

## Dépénalisation de la consommation du cannabis: les expériences de l'étranger

Dans sa politique en matière de drogue, la Suisse expérimente depuis un certain temps de nouvelles approches plus libérales; elle s'apprête aujourd'hui à réviser la loi sur les stupéfiants. Cette révision devrait entraîner comme principal changement la dépénalisation de la consommation du cannabis ainsi qu'un assouplissement de l'obligation de poursuivre pénalement la culture, la production et le commerce de cette substance. La révision prévoit également l'ancrage dans la loi de la prescription médicale d'héroïne aux personnes gravement dépendantes, telle qu'elle est pratiquée depuis 1993.

Le débat sur la libéralisation de la politique en matière de drogue est lancé au sein du Conseil fédéral, du Parlement et du public. L'Office fédéral de la santé publique, qui entend y contribuer par des informations fondées, a mandaté trois experts internationaux pour fournir un rapport critique sur les expériences menées dans d'autres pays en matière de décriminalisation de la consommation de cannabis.

### L'EXPÉRIENCE ITALIENNE

Dans son rapport, le criminologue et psychologue Luigi Solivetti [1] analyse la politique changeante menée par l'Italie en matière de drogue. L'Italie est le premier pays à avoir, en 1975, décriminalisé la détention de drogues illégales destinées à la consommation propre, après qu'on eût constaté l'échec des lois adoptées à l'époque pour contenir la propagation de la consommation de drogue à la fin des années 60 et au début des années 70. La nouvelle loi sur la drogue prévoyait également la création d'institutions destinées au traitement des toxicomanes. Parallèlement, les peines encourues par les trafiquants de drogues dures, et plus particulièrement par les grands trafiquants, furent renforcées, allant jusqu'à 18 ans d'emprisonnement.

A partir de 1975, la consommation de drogue augmenta en Italie comme dans la plupart des pays européens. Du point de vue du nombre de décès dus à la drogue, l'Italie occupait l'un des premiers rangs du classement. L'introduction en 1975 de peines plus sévères à l'encontre

des trafiquants ne permit pas de freiner la propagation de la consommation. Les partisans de la prohibition étaient d'avis que la forte augmentation de la consommation était en partie due à l'absence de sanctions. Leurs contradicteurs rétorquaient que le phénomène concernait l'ensemble de l'Europe Occidentale. D'après les données disponibles, il n'est pas exclu que la dépénalisation aie pu favoriser la hausse de la consommation.

La fin des années 80 a vu l'apparition d'un nouveau débat sur la manière de combattre la consommation et le commerce de la drogue, la petite criminalité liée à l'acquisition de drogues et le crime organisé. Dans cette lutte entre tenants de la libéralisation et partisans d'un durcissement, les seconds s'imposèrent: en 1990, une nouvelle loi fut introduite, qui prévoyait de sanctionner la consommation de drogue par des mesures administratives telles qu'un avertissement ou le retrait du permis de conduire ou du passeport. Les personnes toxicodépendantes qui refusaient de suivre un traitement étaient punies par des mesures administratives plus

dures, comme le travail d'intérêt général. Cette loi plus sévère, qui prévoyait cependant toujours des peines relativement légères pour les consommateurs, n'empêcha pas l'augmentation de la consommation. Comme dans la plupart des pays européens, la consommation d'héroïne recula, mais celle de cocaïne, d'ecstasy et de cannabis augmenta.

Force est de constater, pour conclure, que la politique répressive des années 50 n'a pas réussi à stopper la progression de la consommation de drogue dans les années 60. Reste à savoir si la dépénalisation de la consommation a favorisé la hausse de cette dernière. Quoi qu'il en soit, une chose est sûre: la réintroduction de sanctions n'a pas eu d'influence sur la consommation de drogue dans les années 90.

### ÉTUDES COMPARATIVES AUX ÉTATS-UNIS ET EN AUSTRALIE

Eric Single et Paul Christie [2], tous deux chercheurs en sciences sociales, ont étudié les expériences faites aux États-Unis et en Australie en matière de dépénalisation de la consommation de cannabis. Dès les années 70, 11 États américains réduisirent les peines encourues pour consommation de marijuana. Bien qu'on parlât alors de «dépénalisation», les sanctions pénales ne furent pas supprimées: on se contenta de les assouplir et l'on renonça aux peines de détention.

