

DROGUES S A N T É PRÉVENTION

Périodique trimestriel OCT. 2021-MARS 2022

Numéro d'agrégation : P405048 Bureau de dépôt 1050 Bruxelles 5



Réglementation des drogues: modèles à suivre



UN TRAVAIL DANS UNE OPTIQUE DE PROMOTION DE LA SANTÉ

Prospective Jeunesse est un centre d'étude et de formation, actif dans le domaine de la promotion de la santé, fondé en 1978.

La promotion de la santé a pour but de donner aux individus et aux communautés davantage de maitrise de leur propre santé et davantage de moyens de l'améliorer. Son ambition est le bien-être global de l'individu, sur les plans physique, mental et social. La santé ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité et ne doit pas être associée exclusivement au domaine médical et curatif.

Notre mission première est de prévenir les consommations problématiques et les dépendances liées aux produits psychotropes ou aux écrans chez les jeunes. Nous mettons notre expertise au service des équipes qui souhaitent construire un projet de prévention au sein de leur institution, mais aussi de toute personne rencontrant des questions ou des difficultés en lien avec la consommation de produits psychotropes ou des écrans.

Notre approche de prévention ne vise pas à empêcher les jeunes d'entrer en contact avec les produits psychotropes ou les écrans, mais bien à les aider à mobiliser les ressources qui leur permettront de prendre en main leur santé, d'être acteurs.trices de leur bien-être et ainsi d'éviter de développer des consommations problématiques et des dépendances.



Droques, Santé, Prévention est la Publiée par Prospective Jeunesse, revue trimestrielle de Belgique francophone sur les usages de drogues. Elle constitue un outil de travail destiné aux professionnels du social et de la santé en quête de compréhension de ce sa posture professionnelle et phénomène (promotion de la santé, toxicomanie, jeunesse, scolaire, santé mentale, aide à la jeunesse, travail social...)

elle s'inscrit dans une vision de promotion de la santé. Elle permet au lectorat d'exercer un regard critique, complexe et curieux sur les usages de drogues, d'enrichir d'identifier des pistes d'action.



Editeur responsable

Guilhem de Crombrugghe

Rédacteur en chef

Edgar Szoc

Comité d'accompagnement

Christine Barras, Marc Budo, Elodie Della Rossa, Christel Depierreux, Manuel Dupuis, Jean-Sébastien Fallu, Sarah Fautré, Damien Favresse, Sabine Gilis, Sarah Hassan, Michaël Hogge, Cedric Jamar, Alexis Jurdant, Elise Robaux, Patricia Thiebaut,

Ont collaboré à ce numéro

Monika Michalik

Illustrations

In-graphics.be

Nuance 4, Naninne

Graphisme et mise en page In-graphics.be

Les articles publiés reflètent les opinions de leurs auteurs mais pas nécessairement celles de Prospective Jeunesse. Ces articles peuvent être reproduits moyennant la citation des sources. Ni Prospective Jeunesse, ni aucune personne agissant au nom de celle-ci, n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations reprises dans cette revue.

Table des matières

20

27

La loi de 1921, entre anachronisme et obstacle à la volonté d'une politique globale et intégrée en matière de drogues

Bruno Valkeneers

Production, marchés. bénéfices, en chiffres

réglementation du cannabis au Canada

Légalisation et

Serge Brochu et Grégory Lambrette Réglementation du cannabis en Suisse: dépasser les modèles à but lucratif

Jean-Félix Savary et Edgar Szoc

Les obstacles à la réforme et la manière de les négocier

Steve Rolles

18

La réglementation des drogues: une nécessité en matière de droits humains

Olivia Venet

24

20 ans de décriminalisation des drogues au Portugal: quelles leçons en tirer?

Marie Nougier

31

Allemagne: quelles modalités de mise en œuvre au-delà d'un accord a minima?

Edgar Szoc

- Edito-

Laisser une trace

Le Covid aura fait de nombreuses victimes directes et indirectes. Parmi ces dernières figure, hélas, le colloque que la Liaison antiprohibitionniste avait projeté d'organiser en novembre 2020 puis en mai 2021, et dont la succession de confinements aura fini par avoir la peau.

Animée de la volonté de ne pas tout perdre de la richesse des échanges promis, Sarah Fautré a proposé, pour la Liaison antiprohibitionniste, que Drogues, Santé, Prévention recueille quelques-unes des contributions prévues, afin que reste une trace écrite de ce qui n'a pas pu exister à l'oral.

Vous en avez le résultat sous les yeux : un résultat indéniablement plus optimiste - malgré tout - que ce qu'il aurait été il y a quelques années. Nombreux sont en effet les États dans lesquels la question de la dépénalisation/légalisation/ réglementation des drogues, qui paraissait pétrifiée dans d'épaisses couches de déni, a connu des avancées législatives spectaculaires en moins d'une décennie. Plus nombreux encore sont ceux, qui sans avoir encore connu de telles avancées,

ont mis en route un débat, dont l'issue forme d'inertie des politiques publiques semble inéluctable, tant les arguments sont convaincants.

Sans prétendre à l'exhaustivité, ces «Actes» proposent de revenir sur quelques-unes de ces avancées et d'en tirer un premier bilan d'étape. Ce sont les examens des cas portugais, canadien, suisse et allemand qu'on retrouvera dans la seconde partie du présent numéro.

Quant à la première, elle offre des plaidoyers forts en faveur de l'abandon de la vision prohibitionniste qui préside encore aux politiques menées en Belgique en matière de drogues. En plus d'avancer des arguments sur le «pourquoi», ces différentes contributions permettent aussi d'enrichir notre vision sur le « comment » et, ce faisant, d'enrichir des propositions politiques favorables à la dépénalisation/ . légalisation/réglementation qui évitent l'écueil de la marchandisation et de la pression de gros producteurs en faveur d'une augmentation des consommations.

Nous formulons l'hypothèse que le statu quo prohibitionniste ne tient que par une et par l'absence de débats clairs sur ces mêmes politiques. À deux ans des prochaines échéances électorales en Belgique, nous formulons le vœu que le présent numéro puisse relancer un débat, que les exemples étrangers puissent étayer encore un peu plus des arguments nourris de longue date, et que les partis politiques aient enfin le courage d'inscrire une révision profonde de la loi de 1921 dans leurs programmes électoraux.

Enfin, en plus des articles qu'on lira ici, la Liaison antiprohibitionniste a créé un site sur lequel trouver des traces vidéo de débats et interviews organisés dans le cadre de ce « colloque » : http://www. modelesasuivre.org/.

Erratum: À la page 14 du dernier numéro (95), les données concernant les consommations respectives des hommes et des femmes ont été inversées. Toutes nos excuses pour cette erreur (qui a été rectifiée dans la version web de la revue).

Edgar Szoc

DROGUES / SANTÉ / PRÉVENTION $\left(\frac{96}{97}\right)$ - 2 - OCT. 2021 > MARS 2022

OCT. 2021 > MARS 2022 - 3 - $\frac{96}{97}$ DROGUES / SANTÉ / PRÉVENTION



Pour le Conseil d'Administration de la Liaison Antiprohibitionniste, Bruno Valkeneers, Chargé de communication à Transit ASBL

La loi de **1921**, entre anachronisme et obstacle à la volonté d'une politique globale et intégrée en matière de drogues



Parmi d'autres défauts. la loi du 24 février 1921 « concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes » empêche le développement d'une véritable politique de réduction des risques et de promotion de la santé en matière de consommation de produits psychotropes.

Les assuétudes constituent un enjeu de santé publique reléguant en principe la répression de la détention en vue de l'usage personnel au statut d'« ultime remède ». On parle ici de la politique des trois piliers reconnue par l'accord de coopération de 2002 entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés¹.

Il s'agit en principe, pour ce qui concerne la consommation de drogues, d'accorder la priorité à la prévention, ensuite à l'offre d'assistance et de soins et de réserver l'intervention judiciaire au contrôle de la production et du commerce de stupéfiants. «Soigner plutôt que punir », cette orientation serait donc davantage axée sur la santé des personnes dès qu'il s'agit d'une consommation sans autre infraction que la détention de drogues. Elle a

considérablement et positivement impacté les politiques publiques menées à l'égard de la consommation de drogues, faisant de cette question un enjeu de santé publique.

Constatons toutefois l'absence d'une reconnaissance de la Réduction des risques au niveau fédéral en tant que pilier, tandis qu'elle constitue un axe d'intervention subventionné au niveau des Régions et des Communautés. Il existe d'ailleurs un Plan bruxellois de réduction des risques liés à l'usage de drogues², commandité en 2014 par la ministre de la Santé de la COCOF, proposant un état des lieux des pratiques et un plan d'action dans 9 milieux de vie identifiés. Elle constitue également un pilier important du Plan drogues édité par la Fédération bruxelloise des Institutions pour toxicomanes (FEDITO BXL)3.

Notons enfin que la Réduction des risques figure explicitement dans le décret COCOF prévoyant la création d'espaces de consommation au sein des services ambulatoires agréés⁴, ainsi que dans l'ordonnance de la Commission communautaire commune relative à l'agrément et au financement des services actifs en matière de réduction des risques liés aux usages de drogues, conférant un cadre légal au fonctionnement des salles de consommation à moindre risque⁵.

Ce décalage existant entre les visions des différentes entités fédérales, régionales et communautaires, crée un climat d'incertitude,

- 2. Modus Vivendi, Plan bruxellois de Réduction des Risques liés à l'usage de drogues, 2014. Disponible sur: https://bit.ly/3Ht5bD1.
- 3. FEDITO Bruxelles, (Mé)usage de drogues et conduites addictives, plan du secteur spécialisé de la Région de Bruxelles-Capitale (2021-2023), juin 2021. Disponible sur: https://bit.ly/30800Je.
- 4. Décret modifiant le décret relatif à l'offre de services ambulatoires dans les domaines de l'Action sociale, de la Famille et de la Santé afin d'autoriser la création de salles de consommation à moindre risque, 9 mai 2019, Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale. Dispo nible sur: https://bit.ly/3MUTaHD.
- 5. Organisation mondiale de la Santé, Mettre fin à la discrimination dans les établissements de soins - Déclaration conjointe des Nations Unies, ONU, 2017. Disponible sur: https://bit.ly/3xUc64W.

un manque de clarté et de lisibilité pour des associations porteuses de dispositifs innovants tels que les salles de consommation à moindre risque, toujours illégales au regard de la Loi fédérale bien que maintenant reconnues au niveau régional. Heureusement, un tel dispositif pourra bel et bien voir le jour, mais il aura fallu pour cela un travail de sensibilisation et de plaidoyer qui aura duré plus de 20 ans.

Or vingt ans, c'est très long à l'échelle des évolutions rapides de la consommation de drogues, de ses enjeux, et dans une perspective d'en prévenir l'usage et d'offrir assistance et soins aux personnes qui en sont dépendantes. C'est aussi un délai hors normes pour une autorité publique souhaitant offrir une alternative aux scènes ouvertes de consommation et suggérer une solution pour améliorer le sentiment de sécurité de sa population. Un tel délai de latence contribue aussi au renforcement des représentations négatives exprimées à l'égard de la «figure du toxicomane», renforçant la stigmatisation, source d'exclusion et de discrimination. Nous savons par ailleurs, que l'estime de soi est un prérequis nécessaire à toute volonté, exprimée par l'usager·e de drogues dit problématique, d'aller vers un mieux-être, d'entreprendre une trajectoire de soins. L'ensemble des personnes intervenant dans le champ des assuétudes connaissent cette étape indispensable pour lever le poids de la stigmatisation et libérer la parole des bénéficiaires par rapport à leurs problèmes de santé. Car oui, aujourd'hui encore l'addiction à certaines drogues est la seule maladie visée par une loi pénale.

