¹² comme le modèle de vente en pharmacies prévu en Uruguay, par exemple

¹³ comme les *cannabis social clubs* espagnols, par exemple

5.2. Mesures réglementaires¹⁴

Différentes mesures peuvent permettre d'atteindre les objectifs fixés pour la réglementation. Malgré leurs différences, les modèles font appel un même ensemble de mesures, dont la mise en œuvre et le poids varient en fonction de chacun des modèles.

– Accès aux personnes ayant une consommation régulière et problématique

On estime qu'environ trois quarts du cannabis mis sur le marché est consommé par un nombre relativement restreint de consommateurs qui sont ceux qui consomment tous les jours ou presque. Dans le cas d'une légalisation et réglementation, il faudrait cibler ce groupe dans lequel se concentrent l'essentiel des problèmes sociaux et sanitaires en lien avec la consommation de cannabis.¹⁵

– Contrôle et déclaration de la qualité/nocivité

Les produits issus du cannabis que l'on trouve sur le marché noir ne sont soumis à aucun contrôle de qualité. Par ailleurs, les consommateurs ne disposent d'aucune information quant aux propriétés de la substance proprement dite. L'analyse des propriétés (notamment le taux de THC et de CBD, les pesticides et les moisissures) et leur indication peuvent permettre de mettre à disposition un produit dont la nocivité est réduite et clairement déclarée.

– Gestion de la demande

Pour gérer la demande, il est possible de définir une quantité maximale que le consommateur peut acheter. La demande peut également être gérée à travers les prix. Ceux-ci ne doivent toutefois pas excéder de beaucoup ceux du marché noir afin d'inciter les consommateurs à s'approvisionner légalement. Prix et quantités maximales sont deux leviers qui peuvent aider à empêcher les personnes dont la consommation est problématique de faire des excès et de limiter au maximum le nombre de nouveaux consommateurs de cannabis.

– Définition d'une limite d'âge

Afin de protéger les jeunes de manière adéquate, il convient d'empêcher qu'ils ne s'approvisionnent sur le marché noir. La réglementation du marché pour les adultes n'apporte pas de réponse nouvelle à cette problématique. Bon nombre de jeunes commencent très tôt à consommer du cannabis, ce dont il faudra tenir compte en définissant une limite d'âge et des mesures de protection de la jeunesse.¹⁶

– Prélèvement de taxes

La collecte de taxes permet notamment de financer la mise en œuvre de la réglementation et les mesures de prévention.

¹⁴ cf. Zobel, Marthaler (2014)

¹⁵ Hall, W. 2014

¹⁶ cf. le document de référence (en allemand) « Jugendschutz im regulierten Cannabismarkt » du groupe de travail éponyme :

http://www.fachverbandsucht.ch/downloads/6398_Papier_Jugendschutz_Cannabismarkt.pdf

- **Interdiction de consommer du cannabis dans certains espaces publics, en lien avec la conduite d'un véhicule, etc.**

Il s'agit de mettre sur pied un dispositif de règles et normes qui s'appuie sur ceux qui s'appliquent déjà à l'alcool et au tabac et qui tiennent compte des risques spécifiques au cannabis.

- **Interdiction stricte de la publicité**

Les substances psychoactives légales les plus courantes – l'alcool et le tabac – font l'objet de mesures publicitaires qui, pour des raisons commerciales évidentes, ciblent souvent les jeunes et les consommateurs réguliers. Seule une interdiction stricte de la publicité peut empêcher qu'il en aille de même pour le cannabis.

- **Evaluation et coordination de la réglementation**

La mise en place d'une évaluation scientifique du modèle de réglementation permet d'apprécier et d'adapter les mesures de réglementation et, ainsi, d'optimiser le système en fonction de ces développements.