L'Oregon montra la voie en 1973, en ramenant à une simple amende la peine sanctionnant la possession de marijuana. Dix États fédéraux lui emboîtèrent le pas jusqu'en 1978. Les analyses fondées sur les enquêtes nationales réalisées entre 1972 et 1977 ne font apparaître, dans le comportement relatif à la consommation de marijuana, aucun changement susceptible d'avoir été entraîné par la dépénalisation. Les mesures de dépénalisation adoptées ont fait l'objet d'évaluations aussi bien à l'échelon des États fédéraux que dans le cadre d'analyses secondaires au niveau national.

Bien que présentant des lacunes méthodologiques, les évaluations réalisées au niveau des États

fédéraux confirment le constat dressé plus haut. E. Single et P. Christie estiment que l'absence de lien entre dépénalisation et niveau de consommation pourrait s'expliquer par le fait que la réduction des peines n'a pas eu d'effet sur la disponibilité de la drogue.

Cependant, la dépénalisation de la consommation de cannabis a entraîné la suppression des inconvénients de la criminalisation pour les consommateurs ainsi qu'une baisse des coûts de l'exécution des peines en raison de l'assouplissement des sanctions. Les Etats-Unis ont cependant rejeté ce constat et acquis la conviction que la consommation de drogue devait être punie sévèrement, en vertu d'une politique de tolérance zéro. C'est ainsi que les mesures de dépénalisation ont été supprimées dans tous les Etats fédéraux dans les deux décennies qui ont suivi.

Les mesures australiennes de dépénalisation se fondent sur une approche entièrement différente, tenant davantage de la volonté de réduire les risques. Même si le terme de «dépénalisation» s'est également imposé dans ce pays, jamais la consommation de cannabis n'y a été entièrement libre. En Australie Méridionale, dès 1987 les consommateurs de cannabis n'étaient plus sanctionnés que par des amendes, tandis que d'autres Etats australiens comme Victoria ou la Tasmanie appliquaient une politique plus répressive. Les résultats de sondages ne font cependant apparaître aucune progression de la consommation en Australie Méridionale, pourtant plus libérale.

Le modèle de l'Australie Méridionale connaissait cependant des difficultés dans son application. En effet, il arrivait souvent que les amendes qui permettaient d'échapper à une condamnation pénale ne fussent pas payées. De plus, la police faisait preuve de moins de retenue dans l'établissement d'amendes administratives que dans la dénonciation des consommateurs, susceptible d'entraîner une condamnation pénale. La conjonction de ces deux phénomènes fit que tant le nombre des infractions constatées par la police que celui des condamnations pour détention de cannabis augmentèrent notable-

ment, alors même que le principe d'une dépénalisation semblait largement accepté. Malgré ces difficultés, il fut démontré que les amendes constituaient un moyen de sanction moins coûteux que les poursuites pénales.

### **ANALYSE COMPARATIVE EN EUROPE OCCIDENTALE**

Le sociologue Karl Heinz Reuband [3] a réalisé en Europe une vaste étude comparative, qui n'a pas permis de mettre en évidence un lien systématique entre la consommation de cannabis et la politique appliquée en matière de drogue. Ainsi, en ce qui concerne le cannabis, les Pays-Bas, qui connaissent la politique la plus libérale en la matière ne se distinguent guère des pays dont les pratiques sont plus répressives. Au niveau européen, l'Espagne et le Danemark, deux pays qui appliquent une politique relativement libérale en matière de drogue, présentent certes des taux de prévalence supérieurs à la moyenne pour ce qui est de la consommation de cannabis, mais c'est également le cas de la Grande-Bretagne qui, traditionnellement, est plutôt adepte de la répression de la consommation. Dans les pays scandinaves, qui appliquent des politiques répressives, les taux de prévalence sont faibles en Finlande et en Norvège, mais ils correspondent plus ou moins à la moyenne européenne en Suède.