Réviser et abroger les lois qui vont à l'encontre des données probantes établies en santé publique

L'Organisation mondiale de la Santé recommande d'inscrire la lutte contre les discriminations de l'accès aux soins comme un élément majeur pour contribuer à la réalisation des Objectifs de développement durable de l'ONU. Une déclaration conjointe

^{1.} Accord de coopération entre l'État, les Communautés, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et les Régions pour une politique de drogues globale et intégrée, 2 septembre 2002. Disponible sur : https:// bit.ly/3Ht4A4f.



des Nations Unies de 2017 est explicite, dont voici un extrait: «Les lois, les politiques et les pratiques nationales peuvent aussi encourager et perpétuer la discrimination dans les établissements de soins, en interdisant aux individus de chercher à obtenir toute la gamme des services de soins dont ils peuvent avoir besoin, ou en les décourageant de le faire (...)». Elle demande aux États de « réviser et abroger les lois punitives qui se sont avérées avoir des incidences négatives sur la santé et qui vont à l'encontre des données probantes établies en santé publique. Il s'agit notamment des lois qui pénalisent ou interdisent autrement l'expression du genre, les relations homosexuelles, l'adultère et les autres comportements sexuels entre adultes consentants; la prostitution entre adultes consentants; la consommation de drogues ou leur possession en vue d'un usage personnel, (...)».

Le poids de la criminalisation est effectivement lourd à l'éclairage de ces considérations, nous le confirmons au travers du prisme de nos pratiques quotidiennes. Cette déclaration est aussi nôtre, elle a aussi fondé notre adhésion aux revendications de la Campagne Unhappy Birthday en cours pour demander l'évaluation de la loi de 1921 en termes de coûts/efficacité.

La loi belge de 1921 sur les stupéfiants nous dit que les salles de consommation à

moindre risque (SCMR) sont illégales, pourtant des données probantes sur ce type de dispositif socio-sanitaire nous démontrent leur efficacité

pour prévenir les overdoses mortelles, réduire les comportements à risque, favoriser l'accès aux soins auprès des plus vulnérables, etc. Les données scientifiques récoltées depuis 1986, date de la création de la toute première SCMR en Suisse, confirment l'impact positif de ce dispositif de santé publique. L'Académie royale de Médecine de Belgique est favorable à la reconnaissance

légale de celui-ci. Pourtant, comme témoin d'un anachronisme évident, la loi de 1921 incrimine quiconque mettra à disposition un local en vue d'y faciliter l'usage de drogues. Dans ce cas la loi belge ne contrevient-elle pas à la vérité scientifique?

Dans les faits, Bruxelles s'est pourtant bien dotée d'un tel dispositif, après Liège, elle sera donc la seconde ville belge à innover à l'échelon local dans ce domaine. C'est une excellente nouvelle en ce qu'elle constituera l'un des chaînons manquant à l'ensemble des dispositifs de Réduction des risques déjà existants. En effet, jusqu'ici les équipes sociales, actives dans le domaine de la santé devaient se contenter d'échanger du matériel stérile de consommation sans pouvoir offrir une alternative à la rue aux personnes déclarant n'avoir aucun autre lieu pour soulager leur dépendance. Cette situation ne pouvait pas durer éternellement.

Mais tandis que la SCMR vient d'ouvrir ses portes prochainement à Bruxelles, elle se situera encore et toujours dans une zone grise du droit belge, laissant planer un risque de poursuite, certes calculé, sur le dispositif. Rappelons ici qu'il a fallu avoir recours aux compétences implicites de la Région de Bruxelles-Capitale, compter sur une volonté de la majorité politique de la Ville de Bruxelles et sur l'approche cohérente et pragmatique du Parquet de Bruxelles

pour mettre en œuvre ce nouveau projet soorientations politiques qui en cio-sanitaire.

> La loi de 1921 et les orientations politiques

qui en découlent constituent bien un déterminant de la santé. Malheureusement, nous l'avons évoqué, son impact nous paraît davantage négatif que positif. De notre expertise ressortent très clairement les considérations suivantes :

La Loi de 1921:

- Contribue à la stigmatisation et aux discriminations;
- Ne favorise pas la promotion de la santé (prévention, RdR, soins);
- Constitue un frein à l'innovation dans le domaine de la santé (SCMR, délivrance de diacétylmorphine, testing des drogues...);
- Pénalise une maladie chronique et ne favorise pas un changement de paradigme. Rappelons qu'un détenu sur deux est en prison pour des faits liés ou connexes à des infractions à la loi sur les stupéfiants ;
- Ne facilite ni la connaissance, ni la recherche en matière d'assuétudes. Comment connaître en effet de façon objective un comportement susceptible de poursuites pénales? L'interdit favorise la clandestinité;
- Entretient un lien particulier entre justice et santé dans un rapport qui ne favorise pas l'équivalence de soins en prison, qui ne permet pas de trancher la question: «soigner ou punir»;
- Ne répond pas aux enjeux contemporains de société liés à l'usage de drogues (évolution : apparition de nouvelles substances, de nouveaux modes de consommation, de nouvelles techniques de vente...):
- Contribue au sous-financement structurel de la prévention.

Nous recommandons très clairement d'évaluer la portée de la loi de 1921, son rapport coût/efficacité et d'entrevoir la perspective, a minima, d'une décriminalisation de la détention en vue de l'usage personnel. Nous sommes convaincu·e·s qu'une telle étape est inéluctable pour entreprendre une politique cohérente, globale et intégrée en matière de drogues, en phase avec la Déclaration universelle des droits humains, pour œuvrer en étant inclusif et ne plus laisser personne sur le bord de la route.





Steve Rolles, analyste politique sénior chez Transform Drug Policy Foundation (Traduction : Edgar Szoc)

Les obstacles à la réforme et la manière de les négocier

Cet article constitue la traduction du chapitre conclusif du livre de Steve Rolles, «Legalizing Drugs: The Key to Ending the War», paru chez New Internationalist en 2017.

L'intégralité de la version anglaise du livre est disponible en accès libre sur le site de Transform: https:// transformdrugs.org/assets/ files/New-Internationalistlegalising-drugs-rolles.pdf

Le changement est en marche: l'opinion publique comprend de plus en plus que la guerre contre les drogues ne fonctionne pas et qu'il faut lui trouver des alternatives. Mais des résistances subsistent, notamment de la part de gouvernements qui craignent d'être perçus comme « laxistes » en matière de drogues. L'argument en faveur de la légalisation et de la réglementation - plutôt que de laisser le commerce aux mains de réseaux criminels sans scrupules - doit être avancé à tous les niveaux de la société si l'on veut obliger le personnel politique à changer de position.

Il est impossible de nier les changements sismiques qui ont récemment eu lieu en ce qui concerne la politique en matière de drogues. Mais, dans un contexte constitué de récits politiques solidement ancrés et d'institutions dont le but explicite est de mener et de prolonger la guerre contre les drogues, le changement reste un énorme défi. Les progrès considérables réalisés ces dernières années l'ont été grâce aux efforts courageux et continus d'un nombre toujours

La loi de 1921 et les

découlent constituent bien un

déterminant de la santé.



croissant d'organisations de la société civile, de commentateurs dans les médias et de personnalités politiques désireuses de remettre en question le statu quo et de promouvoir l'exploration d'alternatives plus justes et plus efficaces. Ces avancées ne constituent pourtant qu'un début. Pour la plupart des gens, la position réformatrice demeure contre-intuitive : il s'agit de les convaincre que la réglementation peut donner les résultats qu'ils recherchent. Le leadership des personnes au pouvoir est crucial, mais le temps est venu pour celles et ceux qui reconnaissent la nécessité d'une réforme de saisir l'occasion actuelle de mettre fin à la guerre contre les drogues.

Pourquoi la guerre contre les drogues s'estelle révélée si résistante? Si la politique en matière de drogues était fondée sur des données factuelles en matière d'efficacité, cette guerre n'aurait probablement jamais commencé, et encore moins duré aussi longtemps. Mais, que l'on considère que le point de départ de l'approche dominante se situe dans les premiers traités prohibitionnistes d'il y a plus d'un siècle, dans leur formalisation en une infrastructure prohibitionniste mondiale dans le cadre de la Convention unique des Nations Unies sur les stupéfiants de 1961, ou dans le lancement par Nixon d'une guerre public et privé ont consenti, dans chaque contre les drogues en 1971, le débat sur la politique en matière de drogues a toujours été davantage guidé par des postures populistes, des pressions géopolitiques et des titres considérables ont été consacrées à une lutte

de presse sensationnalistes que par une analyse rationnelle. Malgré les progrès réalisés ces dernières années, cela reste incontestablement le cas dans une grande partie du monde.

Le discours de la guerre contre les drogues a toujours été fondé sur des appels populistes à défendre les citoyens contre la menace grossièrement exagérée des drogues ellesmêmes, puis contre la menace bien plus En conséquence, les priorités gouvernemen-

réelle de la criminalité organisée liée au marché de la drogue (elle-même ironiquement créée par la guerre contre les drogues). Cette approche «fondée sur la menace» reflète une logique autojustificatrice et circulaire dans laquelle les méfaits de la prohibition (tels que la criminalité organisée liée

à la drogue ou les décès dus à des drogues de rue coupées) sont confondus avec les méfaits de la consommation de drogues (dépendance, overdose, etc.), afin de renforcer la notion de « menace de la drogue ».

Cependant, tant la représentation erronée du problème posé par la drogue que le refus d'évaluer les résultats de la lutte contre la drogue découlent également d'un certain nombre de dynamiques politiques plus globales. De nombreux mandataires et partis politiques ont investi massivement et à long terme dans la « lutte contre la drogue » afin de tirer un avantage politique de l'adoption d'une approche « dure », susceptible d'impressionner des segments clés de l'électorat, ou par crainte d'être accusés d'être «laxistes». De même, les secteurs pays, d'énormes investissements financiers dans l'infrastructure de répression du « problème de la drogue ». Des ressources

contre la drogue de plus en plus militarisée – et des carrières entières y données factuelles en matière ont été consacrées. La réforme menace donc n'aurait probablement jamais de perturber le financement et le pouvoir de nombreux groupes détenteurs d'une forte

> influence politique, depuis l'armée et la police jusqu'aux entreprises qui construisent les prisons ou les équipements répressifs.

tales ont fréquemment acquis un caractère pervers, et sans rapport avec celles des citoyens qu'ils sont censés servir. Souvent, l'échec de la guerre contre les drogues n'est pas la préoccupation première, tant que cet échec ne compromet pas d'autres objectifs purement politiques ou stratégiques. Il n'est

donc pas surprenant que l'examen factuel La réforme menace de perturber le financement et le du système actuel pouvoir de nombreux groupes constitue le dernier des souhaits des personnadétenteurs d'une forte lités politiques prohibiinfluence politique, depuis tionnistes: il pourrait en l'armée et la police jusqu'aux effet démontrer la perentreprises qui construisent les prisons ou les équipements version des priorités qui préside à ce système. répressifs.

> Ces problèmes liés à la politique de la prohibition en tant que telle sont souvent aggravés par une incompréhension ou une ignorance des alternatives parmi le personnel politique, le public et les médias. Jusqu'à une date relativement récente, il n'existait aucune vision clairement exprimée de ce à quoi ressemblerait un monde post-prohibition, notamment en matière de réglementation des marchés de la drogue et des bénéfices qui pourraient en découler. En l'absence d'un plan crédible ou d'exemples de fonctionnement d'un monde post-guerre de la drogue, le débat a eu tendance à stagner, incapable de dépasser un certain niveau d'accord sur le fait que le statu quo est problématique.

> De manière tout aussi importante, dans de nombreux pays, une opinion largement répandue veut que la consommation de drogues illégales soit intrinsèquement immorale, en particulier dans les régions où les organisations religieuses dominent le débat public, avec pour effet de modeler le discours sur les drogues en termes de choix moraux binaires tranchés. Les personnes qui consomment des drogues, et en particulier les trafiquants, sont «sales» ou «mauvaises», tandis que la tempérance ou l'abstinence sont, par contraste, bonnes et pures. Ce discours prohibitionniste a largement balayé, du moins



au niveau politique, toute compréhension ou analyse plus nuancée de l'ensemble des comportements liés à la consommation de drogues et des coûts et bénéfices qui en découlent, ainsi que toute prise en compte de la consommation traditionnelle ou rituelle de drogues par les cultures indigènes. Par conséquent, les arguments relatifs à l'efficacité des politiques, qui prédominent dans d'autres domaines politiques, n'ont eu que peu de poids et le pragmatisme factuel a généralement cédé le pas à la démagogie morale et au populisme primaire.