6. Conclusion

En résumé, il existe, pour la réglementation du cannabis, un ensemble de mesures permettant d'atteindre les objectifs de santé publique définis et de promouvoir un usage responsable. Cela suppose que l'Etat assume un rôle prépondérant dans ladite réglementation, ce qui requiert un certain courage politique et la mise à disposition des moyens nécessaires pour la mettre en œuvre de manière stricte et cohérente. Il convient par ailleurs de considérer la réglementation comme un processus qui peut nécessiter des adaptations et des corrections, lesquelles ne doivent pas être perçues comme autant d'échecs. Ce processus permettra d'aboutir à une réglementation efficace, allant dans l'intérêt des objectifs de la politique de santé publique. Il appelle une nécessaire flexibilité au niveau de la réalisation, qu'il convient d'intégrer dès le départ. En effet, une réglementation pionnière comme celle du marché du cannabis implique un apprentissage, tant au niveau de la société qu'au niveau législatif, apprentissage qui comporte logiquement son lot d'avancées et de problèmes. Enfin, rappelons que la coordination et l'évaluation sont fondamentales pour toute réglementation, car elles permettent de tenir systématiquement compte des nouvelles expériences réalisées.

7. Bibliographie

- Apfel, F. (2014). *Cannabis. From Prohibition to Regulation*. AR Policy Brief 5. Barcelona: Alice Rap (Addictions and Lifestyles in Contemporary Europe – Reframing Addictions Policy).
- Arbeitsgruppe Jugendschutz im regulierten Cannabismarkt (2015): *Jugendschutz im regulierten Cannabismarkt – Grundlagenpapier*.
http://www.fachverbandsucht.ch/downloads/6398_Papier_Jugendschutz_Cannabismarkt.pdf
(letzter Zugriff am 30.6.2015)
- Bücheli, A. (2014): *Schadensminderung und Cannabis: Ist Safer Use möglich?* SuchtMagazin 2/2014, S. 47-51.
- Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz» vom 15. Dezember 2006
http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdYF6gWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--
(letzter Zugriff am 30.6.2015)
- Caulkins, J. P. (2012). *Marijuana legalization: what everyone needs to know*. New York: Oxford University Press.
- Crépault, J. F. (2014). *Cannabis Policy Framework*. Centre for Addiction and Mental Health. Toronto.
- Eidgenössische Betäubungsmittelkommission, Subkommission Drogenfragen (1983). *Drogenbericht*. Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, Bern.
- Eidgenössische Betäubungsmittelkommission, Subkommission Drogenfragen (1996). *Drogenpolitische Szenarien*. Bern.
- Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (1999). *Cannabisbericht der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen – EKDF*.
http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/00625/00791/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCEfYN3g2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-- (letzter Zugriff am 30.6.2015)
- Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (2008). *Cannabis 2008. Update zum Cannabisbericht 1999 der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen - EKDF*.
http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00643/00646/index.html?download=NHZLpZeg7t,Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGe4B3g2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--&lang=de (letzter Zugriff am 30.6.2015)
- Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève (2014). *Addendum 1 au rapport "Pour plus de sécurité dans la ville. Le Cannabis Social Club: un modèle efficace de réglementation de l'accès au Cannabis" du Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève*. Genève.
http://www.grea.ch/sites/default/files/addenda_1.pdf (letzter Zugriff am 30.6.2015)
- Hall, W. (2014). *What has research over the past two decades revealed about the adverse health effects of recreational cannabis use*. *Addiction* 110: 19-35.
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/add.12703/pdf> (letzter Zugriff am 30.6.2015)
- Kleiman, M & Ziskind, J. (2014). *Lawful access to cannabis: Gains, losses and design criteria in LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy. Ending the drug wars*. London: LSE Ideas.

Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik (2014). *Marktregulierung in der Drogenpolitik. Grundposition der Nationalen Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik NAS-CPA*. Zofingen.
http://www.nas-cpa.ch/fileadmin/documents/grundpositionen/NAS_Grundlagenpapier_ueberarbeitet.pdf (letzter Zugriff am 30.6.2015).

Van Laar, M., & van Ooyen-Houben, M. (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht: Trimbos-instituut.
<http://www.trimbos.nl/~media/Files/Gratis%20downloads/AF0884%20Evaluatie%20van%20het%20Nederlands%20drugsbeleid.ashx> (letzter Zugriff am 30.6.2015).

Zobel, F. und Marthaler, M. (2014): *Vom Río de la Plata bis zum Genfersee: Regulierung des Cannabismarktes – neue Entwicklungen*. 2. aktualisierte Auflage. Lausanne: Sucht Schweiz.