Avec la Grande-Bretagne et le Danemark, la Suisse fait partie des pays qui comptent la plus forte proportion de personnes ayant déjà touché au cannabis. Il est intéressant de constater que le pourcentage est plus élevé en Suisse romande qu'en Suisse alémanique, alors même que les cantons francophones appliquent une politique nettement plus répressive.

Dans sa comparaison entre pays, K. H. Reuband examine, outre le cadre légal, d'autres facteurs susceptibles d'influer sur la consommation de drogue, tels que la perception des risques et l'image de la consommation d'un point de vue moral. Il constate qu'il n'y a pas de corrélation systématique entre une politique libérale en matière de cannabis et la connaissance des risques

que présente la consommation pour la santé. Le même constat s'applique à l'acceptation de cette drogue par la société, qui n'est pas moins marquée dans les pays ayant opté pour une politique répressive.

Il manque pour l'heure des études sur les effets qu'une plus grande accessibilité des drogues (réseau de coffeeshops aux Pays-Bas, p. ex.) peut avoir sur la consommation de cannabis. On constate qu'aux Pays-Bas une plus grande facilité d'accès aux drogues n'a pas entraîné de hausse de la consommation. Il faudrait toutefois effectuer une analyse portant sur différents pays pour établir si l'accessibilité des drogues a des effets sur leur consommation.

On entend souvent dire que la probabilité qu'un consommateur de cannabis passe à une drogue dure est relativement élevée (thèse de l'escalade). Tout consommateur de cannabis ne devient pas fatalement toxicomane, même s'il est vrai que la plupart des personnes qui prennent une drogue dure ont commencé par le cannabis. Dans sa comparaison entre pays européens, K. H. Reuband constate qu'une forte prévalence en matière de cannabis ne va pas forcément de pair avec une prévalence élevée pour les drogues dures.

### **CONCLUSIONS**

Les observations réalisées dans le cadre des expertises citées ne permettent pas de conclure que la dépénalisation de la consommation de cannabis puisse favoriser la consommation de cette substance. Ni l'analyse de K. H. Reuband comparant les situations de différents pays européens, ni les comparaisons réalisées par E. Single et P. Christie entre Etats fédéraux américains ou Etats australiens n'attestent l'existence d'un lien systématique entre la politique appliquée en matière de consommation de cannabis et la progression de cette dernière. D'un point de vue historique, l'exemple de l'Italie (L. Solivetti) montre que la réintroduction de sanctions à l'encontre des consommateurs de drogue ne suffit pas à stopper l'augmentation de la consommation.

La révision prévue de la loi suisse sur les stupéfiants change complètement les dispositions applicables aux consommateurs de cannabis, puisqu'elle supprime les sanctions dont ces derniers étaient passibles. De plus, l'assouplissement de l'obligation de poursuivre pénalement les personnes qui cultivent et produisent le cannabis ou qui en font le commerce devrait modifier la situation du marché. La loi révisée prévoit par ailleurs des mesures de protection des jeunes (signalement précoce des adolescents particulièrement exposés, interdiction de remise à des adolescents).

Une étude scientifique sur les conséquences d'une révision de la loi est prévue afin de garantir que les nouvelles conditions-cadre n'aient pas d'effets négatifs sur la santé publique. ■

Office fédéral de la santé  
Division dépendance et sida

#### Informations supplémentaires

V. Maag

Adresse pour des commandes:

EDMZ, 3003 Bern

Fax 031 323 39 36

#### Bibliographie

1. Solivetti LM. Drug Use Criminalization v. Decriminalization: An Analysis in the Light of the Italian Experience. Report on the mandate of the Swiss Federal Office of Public Health. Rom 2001.
2. Single E, Christie P. The Consequences of Cannabis Decriminalization in Australia and the United States. Report for the Swiss Federal Office of Public Health. Bern, SFOPH 2001
3. Reuband KH. Cannabiskonsum in Westeuropa unter dem Einfluss rechtlicher Rahmenbedingungen. Eine vergleichende Analyse epidemiologischer Befunde. Expertise für das Schweizerische Bundesamt für Gesundheit. Bern, BAG, 2001.