Le régime global d'interdiction des drogues dans le cadre du traité des Nations Unies constitue la dernière pièce du puzzle garantissant que l'approche punitive soit bien ancrée, institutionnalisée et largement immunisée contre tout examen significatif. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a clairement reconnu que le système actuel de contrôle mondial des drogues entraîne une série de « conséquences involontaires » gravement négatives. Pourtant, bien qu'ils reconnaissent ces problèmes, ni les agences des Nations unies chargées de la lutte contre la drogue, ni les États membres de l'ONU n'évaluent systématiquement ces contrecœur vers l'avant. Parfois, les mécacoûts ou ne les mettent

en balance avec les bénéfices perçus.

Le résultat de ce manque d'attention, combiné à la polarisation du positionnement moral qui imprègne une grande

partie du discours politique sur le sujet, est que la guerre contre les drogues est souvent perçue comme une composante immuable du paysage politique plutôt que comme une option parmi un éventail de cadres juridiques et politiques possibles.

Modifier l'analyse coûts-bénéfices politique

Cette compréhension des raisons pour lesquelles la désastreuse guerre contre les drogues a été si résistante conduit à une série de conclusions sur la manière de mener la réforme. Au niveau le plus fondamental, le défi consiste à modifier l'analyse coûts-bénéfices pour les personnes au pouvoir - de sorte que les réformes pragmatiques, y compris la légalisation, deviennent préférables au maintien du statu quo guerrier. Sans vouloir paraître trop cynique, la motivation première de la majorité du personnel politique consiste à garantir et accroître son pouvoir. Ce ne sera que lorsque l'opinion publique évoluera à un point tel que le soutien à un programme de réforme de la législation sur les drogues devienne un atout politique plutôt qu'un handicap pour les personnes au pouvoir, que les possibilités de changement plus substantiel s'ouvriront.

D'autres dynamiques de changement existent, bien entendu. Il arrive qu'émergent des leaders dotés de principes forts, qui s'emparent de cette question au lieu d'être tirés à

nismes démocratiques,

vote dans certains Etats

laires de faire passer des

réformes malgré l'op-

position des dirigeants

politiques. Mais dans ces

La guerre contre les drogues tels que les initiatives de est souvent perçue comme une composante immuable du américains, permettent paysage politique plutôt que aux mouvements popucomme une option parmi un éventail de cadres juridiques et politiques possibles.

> deux cas, l'opinion publique reste déterminante. La longévité du programme suisse de traitement assisté à l'héroïne dépendait de la démonstration de sa capacité à fonctionner et donc du soutien de l'opinion publique ; le succès des réformes uruguayennes sur le cannabis dépendra de la capacité à convaincre un public réticent dans les années à venir ; et les scrutins organisés dans les États américains dépendent évidemment de l'obtention et du maintien d'un soutien majoritaire.

Pour que l'opinion publique change, un certain nombre de choses doivent se produire. Il faut non seulement que les gens comprennent la critique du statu quo, mais aussi qu'ils adhèrent à l'alternative. La présentation efficace des éléments factuels constitue un élément vital pour y parvenir : elle a certainement réussi à faire prendre conscience du fait que la guerre contre les drogues est un échec et que le changement est impératif.

L'introduction de la critique dans le discours public dominant constitue une première étape essentielle, dont les situations de crise accélèrent la survenue. La vague de réforme de la politique en matière de drogues et le passage à un paradigme pragmatique de réduction des risques en Europe dans les années 1980 et 1990 ont été largement motivés par la crise du sida. Il n'y a pas eu de soudaine flambée de compassion pour les consommateurs de drogues injectables (ni d'ailleurs pour les hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes), mais plutôt une prise de conscience que la pandémie de VIH ne pouvait être endiguée que par des investissements en santé publique ciblés et fondés sur des données probantes dans les principales populations à risque. Nombre de gouvernements qui ont mis en œuvre ces réformes importantes et novatrices - telles que les traitements de substitution aux opiacés, les programmes de traitement de l'héroïne, les échanges de seringues pour les toxicomanes par voie intraveineuse et la distribution de préservatifs - étaient profondément conservateurs et intrinsèquement hostiles aux groupes auxquels ils consacraient désormais des ressources - le gouvernement britannique de Margaret Thatcher en est un bon exemple.

En Amérique latine, en revanche, le débat sur la réforme est principalement motivé par la violence liée à la guerre contre les drogues et par la crise sécuritaire plus large liée au crime organisé. En tant que principale région de production et de transit de la cocaïne (et,

Si la politique en matière de

droques était fondée sur des

d'efficacité, cette guerre

commencé, et encore moins

duré aussi longtemps.



dans une moindre mesure, du cannabis et de l'héroine), l'Amérique latine porte un énorme fardeau, qui découle non seulement de la consommation, principalement aux États-Unis et en Europe (bien qu'elle soit également en augmentation au niveau local), mais aussi des mesures de répression de la guerre contre les drogues et des cadres juridiques en grande partie conçus et mis en œuvre à la demande des États-Unis et des pays européens. De l'escalade meurtrière de la violence au Mexique à l'impact environnemental et social de l'éradication des cultures en Colombie, en passant par la propagation des conflits et de la corruption en Amérique centrale, les dégâts involontaires de la prohibition sapent les fragiles institutions démocratiques de toute la région. Dans certains pays, les cartels de la drogue sont devenus une véritable menace pour l'État lui-même. Sept des huit pays les plus violents du monde se trouvent sur les routes du trafic de cocaïne, des Andes aux États-Unis. Lorsque la crise atteint un certain seuil, des options qui auraient été auparavant hors de portée commencent à intégrer le discours dominant. Pour un nombre croissant d'États d'Amérique latine, un tournant a manifestement été effectué:

quelles que soient les préoccupations liées aux drogues elles-mêmes, elles sont désormais éclipsées par celles liées à la criminalité et à la violence liées au commerce illicite.

Ailleurs, différentes crises ont entraîné des changements. Aux États-Unis, le tableau est plus mitigé. Les coûts humains et économiques de la lutte contre la drogue, et en particulier de l'incarcération de masse, ont joué un rôle, surtout depuis leur mise en évidence par les défis économiques auxquels sont confrontés tous les niveaux de gouvernement après la crise bancaire de 2008. Un mouvement de la société civile de plus en plus organisé et efficace a

également contribué à mettre en évidence les diverses défaillances plus spécifiques de l'approche américaine en matière de drogues, soit une série de thématiques reliées entre elles, notamment les disparités raciales dans la lutte contre la drogue, la frustration suscitée par les descentes de police militarisées, les problèmes liés aux lois sur la confiscation civile et les tensions entre les États et le gouvernement fédéral en matière de cannabis médical.

De même, en Thailande, une crise de surpopulation carcérale a alimenté un récent débat au plus haut niveau sur la dépénalisation et la légalisation de la méthamphétamine - la principale drogue à problème dans la région. Le simple fait d'en discuter aurait été impensable il y a encore quelques années.

Un facteur essentiel de tous ces développements réside dans l'évolution de la compréhension par le public du fait que les problèmes dont il est témoin ne sont pas générés par les drogues elles-mêmes, mais plutôt par l'explosion des marchés des drogues illicites dans le contexte d'une guerre sans fin contre les drogues. Le mérite de cette prise de conscience revient à un

large éventail de lea-Sept des huit pays les plus ders d'opinion dans violents du monde se trouvent les médias nationaux et internationaux, de personnalités publiques et de groupes issus de la société civile. La liste

est longue, mais il convient de souligner quelques moments clés du passé récent qui ont contribué à accélérer ce processus

Trouver des champions

La publication d'une série de rapports très médiatisés a certainement joué un rôle clé dans le débat public. En 2009, la Commission latino-américaine sur les drogues et la démocratie a vu un groupe de personnalités politiques, intellectuelles et d'autres

acteurs et actrices publics de premier plan critiquer vigoureusement les échecs de la guerre contre les drogues. Ce groupe comprenait plusieurs anciens présidents, dont César Gaviria, le président colombien qui a combattu le célèbre caïd du cartel de la cocaine, Pablo Escobar. La Commission a constaté que :

« La violence et le crime organisé associés au commerce des stupéfiants constituent des problèmes critiques en Amérique latine aujourd'hui. Face à une situation qui s'aggrave de jour en jour, il est impératif de rectifier la stratégie de guerre contre les drogues menée dans la région au cours des 30 dernières années. Les politiques prohibitionnistes fondées sur l'éradication de la production et sur la perturbation des flux d'approvisionnement de drogue ainsi que sur la criminalisation de la consommation n'ont pas donné les résultats escomptés. Nous sommes plus loin que jamais de l'objectif annoncé d'éradication des drogues.1»

Le noyau de ce groupe s'est ensuite transformé en une Commission mondiale pour la politique des drogues, qui a élargi son mandat et sa composition à huit anciens chefs d'État, à des personnalités des Nations unies, notamment l'ancien secrétaire général Kofi Annan, et à des personnalités américaines de premier plan, dont George Shultz (qui avait été secrétaire d'État de Ronald Reagan) et Paul Volcker, ancien président de la Réserve fédérale américaine. Le rapport de 2011 de cette nouvelle commission intitulé «War on Drugs» a eu un impact beaucoup plus important que son prédécesseur. Cela s'explique en partie par le profil plus « mondial » des membres de la Commission, mais aussi par le fait qu'elle est allée au-delà des recommandations de la commission latino-américaine, en lançant des appels plus explicites et plus radicaux sur le plan politique. Elle a non seulement clairement

1. Latin American Commission on Drugs and Democracy, Drugs and Democracy: Towards a Paradigm Shift, 2009. Disponible sur nin.tl/LACDD2009.



demandé de « mettre fin à la criminalisation, à la marginalisation et à la stigmatisation des personnes qui consomment des drogues mais ne font aucun mal à autrui », mais elle est allée plus loin en soutenant également la

légalisation et en appelant les gouvernements à « expérimenter des modèles de réglementation légale des drogues afin de saper le pouvoir du crime organisé et de préserver la santé et la sécurité de leurs ci-

toyens. Cette recommandation s'applique particulièrement au cannabis, mais nous encourageons également d'autres expériences de décriminalisation et de réglementation légale susceptibles d'atteindre ces objectifs et de servir de modèles à d'autres²».

Si le contenu du rapport n'était pas nouveau pour le mouvement de soutien à la réforme de la législation sur les drogues (dont des membres clés ont fourni un soutien technique lors de la rédaction), c'était la première fois que ce type d'appels étaient aussi clairement énoncés par un groupe aussi éminent. L'impact médiatique a été à la hauteur et visible à la une des journaux dans le monde entier. La parution de ce rapport semble avoir significativement contribué à créer l'espace politique pour un plaidoyer public inédit en faveur de la légalisation, mené par un nombre croissant de chefs d'État latino-américains en exercice.

Un autre rapport de la Commission en 2014 a approfondi les thèmes du rapport de 2011 et a, en particulier, apporté des détails sur les contours de la légalisation, ce à quoi les marchés réglementés post-prohibition pourraient ressembler, et sur les réformes du cadre juridique mondial nécessaires pour les faciliter³. Il a défendu l'idée que : « En

fin de compte, le moyen le plus efficace de réduire les méfaits considérables du régime mondial de prohibition des drogues et de faire progresser les objectifs de santé et de sécurité publiques est de maîtriser les drogues

Au-delà du consensus

croissant sur l'échec de la

querre contre les droques, il

demeure toujours difficile

d'obtenir un soutien à un

programme de réforme

alternatif.

par une réglementation juridique responsable ».

Mais au-delà du consensus croissant sur l'échec de la guerre contre les drogues, il demeure toujours difficile d'obtenir un soutien à un

programme de réforme alternatif. Le risque persiste qu'une réponse populiste à la critique du statu quo consiste simplement à intensifier la guerre contre les drogues.

Des messages plus nuancés sur la légalisation et la réglementation responsables sont certainement nécessaires pour contrer bon nombre des mythes et des malentendus qui prévalent encore, mais, après des décennies de propagande bien ancrée en faveur de la guerre contre les drogues, il n'est pas toujours facile de faire valoir ces arguments. L'idée de légaliser les drogues à risque pour obtenir de meilleurs résultats sur les plans sociaux et sanitaires est contre-intuitive et exige à juste titre des réponses plus détaillées aux préoccupations légitimes pour espérer convaincre la population. Ce besoin de nuance et de détail entre souvent en concurrence avec les discours simplistes et superficiellement attrayants de la guerre contre les drogues.

Nous disposons heureusement aujourd'hui d'un nombre croissant d'exemples concrets sur lesquels nous appuyer. Il s'agit d'exemples positifs qui doivent être revisités, expliqués et mis en valeur de manière répétée. Il est clair que ces exemples concrets ont le pouvoir de changer la nature des discours. La rhétorique de la guerre contre les drogues à l'ancienne perd progressivement de son pouvoir, à mesure que la compréhension de la position réformatrice s'approfondit et pénètre l'opinion publique.

L'impact de la Commission mondiale sur les drogues n'est toutefois pas dû uniquement à la présentation d'arguments convaincants fondés sur des éléments factuels concrets, mais aussi à la personnalité de celles et ceux qui les ont présentés. Le fait qu'il s'agisse d'anciens présidents et de hiérarques des Nations unies garantissait que leurs arguments soient pris au sérieux et débattus, ce qui leur a donné accès aux médias et aux forums de haut niveau. Les groupes issus de la société civile ont constaté à maintes reprises que lorsque l'appel provient de personnalités publiques de confiance en position d'autorité, et non pas des usual suspects qui alimentent les préjugés et stéréotypes préexistants, mais plutôt de médecins, de policiers, de juges ou de leaders religieux, ils peuvent susciter un impact considérablement accru et toucher de nouveaux publics. Trouver, cultiver et soutenir des champions et des défenseurs capables d'atteindre de nouveaux groupes démographiques et d'obtenir un soutien au sein de différentes arènes politiques, institutions et organismes professionnels, est susceptible d'amplifier considérablement les efforts de campagne.

Raconter des histoires humaines

Présenter les données factuelles et trouver des champions constituent des éléments essentiels d'une campagne efficace pour le changement. Mais il existe aussi des malentendus et des attitudes publiques plus ancrées sur lesquels aucune donnée factuelle n'aura beaucoup d'effet. À l'instar des questions relatives au sexe et à la sexualité, la question des drogues est chargée d'un lourd bagage moral et culturel qui peut la rendre résistante aux appels plus conventionnels à la rationalité ou au pragmatisme.

Pour progresser auprès de ce segment important de l'opinion publique, il faut souvent que les personnes soient impliquées à un niveau émotionnel par des histoires humaines auxquelles elles peuvent s'identifier

sur les routes du trafic de

cocaine, des Andes aux

États-Unis.

^{2.} GlobalCommission on Drug Policy, War on Drugs, 2011. Disponible sur: nin.tl/GCDP2011

^{3.} Global Commission on Drug Policy, Taking Control: Pathways to Drug Policies that Work, 2014. Disponible sur: nin.tl/GCDP2014.



ANYONE'S CHILD

Après la mort de sa fille Martha, victime d'une overdose de MDMA, Anne-Marie Cockburn s'est faite l'avocate d'une approche plus pragmatique des drogues, notamment de leur légalisation et de leur réglementation. Avec d'autres familles touchées par les lois actuelles sur les drogues, elle a participé à la création d'une nouvelle campagne, intitulée Anyone's Child: Families for Safer Drug Control. Voici son histoire:

Le 20 juillet 2013, j'ai reçu l'appel téléphonique qu'aucun parent ne souhaite recevoir. La voix disait que ma fille de 15 ans était gravement malade et qu'on essayait de lui sauver la vie. En ce beau samedi matin ensoleillé, Martha avait avalé un demi-gramme de poudre de MDMA (ecstasy) qui s'est avérée pure à 91 %. Deux heures après l'avoir prise, ma fille est morte d'une overdose accidentelle. Elle était mon unique enfant.

Avant la mort de Martha, j'étais parfaitement ignorante du monde de la drogue. On rit des drogues dans les sitcoms, on en plaisante dans les émissions de débat. Même si je déteste l'admettre, elles constituent une partie normale de la société moderne. Les jeunes voient tout le temps leurs amis ne pas mourir des drogues. Donc, en se contentant de dire « N'en prenez pas », et en espérant que ce soit suffisamment dissuasif, on ferme les yeux sur ce qui se passe réellement.

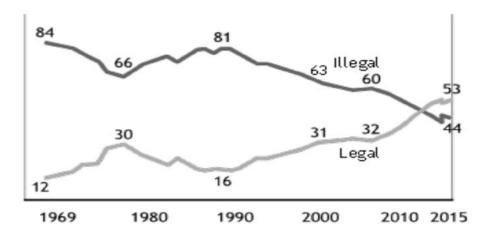
Le sujet des drogues suscite tant d'émotions chez les gens qu'il est difficile pour beaucoup d'entre eux d'imaginer ce que représenterait en pratique l'abandon de la prohibition. Ils sont nombreux à penser qu'il en résulterait une accessibilité généralisée, mais c'est précisément ce qui se passe pour le moment. Les drogues sont actuellement contrôlées à 100 % par des criminels, qui sont prêts à vous en vendre, que vous ayez cinq ou cinquante-cinq ans. Tout le monde a facilement accès à des drogues dangereuses, c'est un fait. J'ai dit : « Martha voulait se défoncer, elle ne voulait pas mourir ». Tous les parents préfèrent l'une de ces options à l'autre. Et, bien que personne ne souhaite que des drogues soient vendues aux enfants, si Martha s'était procuré des drogues légalement réglementées destinées aux adultes, étiquetées avec des avertissements sanitaires et des instructions de dosage, elle n'aurait pas pris 5 à 10 fois la dose sûre. Lorsque j'apprends qu'une autre famille a rejoint le club des parents endeuillés, je me sens impuissante et je me demande: combien d'autres devront mourir avant que quelqu'un au gouvernement ne fasse quelque chose? Alors que je me trouve devant la tombe de mon enfant, quelle preuve supplémentaire me faut-il de la nécessité que les choses changent? Un bon début serait de procéder à la toute première révision en bonne et due forme de nos lois sur les drogues en vigueur depuis plus de quarante ans et d'envisager des approches alternatives. Mais les personnes au pouvoir jouent à un étonnant jeu de « faire semblant ». Eh bien, il n'y a aucun moyen pour moi de me cacher - tous les jours, je me réveille et la dure réalité de l'absence de Martha me frappe une fois de plus.

Une première étape utile consiste à établir une distinction entre la moralité de la consommation de droques et ce qui constitue une réponse politique morale à la réalité de la consommation de drogues telle qu'elle existe.

directement, et par des récits qui parlent des valeurs les plus importantes pour eux. La position prohibitionniste est au moins en partie ancrée dans le désir louable de s'attaquer aux dommages très réels que les drogues sont susceptibles de causer. Mais cette motivation admirable a été utilisée non seulement pour présenter toute personne qui consomme des drogues illégales comme « mauvaise », mais aussi pour donner à ceux qui soutiennent la prohibition une autorité morale claire et directe, tout en présentant celles et ceux qui s'y opposent comme éthiquement et politiquement irresponsables. Cela peut conduire non seulement à ce que la prohibition la plus stricte soit perçue comme l'option politique la plus morale, mais aussi à ce que certains publics croient que le simple fait de remettre en question la prohibition est immoral. En découle un risque de dépeindre le défenseur de la réforme comme étant en quelque sorte « pro-drogues ».

Puisque ce qu'un individu ou un public croit être moralement juste l'emportera presque toujours sur les données factuelles et d'autres arguments qui peuvent lui être présentés, cette question doit être abordée de différentes manières. Le psychologue social Jonathan Haidt, par exemple, a noté que les opinions des personnes traditionnellement libérales sont fondées sur l'équité et la compassion, tandis que celles des personnes traditionnellement conservatrices sont fondées sur la loyauté, l'autorité et la sainteté. Il est clair que les stratégies d'implication doivent être adaptées à des publics particuliers.

Une faible majorité soutient la légalisation du cannabis



Pourcentage de la population déclarant que le cannabis devrait être... Sondage mené du 25 au 29 mars 2015; Données 1973-2008 provenant du «General Social Survey»; données de 1969 et 1972 provenant de Gallup. Source: PEW Research Center

Une première étape utile consiste à établir une distinction entre la moralité de la consommation de drogues et ce qui constitue une réponse politique morale à la réalité de la consommation de drogues telle qu'elle existe actuellement. Cela nous ramène ensuite aux principes et aux objectifs de la politique en matière de drogues. Si l'on parvient à s'entendre sur ces objectifs, on dispose alors d'une base pour explorer les politiques susceptibles de contribuer à les atteindre. Ce faisant, les partisans de la réforme peuvent alors argumenter à partir d'une position d'autorité morale, ce qui leur est souvent refusé dans les affrontements habituels avec les prohibitionnistes.

L'initiative «Anyone's Child» offre un exemple utile, réunissant un certain nombre de ces thèmes, et qui a rassemblé des personnes du monde entier dont des membres de la famille ont été victimes de la guerre contre les drogues, pour raconter leur histoire et plaider en faveur du changement (voir anyoneschild.org). Les appels à la sécurité des enfants ont été un pilier de la rhétorique de la guerre contre les drogues depuis ses débuts, les parents endeuillés étant souvent utilisés pour apporter un puissant soutien émotionnel à des mesures de répression sévères. Anyone's Child a ren-

versé ce discours en utilisant des parents et des membres de familles endeuillées comme ambassadeurs de la réforme, et en faisant passer le message que, loin de protéger les enfants et les jeunes, la guerre contre les drogues fait le contraire et les a mis davantage en danger sur de multiples fronts.

La campagne s'est avérée très efficace pour communiquer le discours de la réforme à de nouveaux publics – par exemple, dans des tabloïds conservateurs tels que le Daily Mail qui est convaincante, permet l'implication émotionnelle du grand public, et puise dans la valeur universellement partagée de la protection de l'enfant.

«Je veux légaliser les drogues qui ont tué ma fille », titrait un hebdo-

madaire féminin à gros tirage. Il ne s'agit pas blique puisque les sondages montrent régud'un engagement fondé sur une analyse facréglementaires, mais plutôt d'un engagement cannabis. qui remet en question les idées fausses et bien ancrées dans la population à un niveau plus viscéral et émotionnel (comme dans le cas d'Anne-Marie Cockburn et de sa fille Martha, voir encadré).

Le moment du changement est arrivé

Les États-Unis jouent un rôle de foyer spirituel de la guerre contre les drogues, en tant qu'instigateur d'un cadre international et en tant que principal défenseur de cette cause sur la scène mondiale. Dans ces conditions, l'importance des États-Unis dans le débat mondial sur la réforme de la lutte contre la drogue devient de plus en plus évidente. Rien ne pourrait donc indiquer plus clairement que nous avons atteint un point de basculement dans le débat que les changements spectaculaires de la politique en matière de drogues qui se produisent aujourd'hui aux États-Unis. À l'heure où nous écrivons ces lignes, 22 États américains ont dépénalisé la possession de cannabis pour usage personnel et un nombre similaire de pays ont légalisé le cannabis médical, tandis que huit d'entre eux (Washington, Colorado, Oregon, Alaska, Californie, Maine, Massachusetts et Nevada) ont voté par scrutin populaire pour légaliser et réglementer la production et l'offre de cannabis à des fins non médicales, et de nombreuses autres initiatives de ce type attendent en coulisse. À la lumière de ces évolutions, on pourrait affirmer, de manière quelque peu ironique peut-être, au Royaume-Uni. Elle l'a fait d'une manière que les États-Unis sont désormais devenus un pionnier mondial réticent et improbable de la réforme de la politique des drogues, au moins en ce qui concerne le cannabis.

> L'émergence de cette réalité résulte d'un Je veux légaliser les droques changement dans la qui ont tué ma fille. durée de l'opinion pu-

lièrement qu'une majorité des Américains tuelle détaillée ou sur la minutie des cadres est désormais favorable à la légalisation du

> Fait remarquable, ce changement s'est produit sans qu'aucun des principaux partis politiques ne fasse campagne en faveur de la légalisation du cannabis, et avec peu de soutien de la part des médias grand public.



Au lieu de cela, c'est le mouvement national en faveur de la réforme, mené par des activistes, qui a sans aucun doute été le facteur le plus important dans ces développements - démontrant ainsi qu'un changement depuis le bas vers le haut était atteignable.

Les efforts du mouvement favorable à la réforme signifient que la puissance politique discursive de la guerre contre les drogues dans sa version dure s'est aussi clairement affaiblie aux États-Unis. Sentant manifestement le vent tourner, l'administration Obama s'est délibérément et progressivement distanciée de la rhétorique belliqueuse du passé, abandonnant notamment l'expression «guerre contre les drogues», afin de reformuler les réponses dans le langage de la santé publique.

En 2009, Gil Kerlikowski, le «tsar des drogues» américain nommé par Obama, a déclaré : « La légalisation ne fait pas partie de mon vocabulaire ni de celui du président ». Mais les choses n'ont pas tardé à changer, surtout lorsque la légalisation du cannabis au niveau des États a semblé devenir une réalité. L'administration Obama a rapidement fait preuve d'une ouverture croissante, bien que quelque peu réticente, au moins en matière de reconnaissance et de débat des alternatives. En 2011, Obama a déclaré que la légalisation était un « sujet de débat parfaitement légitime ». Interrogé à plusieurs reprises sur le sujet, Kerlikowski a concédé début 2013 qu'il était désormais « clair que nous nous trouvons au milieu d'un national sérieux sur le cannabis ». Peu après, dans une interview pour le New Yorker en 2014, Obama a de nouveau changé de position, déclarant :

« Nous ne devrions pas enfermer des enfants ou des utilisateurs individuels pour de longues périodes de prison alors que certaines des personnes qui rédigent ces lois ont probablement fait la même chose. Il est important que [la légalisation du cannabis au Colorado et dans l'État de Washington]

aille de l'avant parce qu'il est important pour la société de ne pas se retrouver dans une situation où une grande partie des gens ont, à un moment ou à un autre, enfreint la loi et que seuls quelques-uns soient punis⁴. »

Alors qu'Obama avait déjà tenu des propos plus ambigus critiquant les échecs, les injustices et les iniquités de la guerre contre les drogues dans le passé, ce soutien des

mouvements de légalisation a constitué un moment inédit pour l'administration, et d'autant plus marquant dans le contexte de l'intransigeance historique des États-Unis sur la question. Peu après ces commentaires, le gouvernement fédéral a finalement annoncé sa réponse aux scrutins de légalisation de Washington et du Colorado. Après avoir tergiversé pendant plus d'un an, le ministère de la Justice a produit un mémo indiquant clairement que les changements seraient tolérés sous certaines conditions. Il s'agissait notamment de protéger les enfants, d'empêcher que les profits aillent au crime organisé, de contenir les marchés à l'intérieur des frontières des États, de contrôler la conduite sous l'emprise du cannabis, etc.

Le gouvernement américain a finalement été contraint de s'engager dans le débat sur la manière dont la réglementation légale des drogues devrait fonctionner, par opposition au débat éculé sur la question de savoir s'il faut légaliser ou non. Par la suite, le parti démocrate a adopté une «voie vers la légalisation [fédérale]» du cannabis dans le cadre de son programme politique officiel. La position de l'administration Trump est plus ambiguë et moins positive. On peut certainement s'attendre à une approche plus musclée et plus dure, tant au niveau national qu'international, avec un retour malvenu de l'amalgame historique entre la question des drogues

4. David Rennick, «Going the Distance», New Yorker, 2014. Disponible sur: nin.tl/Rennick2014.

et la xénophobie populiste. Mais le défi lancé à la loi fédérale par les huit juridictions ayant légalisé le cannabis sera difficile à ignorer. L'impact international de ces changements ne peut être sous-estimé.

Lorsque l'Uruguay a lancé

ses propres mesures de

légalisation du cannabis

au niveau national,

l'a félicité.

En particulier, le feu vert donné par le gouvernement américain aux initiatives de légalisation au niveau des l'ambassadeur des États-Unis États a considérablement réduit l'autorité des États-Unis pour

> dicter une politique punitive et s'opposer à la légalisation ailleurs dans le monde. Il est possible que cette position soit inversée sous une administration républicaine, mais c'est peu probable étant donné la position historique du parti sur les droits des États. Cela élimine l'un des principaux obstacles politiques et diplomatiques qui empêchent d'autres États d'envisager des options de réforme de la législation sur les drogues. Il convient de noter, par exemple, que lorsque l'Uruguay a lancé ses propres mesures de légalisation du cannabis au niveau national, l'ambassadeur des États-Unis l'a félicité. Le changement de cap aux États-Unis a clairement créé un espace politique permettant à d'autres pays d'envisager des réformes, en particulier dans les Amériques, mais aussi en Europe et dans le reste du monde.

> Une évolution encore plus frappante de l'engagement américain en faveur de la réforme internationale de la législation sur les drogues s'est produite en septembre 2014, lorsque l'ambassadeur William Brownfield, secrétaire d'État adjoint américain, a fait une déclaration aux correspondants de presse de l'ONU à New York au nom du Bureau international des narcotiques et de l'application de la loi (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs). Brownfield a exposé «ce que nous appelons nos quatre piliers quant à la façon dont nous pensons que la communauté internationale devrait procéder



en matière de politique antidrogue». La partie principale comprenait:

«[Nous] acceptons une interprétation souple de ces conventions [de l'ONU sur les drogues]. La première d'entre elles a été rédigée et promulguée en 1961. La situation a changé depuis 1961. Nous devons avoir suffisamment de souplesse pour pouvoir intégrer ces changements dans nos politiques. Troisièmement, tolérer les différentes politiques nationales en matière de drogue, accepter le fait que certains pays auront des approches très strictes sur le sujet et que d'autres pays légaliseront des catégories entières de drogues. Tous ces pays doivent travailler ensemble au sein de la communauté internationale⁵. »

Sans surprise, la partie qui a attiré l'attention est celle qui suggère que les États-Unis sont maintenant prêts à tolérer que d'autres pays souhaitent légaliser non seulement le cannabis, mais en fait « des catégories entières de drogues». Même si la saga n'est pas terminée, il s'agit clai-

rement d'un tournant dans l'évolution du cadre international de contrôle des drogues et de la relation des États-Unis avec la dynamique de réforme dans le monde entier. Il est également

évident que ce mouvement a été motivé par la nécessité politique plutôt que par le zèle réformateur. Mais pour le mouvement favorable à la réforme, il est évidemment bienvenu que les États-Unis évoquent les problèmes des traités et témoignent de leur volonté d'accepter la réalité de l'expérimentation de modèles de régulation.

La proposition, émise par Brownfield, d'assouplissement de la légalisation dans le cadre des traités ouvertement prohibi-

5. William Brownfield, «Trends in global drug policy», US Department of State, 2014. Disponible sur: fpc. state.gov/232813.htm.

tionnistes de l'ONU reste juridiquement problématique, mais il est peut-être préférable de la considérer comme le symbole le plus manifeste à ce jour de la disparition imminente du cadre international de contrôle des drogues - qui est défaillant et dysfonctionnel dans sa forme actuelle. D'une certaine manière, il contribuera probablement à créer un espace politique encore plus grand pour d'autres États afin d'explorent des alternatives à la prohibition - même s'il est sans doute déjà trop tard pour qu'ils aient besoin de la « permission » des États-Unis à cet égard. L'alignement de diverses forces géopolitiques, économiques, sociales et militantes a déjà créé un environnement au sein duquel l'ancien régime prohibitionniste doit s'adapter et se moderniser pour répondre aux besoins des sociétés contemporaines, ou devenir de plus en plus marginalisé, non pertinent et superflu. Le retranchement et les tours de passe-passe juridiques ne préserveront pas l'intégrité des traités de l'ONU; il s'agit d'évoluer ou de disparaître.

la Russie et la Chine ont Le tableau est sans aupris le relais des États-Unis, cun doute complexifié en adoptant une ligne de par les autres grandes puissances mondiales. conduite de plus en plus Aucun des pays BRIC dure et agressive sur la scène (Brésil, Russie, Inde et internationale en matière de Chine) ne s'est monlutte contre la droque.

tré enclin à adopter un programme de réforme. En fait, la Russie et la Chine ont pris le relais des États-Unis, en adoptant une ligne de conduite de plus en plus dure et agressive sur la scène internationale en matière de lutte contre la drogue, et en faisant activement opposition à tout abandon de la prohibition. Il existe certainement d'énormes obstacles à la réalisation d'un changement d'un élan imparable. global, et un pronostic réaliste est que la réforme continuera à se dérouler de manière progressive et quelque peu ad hoc pour différentes drogues dans différentes juridictions à différents moments dans le monde. Il est donc nécessaire de continuer

à concentrer l'énergie des campagnes sur l'obtention de réformes au niveau national et sous-national. Ces victoires, petites mais importantes, s'inscrivent dans un ensemble plus vaste qui, en fin de compte, entraînera des changements au niveau international.

Le paradigme prohibitionniste punitif a été profondément ancré dans la culture politique depuis près d'un siècle, mais il est en train de s'effondrer – et ce n'est pas trop tôt. Les personnes ravagées aux deux extrémités du modèle actuel de guerre contre les drogues (celles qui consomment des drogues illicites et celles qui vivent dans les pays touchés par leur production ou leur transit) ne peuvent pas se permettre d'attendre une génération pour un modèle de contrôle des drogues plus pragmatique et orienté par des considérations de santé : elles ont besoin de changement maintenant.

La légalisation et la réglementation ne sont pas des idées farfelues, mais les solutions raisonnables, logiques et fondées sur des preuves. Ce n'est qu'en soumettant les drogues actuellement illégales à une réglementation et un contrôle légaux complets par les gouvernements que nous pourrons rendre les drogues moins dangereuses pour ceux qui les consomment. Ce n'est qu'en retirant le contrôle du commerce de la drogue des mains des réseaux criminels que nous pourrons mettre fin au cauchemar de tous ces pays du Sud dont le tissu social est détruit par la violence et la corruption liées à la drogue.

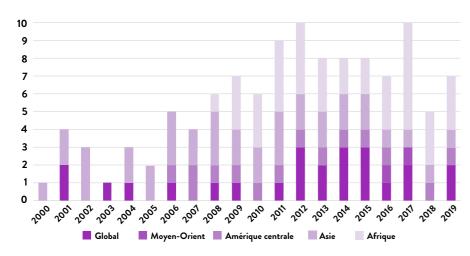
La légalisation des drogues fera du monde un endroit beaucoup plus sûr. Le processus a déjà commencé, et il bénéficie désormais

DROGUES / SANTÉ / PRÉVENTION



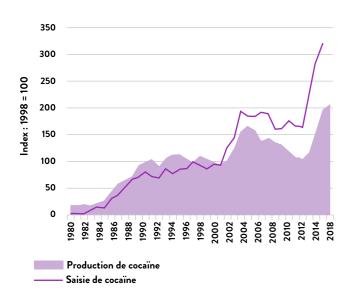
Les coûts et les gains de la prohibition, en chiffres

Nombre de références au trafic de droque dans les Résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU, par région (2000-19)

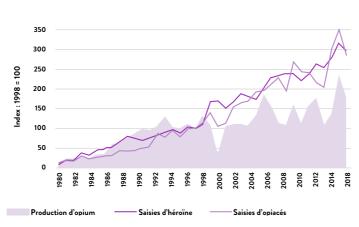


Source: https://journals.openedition.org/poldev/3813

2. Croissance de la production mondiale de cocaïne et des quantités saisies – 1980 -2018



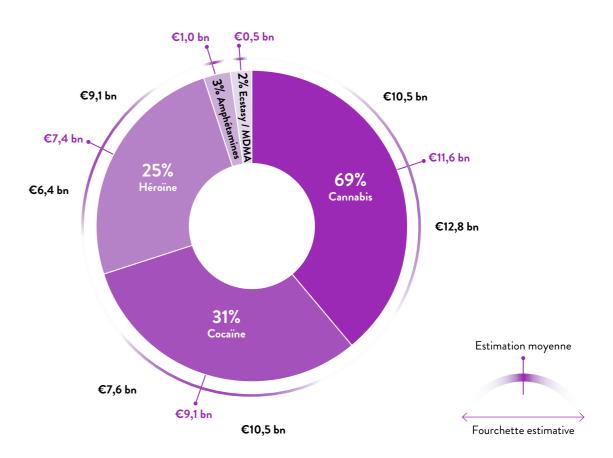
3. Croissance de la production mondiale d'opium et des quantités d'opiacés saisies (y compris l'héroïne) – 1980 -2018



Source : Office des Nations unies contre les drogues et le crime

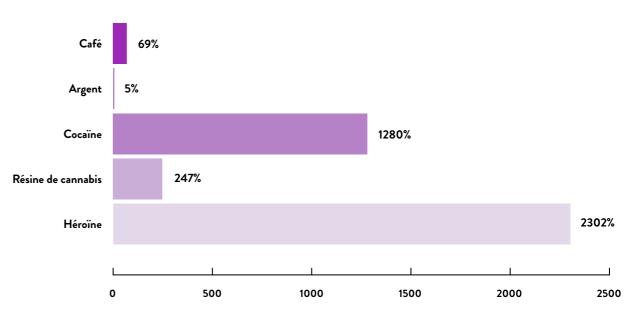
Source: Office des Nations unies contre les drogues et le crime

4 . Estimations minimales de la taille des marchés des droques au sein de l'UE



Source: EMCDDA: « New report highlights wide-ranging impacts of EU drug markets on health and security », News Release. N° 11/2019

5. Marges bénéficiaires pour différents produits légaux et illégaux (Prix de revente par rapport aux coûts de production)



Source: LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, Ending the Drug Wars







Olivia Venet, avocate au barreau de Bruxelles, présidente d'honneur de la Ligue des droits humains

La réglementation des drogues: une nécessité en matière de droits humains

Il aura fallu de nombreuses années pour que le constat de l'échec désastreux de la « guerre contre les drogues », en termes sanitaire, social, sécuritaire et pénal, suscite un changement de vision et des

transformations politiques et législatives à travers le monde. Le mouvement est désormais fermement en marche - il serait éminemment regrettable que le législateur belge s'en tienne écarté

La question du cadre légal approprié à la consommation de drogues se trouve à l'intersection de nombreux droits humains, en ce qu'il touche à la fois au droit à disposer de son corps, à l'égalité des justiciables devant la loi et – dans la vision punitive depuis longtemps dominante – aux conditions de détention des personnes condamnées. Force est de constater que la vision prohibitionniste qui imprègne les conventions internationales et la plupart des législations nationales actuellement en vigueur mène les États à porter atteinte à nombre de ces droits sans qu'aucun des gains dont elle se prévaut en termes de santé publique n'ait été avéré.

Le constat n'est pas nouveau, les arguments sont connus, mais dans notre pays, à ce stade, c'est toujours la logique prohibitionniste qui prévaut, avec de rares exceptions et innovations à la marge – comme l'ouverture bienvenue d'une salle de consommation à moindre risque à Bruxelles le 5 mai dernier. Ces rares ouvertures demeurent Le niveau supranational particulièrement timides au vu du déferlement d'avancées sur le plan international. Les exemples de changements de cap sont en effet nombreux outre-Atlantique, de l'Uruguay au Canada en passant par de nombreux États des États-Unis. Ils arrivent avec un peu de retard en Europe: Malte a été le premier État européen à adopter un cadre de réglementation plutôt que de prohibition à l'égard du cannabis, le premier Ainsi, lors d'un événement organisé en janvier de cette année; le Luxembourg et l'Allemagne sont occupés à lui emboiter le pas. Sans entrer stricto sensu dans la voie de la réglementation, les expériences beaucoup plus anciennes menées au Portugal et aux Pays-Bas attestent que le statu quo prohibitionniste n'est pas une fatalité et qu'il est possible (et nécessaire) d'adopter une autre voie.

Il est inconcevable en termes de respect des droits et de libertés de ne pas se saisir de ces exemples pour avancer un agenda résolument antiprohibitionniste; il serait politiquement inepte que la Belgique demeure un des rares pays qui resteraient en dehors d'un débat qui s'ouvre enfin au

Au-delà de tous les arguments déjà évoqués, il s'agit aussi d'une question d'État de droit et de cohérence de la norme, comme l'a significativement rappelé Barack Obama - significativement parce que telle n'a pas toujours été sa position sur le sujet - dans une interview au New Yorker: «Nous ne devrions pas enfermer des enfants ou des utilisateurs individuels pour de longues périodes de prison alors que certaines des personnes qui rédigent ces lois ont probablement fait la même chose. [...] il est important pour la société de ne pas se retrouver dans une situation où une grande partie des gens ont, à un moment ou à un autre, enfreint la loi et que seuls quelques-uns soient punis¹».

Les États ne sont d'ailleurs pas seuls à évoluer. C'est au cœur même de l'ONU, dont la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 constitue pourtant la clé de voûte de la globalisation de la vision prohibitionniste, que les discours et mentalités prennent enfin acte de l'échec de décennies de prohibition.

mars de cette année par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, lors de la 65^e session de la Commission des stupéfiants des Nations Unies, Elina Steinerte, présidente du Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire a-t-elle déclaré: «La dépendance aux drogues et leur usage ne doivent pas être traités comme une question pénale, mais plutôt

comme une question de santé² ». Le groupe d'experts qu'elle préside a, en outre, demandé l'examen des procédures relatives aux consommateurs de drogues et de la manière dont ceux-ci sont traités, indiquant que les règles actuelles en matière d'arrestation, de dépistage, de détention et de condamnation entraînent souvent des violations des droits humains. Ces déclarations récentes sont consécutives à une étude du même Haut-Commissariat aux droits de l'homme sur les « effets du problème mondial de la drogue sur la jouissance des droits de l'homme³ ». Présentée en 2015, l'étude rappelle notamment qu'« en cas de conflit entre le régime international de contrôle des drogues et le droit international des droits de l'homme, les obligations en matière de droits de l'homme devraient l'emporter » (§5).

Bref, partout les lignes bougent à une vitesse que personne n'aurait pu prévoir il y a seulement une décennie. De vastes coalitions se créent pour que la question de la consommation de stupéfiants soit appréhendée de manière tout simplement rationnelle et factuelle, en faisant prévaloir les impératifs de respect des droits humains et de santé publique plutôt qu'en cédant à des paniques morales d'un autre âge. La Belgique a déjà pu se montrer pionnière sur des questions de société impliquant d'élargir le spectre des droits en renonçant à des préjugés lourds de discriminations (le droit au mariage pour les personnes de même sexe, par exemple). Il serait regrettable que, sur le sujet des drogues, elle continue à accumuler du retard sur un mouvement global que rien ne peut arrêter.

^{1.} David Rennick, «Going the Distance », New Yorker, 2014. Disponible sur: https://bit.ly/3OCOLL6.

^{2.} La déclaration est accessible sur le site du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme: https://bit.ly/3R2ISZ3.

^{3.} L'étude est disponible sur le site du Haut-Commissariat: https://bit.ly/318K60V.





Serge Brochu, Professeur émérite de l'École de criminologie de l'Université de Montréal (Canada), membre du Comité de vigilance cannabis chargé de conseiller le ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec pour toute question ayant trait au cannabis.

Grégory Lambrette, Chargé de direction, psychologue & psychothérapeute au Quai 57 – Suchtberodungsstell de l'association Arcus (Grand-duché de Luxembourg)

Légalisation et réglementation du cannabis au Canada

En 2018, le Canada a décidé de réglementer les différents aspects liés à la consommation du cannabis. S'il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives de ce changement – qui connaît des déclinaisons spécifiques selon les Provinces, il est déjà temps d'émettre quelques hypothèses.

Grégory Lambrette (GL): Pourriez-vous nous préciser le contexte (politique, socio-politique, scientifique, social ou culturel) ayant présidé au changement de réglementation relatif à l'usage récréatif du cannabis depuis octobre 2018 au Canada?

Serge Brochu (SB): Trois commissions canadiennes se sont penchées sur la question entourant les lois sur le cannabis. La première dans les années 60-70 - en l'occurrence il s'agissait de la commission dite Le Dain et les deux autres en 2002 et 2003 par le biais d'une commission sénatoriale et d'une commission parlementaire. Les trois rapports allaient dans le même sens :

- 1. La promulgation des lois contrôlant le cannabis n'était pas appuyée sur des données scientifiques.
- 2. L'usage de cannabis doit faire l'objet d'un contrôle.
- 3. Le contrôle pénal n'est pas adéquat pour les usagers de cannabis.
- 4. Les impacts de ce contrôle sont dans bien des cas plus dommageables que l'usage de cannabis.

Bien sûr leurs recommandations différaient. Parfois elles encourageaient la décriminalisation, parfois elles promouvaient la légalisation. Mais l'arrêt d'une logique prohibitionniste était ce qu'elles encourageaient de manière unanime.

GL: Il y a aussi eu une volonté ou à tout le moins un mouvement politique souhaitant se pencher différemment sur ce sujet, je présume. Justin Trudeau, l'actuel premier ministre canadien, l'avait d'ailleurs intégré à son programme juste avant de se faire élire. Ceci présuppose que certains partis politiques ont préféré opter pour un changement de cap par rapport aux politiques prohibitionnistes. Un virage que l'on a pu observer aux États-Unis quelque temps avant d'ailleurs.

SB: Effectivement. Mais il y a une différence que j'aimerais souligner dans la manière



dont le débat s'est posé aux États-Unis et au Canada. L'évolution d'une législation favorable à un usage récréatif du cannabis dans certains États américains reposait davantage sur une dynamique économique plaçant en son cœur les lobbys pour ce qui concerne les États-Unis. Sa logique est làbas plutôt libérale et marchande à l'égard du cannabis, alors que le Canada s'est plutôt appuyé sur une logique de santé publique mais sans un véritable débat permettant d'amorcer ce changement de manière totalement sereine. Justin Trudeau, comme vous l'avez souligné, l'avait intégré à son programme politique lorsque celui-ci était

en campagne et encore annoncé troisième dans les intentions de vote on peut penser que ce point a joué un rôle dans son élection au poste de Premier ministre. Mais aucun débat, seule une brève consultation publique en période

estivale a été proposée sur cette question. Ce « manque » a expliqué en partie l'émergence d'un mouvement « néoprohibionniste », comme je l'appelle, et qui a clairement démontré l'opposition d'une partie de la population - plus particulièrement au Québec - à l'égard de cette légalisation, du moins dans les mois qui ont précédé ou suivi la réglementation.

GL: Tout le monde n'était et n'est donc toujours pas favorable à cette loi du 17 octobre 2018 visant la légalisation, la réglementation et la restriction de l'accès à la marijuana?

SB: Non, effectivement. Toute une série de corporations - comme les propriétaires d'appartements ou les employeurs pour ne prendre que quelques exemples -, mais également des citoyens ont souhaité réduire l'usage du cannabis dans les appartements, dans les espaces publics comme les parcs par exemple. Ce mouvement néoprohibi-

tionniste - dont le slogan pourrait être: «Ce n'est pas parce que c'est légal que c'est permis!» – a été en quelque sorte la conséquence naturelle d'un défaut de concertation et d'informations permettant du cannabis? à la population d'appréhender les tenants et les aboutissants de ce changement de SB: Il est sans doute encore tôt pour tirer

GL: C'est manifestement l'un des écueils que rencontre le Canada aujourd'hui, cette absence de débat public qui nuit à l'implémentation de cette nouvelle législation?

Ce mouvement

néoprohibitionniste – dont

le slogan pourrait être : « Ce

n'est pas parce que c'est

légal que c'est permis!»

- a été en quelque sorte la

conséguence naturelle d'un

défaut de concertation et

d'informations.

SB: Oui, ce le fut au début et c'est d'ailleurs l'un des pièges à éviter pour qui voudrait proposer une nouvelle réglementation sur ce sujet. Il est important que la population soit impliquée, consultée et informée surtout

sur les avantages et les inconvénients de la consommation de cannabis, pour éviter Si l'objectif était de casser le marché noir, ces tendances contraires que l'on observe aujourd'hui ici ou là. Il faut pousser à la réflexion et éviter une approche top-down imposant une décision qui n'aurait pas été assimilée et murie au sein de la société civile.

GL: Pour revenir à ce que vous évoquiez cidessus, il y a face à cette nouvelle législation une marge de manœuvre pour les citoyens ou les autorités provinciales de restreindre l'accès au cannabis à usage récréatif?

SB: Chacune des provinces composant le Canada conserve en effet une certaine liberté face à cette loi du 17 octobre 2018. La province du Québec a ainsi introduit un texte législatif interdisant l'accès au cannabis récréatif avant l'âge de 21 ans ; pour les autres provinces, l'âge légal est de 19 ans, sauf dans une province où l'âge réglementaire est de 18 ans.

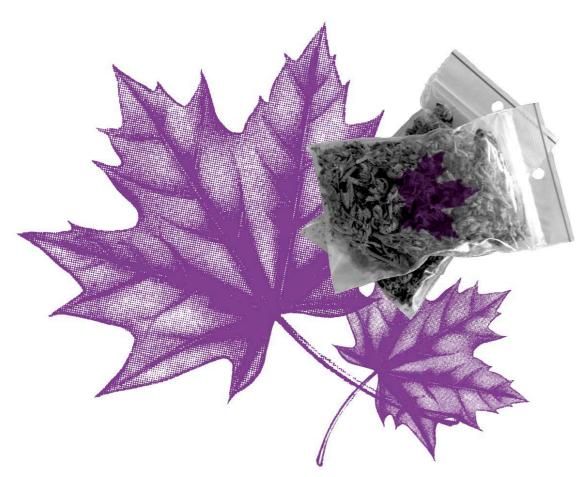
GL: Quelles sont les observations que vous pouvez dégager aujourd'hui près de deux ans après l'application de cette nouvelle réglementation en matière d'usage récréatif

des premières conclusions ou en tout cas pour interpréter les premiers résultats observés. Des études de prévalence sortiront prochainement, mais il sera difficile d'évaluer l'évolution des données objectives. Nous avons actuellement peu d'études montrant l'impact de la légalisation sur les accidents de la route par exemple et sur l'évolution de la consommation. Les données sont de plus difficilement interprétables et imputables au cannabis. Ce que nous savons plus précisément aujourd'hui, Statistique Canada vient de publier une étude à ce sujet, c'est que le cannabis légal est désormais 80% plus cher que celui que l'on retrouve sur le marché illégal. S'il y a un meilleur contrôle de la qualité du produit, le prix proposé sur le marché légal n'aide certainement pas les acheteurs potentiels à se tourner vers le marché légal. nous sommes actuellement loin du compte. Et je pense qu'il est difficile de faire revenir un client que l'on a perdu une fois.

GL: Outre le prix, y-a-t-il d'autres facteurs grevant l'implémentation de cette légalisation?

SB: Oui, mais pour m'arrêter encore un instant sur la question du prix, il me paraît important de souligner que le marché officiel n'autorise pas de réductions à l'achat de plus grandes quantités, là où le circuit illégal le fait. Nous pâtissons d'une trop grande rigidité dans notre manière de procéder. Une relation s'est également instaurée entre les vendeurs « historiques » et certains clients. Une relation qu'il ne faut pas négliger et qui repose sur une connaissance de ce que les clients veulent et sur un marché aussi plus varié en matière de produits disponibles. Une certaine fidélité, une certaine habitude s'est construite avec les





vendeurs illégaux, une relation que le marché officiel ne peut pas casser aussi facilement que cela. Et puis, nous avons aussi été trop lents à délivrer les permis pour la culture, à étudier le pedigree des producteurs et vendeurs si bien qu'il y a très vite eu une pénurie de cannabis sur le marché légal; pénurie qui a été renforcée par son annonce dans les médias et qui a généré une prophétie autoréalisatrice puisque les consommateurs se sont rués dans les succursales pour acheter du cannabis et accentuer la pénurie annoncée.

GL: Il y a donc lieu d'étudier la mécanique et les caractéristiques du marché illégal pour toucher un public que l'on veut détourner dudit marché?

SB: Oui, mais là encore les horaires des succursales sont sans doute trop rigides et contraignants. Un consommateur voulant s'acheter du cannabis à deux heures du matin ne le pourra pas à l'heure actuelle. Or s'il veut se procurer le produit à cette heure, il se tournera forcément vers le marché

noir. Le constat est simple, il semblerait que la part occupée par l'État est, selon les estimations les plus optimistes, de 30%. Le marché illégal occupant la plus grande partie. Cela veut dire que ce marché noir ne doit pas forcément aujourd'hui développer de nouveaux secteurs d'activité ni tenter de toucher des nouveaux clients potentiels. Il y a donc des choses à améliorer.

GL: Qu'en est-il du taux de THC des produits cannabiques mis sur le marché officiel?

SB: Il n'y a pas de grand débat sur le taux de THC comme je pense que cela est le cas en Europe. On trouve sur le marché des produits aux taux très variables et qui peuvent être très élevés comme avec les huiles ou les produits comestibles.

GL: Cette nouvelle législation participe-t-elle au développement des interventions psycho-sociales?

SB: Cette législation vise à réglementer

et réduire l'accès tout en insistant sur la prévention. Il est d'ailleurs entendu que l'ensemble des profits générés par le cannabis à usage récréatif doivent servir à développer et à alimenter la prévention et la recherche.

GL: Existe-t-il au Canada, comme c'est le cas en Europe un mouvement antiprohibitionniste promouvant la légalisation de toutes les substances psychotropes.

SB: Oui, mais on peut déjà constater que c'est le cas de manière indirecte en autorisant l'accès à des traitements délivrant de l'héroïne médicalisée. Il existe donc bien un mouvement sur cette question, même si le chef du parti libéral dernièrement s'y est dit opposé. Du moins pour l'instant.

GL: Pour revenir à cette nouvelle législation, a-t-on pu observer un changement de consommation chez les plus jeunes depuis octobre 2018? Et quelles mesures ont été mises en place pour la protection de



SB: Il est encore trop tôt pour observer un impact lié à la nouvelle réglementation canadienne en matière de cannabis. Selon Statistique Canada, il y aurait eu une augmentation de 6% de la prévalence de l'usage de cannabis au pays (usage des trois derniers mois). Toutefois, cette hausse peut s'expliquer par un certain nombre de facteurs contextuels. D'une part, la curiosité a incité plus d'un à se procurer légalement du cannabis dans des centres accrédités devenant ainsi des usagers temporaires. Plus important encore, la légalisation a réduit les stigmates associés à la consommation de cannabis et il est maintenant plus facile de révéler son usage lors de grandes enquêtes nationales. Enfin, la pandémie a fait en sorte que plusieurs Canadiens ont révélé avoir augmenté leur consommation de cannabis (d'alcool également) durant les périodes de confinement liées à la COVID-19.

GL: Y-a-t-il eu un impact en matière de poursuites judiciaires? Puisque l'un des arguments de cette loi d'octobre 2018 était de réduire les poursuites liées à l'usage récréatif de cannabis. Ou encore, peut-on observer quelques changements et évolutions du marché noir suite à ce changement de cap? Et est-ce que de nouvelles formes de criminalités ont émergé ou ont été impactées suite à cette réglementation?

SB: Bien sûr, avec la promulgation de la loi actuelle, les poursuites pour possession simple de cannabis ne sont maintenant qu'un mauvais souvenir alors que l'on sait que cette infraction, à une époque pas si lointaine occupait 75% du travail policier en matière de stupéfiant. Bien plus, le gouvernement canadien a institué un système de pardon accéléré pour les personnes qui ont été condamnées pour possession simple de cannabis dans le passé. Bien sûr, la réglementation est toujours associée à certaines peines. Ainsi, il est interdit de posséder plus de 30 gr (5 gr. pour un mineur) de cannabis en public ou

d'en posséder pour fins de revente. Ces infractions représentent une très faible proportion (9 par 100 000 habitants) par rapport à l'état de la situation des infractions pour possession de cannabis en 2017 (106 par 100 000 habitants) ou auparavant. On estime actuellement que les ventes légales de cannabis représenteraient entre le tiers et la moitié de l'ensemble des transactions de cannabis bien que le prix du cannabis légal soit supérieur à celui des marchés illicites.

GL: On peut d'ailleurs observer un courant poussant à la décriminalisation des « drogues illégales » comme par exemple à Vancouver actuellement. Est-ce à dire qu'une tendance

antiprohibitionniste dépassant la seule question du cannabis est à l'œuvre actuellement au Québec?

alternative intéressante. SB: Oui, il existe une

tendance similaire au Canada et au Québec. Tout comme les usagers de cannabis, les consommateurs d'autres substances actuellement illégales ne sont pas des criminels du simple fait de leur usage. La population est de plus en plus consciente que les lois actuelles ne sont pas optimales pour éviter les empoisonnements liés à l'usage de drogues. Notre réglementation prohibitionniste entretient la stigmatisation des usagers. Elle les force à développer des contacts avec les milieux criminels afin de s'approvisionner. Elle favorise un usage de substances toxiques et entraîne une série d'empoisonnement (15 000 décès entre janvier 2016 et décembre 2019). Les conséquences de cette prohibition sont disproportionnées pour les personnes qui souffrent de vulnérabilité systémique. La décriminalisation de toutes les drogues, à l'instar de ce qui se fait au Portugal, apparaît comme une alternative intéressante. Pour ma part, je crois que nous ne devrions pas nous arrêter à la décriminalisation et réfléchir à la réglementation, comme pour le cannabis, mais en suivant un modèle dif-

férent. En effet, la décriminalisation n'assure aucun contrôle de la qualité des substances consommées. Elle maintient la nécessité de s'approvisionner sur les marchés criminels, car elle n'assure généralement pas un approvisionnement sécurisé pour l'ensemble des usagers. Les quantités tolérées sont généralement trop faibles pour les usagers intensifs et, plus généralement, cette mesure maintient une attitude stigmatisante à l'égard des usagers en leur imposant des travaux communautaires, une amende ou même un traitement quasi obligatoire (Drug courts).

GL: Quel est votre sentiment général plus de deux ans après l'entrée en vigueur de cette nouvelle réglementation?

La décriminalisation de

toutes les droques, à l'instar

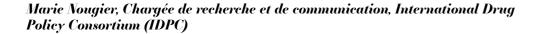
apparaît comme une

SB: Bien que nous ayons observé un de ce qui se fait au Portugal, certain mouvement de recul de la population face à la réglementation du cannabis dans les

> mois qui ont précédé ou suivi sa mise en vigueur, ce mouvement a perdu de son ampleur devant les faits observés qui contredisaient en quelque sorte les craintes les plus vives. En effet, nous n'avons pas constaté de hausse de la consommation chez les adolescents (bien au contraire, la prévalence rapportée a été réduite), il n'y a pas eu d'augmentation des accidents automobiles liés à l'usage de cannabis et, de façon générale, la population n'a pas été incommodée par des incivilités de la part des usagers de cannabis. La réglementation du cannabis n'a certainement pas créé le chaos appréhendé par une certaine partie de la population. Pour leur part, les consommateurs de cannabis peuvent maintenant se procurer un produit de qualité certifié sans fréquenter les milieux criminels et ils n'ont plus à craindre une éventuelle poursuite criminelle. Bien sûr, l'usage de cannabis n'est pas encore «normalisé» mais l'attitude stigmatisante de la population envers les usagers semble s'estomper graduellement.







20 ans de décriminalisation des drogues au Portugal: quelles leçons en tirer?

Le modèle de décriminalisation portugais célèbre ses 20 ans cette année, une opportunité de réfléchir sur cette politique et de tirer des leçons sur son efficacité et sur la possibilité pour d'autres nations d'adapter un modèle similaire au sein de leurs frontières.

Un peu d'histoire...

Dans les années 1990, le Portugal a vu une propagation très préoccupante du VIH et des taux de mortalité parmi les personnes usagères de drogues. Un large pourcentage de prisonniers étaient incarcérés pour délits de drogue sans que cela n'endigue les problèmes de santé liés à la consommation. À cette époque, toute famille connaissait au moins une personne usagère de drogues séropositive ou ayant souffert d'une overdose. La population demandait des résultats, et surtout un changement politique: clairement, la prohibition ne fonctionnait pas.

Face à la crise, une commission d'experts de différentes couleurs politiques a été constituée afin de rédiger une nouvelle stratégie nationale en matière de drogues. Approuvé en avril 1999, le document appelait à une approche fondée sur l'humanisme, le pragmatisme, l'innovation et l'importance de se centrer sur des preuves scientifiques. Au cœur de cette stratégie : la décriminalisation de toutes les drogues.

Comment la décriminalisation fonctionne-t-elle?

Le modèle de décriminalisation a été officiellement adopté en 2001 avec la Loi 30/2000. En parallèle, le gouvernement



portugais a investi considérablement de ressources dans les services de réduction des risques et de traitement.

La nouvelle loi a introduit un système administratif complexe reposant sur des « Commissions pour la dissuasion des addictions à la drogue » chargées de rencontrer toute personne interpellée par la police en possession d'une certaine quantité de drogues, fixée à 10 jours de consommation. Chaque Commission est composée de trois personnes : un travailleur social, un professionnel de santé et un avocat, soutenus par une équipe technique.

Les Commissions ont la possibilité d'orienter la personne vers des services de réduction des risques, de traitement et d'assistance sociale. Elles peuvent aussi imposer des sanctions administratives telles que des amendes, la nécessité de se présenter régulièrement à un hôpital ou un commissariat de police, ou d'effectuer un travail communautaire. La décision est prise au cas par cas.

Pourquoi une telle renommée?

Le modèle de décriminalisation portugais est sans doute l'un des plus connus au monde. Pourtant, ce n'est pas le premier pays à avoir adopté une telle approche (les Pays-Bas ont décriminalisé toutes les drogues dès 1976), ni le seul à l'avoir fait : plus de 50 juridictions dans 30 pays à travers le monde ont adopté un tel modèle. Pourquoi, alors, une telle renommée?

Cela peut être expliqué par le fait que le modèle portugais est unique en son genre dans sa complexité et sa volonté de répondre aux problèmes liés à la drogue avec une approche sanitaire et sociale, au cas par cas.

Le gouvernement portugais a par ailleurs subi de nombreuses pressions diplomatiques suite à la réforme, tant par le système onusien (en particulier l'Organe international de contrôle des stupéfiants qui a depuis revu sa copie et explicitement soutenu la politique portugaise¹) que par d'autres gouvernements. Cette situation a poussé le Portugal à se lancer dans un effort d'éducation à l'échelle mondiale afin d'apaiser les craintes liées à sa politique de décriminalisation, mais aussi pour démontrer les nombreux bénéfices d'une telle approche. De nombreux pays ont d'ailleurs étudié de près la politique portugaise, organisant des visites d'étude et des réunions avec l'agence sur les addictions du pays et des membres des Commissions de dissuasion, notamment la Norvège, l'Irlande, la France et la Malaisie, parmi beaucoup d'autres.

> La consommation de droques n'a ni fortement augmenté, ni fortement diminué depuis 2001, restant en dessous de la moyenne européenne.

Quels ont été les résultats?

L'une des plus grosses craintes émises par les critiques du modèle portugais était que la décriminalisation allait conduire à une explosion des niveaux de consommation de drogues et à un flux de touristes visitant le Portugal dans le seul but de consommer. Les données rapportées par l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies² (OEDT) ont clairement démontré que ces craintes ne s'étaient pas matérialisées. La consommation de drogues n'a ni fortement augmenté, ni fortement diminué depuis 2001, restant en dessous de la moyenne européenne.

Par ailleurs, le fort investissement dans les services de réduction des risques, de traitement et d'assistance sociale auxquels les personnes usagères de drogues pouvaient

- 1. International Drug Policy Consortium, INCB President Werner Sipp speaks at CND side event on Portuguese drug policy, 18 janvier 2016. Disponible sur: https://bit.ly/3tBADtc.
- 2. Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, Statistical Bulletin 2021. Disponible sur: https://www.emcdda.europa.eu/data/stats2021_en.

enfin accéder sans crainte d'être incarcérées, discriminées ou stigmatisées, ont eu un effet radical sur la santé. En effet, le nombre de décès liés à la consommation de drogues au Portugal reste bien en dessous de la moyenne européenne, à 6 décès par million de personnes âgées de 15 à 64 ans comparé à 23,7 par million en 2019³.

Enfin, la décriminalisation a permis de réduire considérablement le nombre de personnes en contact avec le système de justice pénale, selon l'Indice mondial sur les politiques des drogues⁴ publié en novembre 2021. En effet, alors que plus de 40% des personnes condamnées étaient en prison pour délit de drogues en 2001, seules 15,7% l'étaient en 2019, un chiffre bien en dessous de la moyenne européenne⁵ et mondiale⁶.

Et pourtant...

Et pourtant, le modèle portugais de décriminalisation est imparfait et critiqué⁷ Ce modèle reste tout d'abord ancré dans

- 3. Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, European Drug Report 2020, Office des publications de l'Union européenne, 2020. Disponible sur: https://www.emcdda.europa.eu/
- 4. Voir The Global Drug Policy Index: https://globaldrugpolicyindex.net/country-profile/portugal/. 5. Voir Aebi, M. F., Cocco, E., Molnar, L. et Tiago, M. M., SPACE I - 2021 - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations, Council of Europe, 2022. Disponible sur: https://wp.unil.ch/ space/space-i/annual-reports/.
- 6. UN system coordination Task Team on the Implementation of the UN System Common Position on drug-related matters, What we have learned over the last ten years: A summary of knowledge acquired and produced by the UN system on drug-related matters, mars 2019. Disponible sur: https://bit.ly/2TAVzQJ.
- 7. International Network of People who Use Drugs Drug Decriminalisation: Progress or Political red Herring - Assessing the Impact of Current Models of Decriminalisation on People who Use Drugs, 2021. Disponible sur: https://inpud.net/drug-decriminalisation-progress-or-political-red-herring-2/.



une approche prohibitionniste vis-à-vis des drogues et donc bien que les personnes consommatrices ne soient plus criminalisées, la consommation reste illégale, les Commissions peuvent imposer des sanctions et le système reste relativement intrusif dans la vie des consommateurs, la substance est confisquée (une sanction en elle-même) et cette substance continue d'être achetée sur le marché noir, où aucun contrôle de qualité du produit ne peut être effectué.

De plus, bien que les personnes consommatrices ne soient plus considérées comme des « criminels », elles sont libellées comme étant « malades ». Cela reste problématique et stigmatisant, car toute personne consommatrice de drogues n'est pas forcément dépendante et n'a pas nécessairement besoin d'une intervention médicale. Certaines critiques ont aussi été émises vis-à-vis des seuils de quantité établis au Portugal pour



définir si la possession de drogues est pour usage personnel ou pour vendre à profit. Ces seuils ont été décrits par certaines personnes consommatrices portugaises comme étant «inadéquats» et «trop bas⁸».

Par ailleurs, même si les relations avec la police se sont largement améliorées suite à la décriminalisation, les personnes usagères de drogues, en particulier les plus pauvres, restent victimes⁹ de violences policières fréquentes¹⁰.

Enfin, même si le Portugal continue d'investir dans les services de réduction des risques et de traitement, le pays a eu des difficultés à s'adapter aux nouveaux modes et types de consommation de drogues et donc certaines interventions telles que les salles de consommation à moindre risque ou les services d'analyse des drogues sont souvent indisponibles. Le Portugal est enfin à la traîne dans la mise à disposition de services adaptés aux femmes et à la communauté LGBTO+11.

Lecons et un œil vers le futur

Malgré les divers problèmes liés au modèle de décriminalisation portugais, celui-ci reste l'un des plus connus et, il est important de le reconnaitre, l'un des modèles les plus positifs, en comparaison à d'autres pays. En effet, bien que 30 pays aient décriminalisé la consommation et la possession de (certaines) drogues pour usage personnel, ces politiques restent souvent incomplètes (beaucoup ne ciblent que le cannabis) et très punitives.

Plusieurs leçons, donc, peuvent être tirées de la politique portugaise de décriminalisation.

- 8. International Network of People who Use Drugs,
- 9. International Network of People who Use Drugs,
- 10. Voir The Global Drug Policy Index: https://globaldrugpolicyindex.net/country-profile/portugal/. 11. Voir The Global Drug Policy Index: https://globaldrugpolicyindex.net/country-profile/portugal/.

Premièrement, le Portugal a été l'un des premiers pays à spécifier explicitement que sa politique des drogues ne visait plus à réduire les niveaux de consommation, mais à gérer les problèmes connexes : niveaux d'infection du VIH, de l'hépatite C, de décès liés aux overdoses, etc. Cela a permis au gouvernement d'adopter une réponse pragmatique et fondée sur les droits humains.

Deuxièmement, malgré les critiques, le modèle portugais fonctionne parce que les Commissions de dissuasion imposent très rarement des sanctions, et cherchent plutôt à soutenir et accompagner les personnes consommatrices. Si les Commissions imposaient systématiquement des amendes ou autres sanctions, il est fort possible que le modèle eût été beaucoup moins efficace et respectueux des droits humains. Enfin, le succès de la décriminalisation au Portugal est largement dû aux investissements soutenus dans les services de réduction des risques et de traitement.

Alors que de plus en plus d'États se tournent vers la décriminalisation, il est essentiel de revenir à l'objectif de base de la décriminalisation : c'est-à-dire d'arrêter de criminaliser et de sanctionner les personnes pour simple usage de drogues. Il est grand temps d'établir des modèles de décriminalisation qui n'imposent plus aucune sanction, qui ciblent toutes les drogues (et pas uniquement le cannabis), qui offrent un soutien tant médical que social, au cas par cas et sur la base du volontariat, et qui soient les moins intrusifs possibles dans la vie des personnes usagères de drogues.

Enfin, la décriminalisation ne réglera pas tous les problèmes liés à la criminalisation et au marché noir. Il est donc urgent de considérer sérieusement une politique de réglementation légale et responsable des substances, qui soit fondée sur la santé, la qualité du produit, les droits humains, la justice sociale et l'égalité des sexes.





Jean-Félix Savary et Edgar Szoc

Réglementation du cannabis en Suisse: dépasser les modèles à but lucratif

Si la Suisse a pu se montrer pionnière en matière de réduction des risques, elle l'a moins été en matière de régulation de la production, de la distribution et de la vente de cannabis. Mais des évolutions récentes indiquent un changement de cap sur le sujet. Entretien avec Jean-Felix Savary, secrétaire général du GREA (Groupe romand d'études des addictions).

Edgar Szoc (E.S.): En matière de légalisation du cannabis, la situation semble évoluer rapidement en Suisse, après une longue phase de stagnation.

Jean-Félix Savary (J.F.S.): Oui, c'est assez symptomatique... Einstein a dit qu'il aimerait débat sur la légalisation du cannabis est situation actuelle.

en cours depuis une trentaine d'années chez nous, et avec encore plus de vigueur mourir en Suisse parce que tout y arrive depuis le début des années 2000... Il faut avec vingt ans de retard! Et en effet, le revenir sur ces débats pour comprendre la



Tout d'abord, d'un point de vues strictement politique/législatif, le Conseil fédéral - notre gouvernement fédéral – a déposé une première proposition sur les stupéfiants en 2001: il s'agissait d'ancrer dans la loi le principe dit des quatre piliers (Promotion de la santé, prévention et repérage précoce; thérapie et conseil ; réduction des risques et des dommages; réglementation et exécution de la loi), que la Suisse a mis en place depuis les années '90, qui comprend la prescription d'héroïne, les espaces de consommation, etc. À ce moment-là, il était assez clair qu'un

compromis devait être trouvé sur la question de la répression : pour aider les gens, il fallait arrêter de les punir. Le Conseil a proposé de commencer à réguler le cannabis, ce que le Parlement a refusé. Cette décision avait quelque chose d'un peu paradoxal puisque les parlementaires ont voté en faveur de dispositifs qui paraissaient plus difficiles à accepter - comme la prescription d'héroïne et les locaux de consommation - mais il a buté sur la dépénalisation du cannabis. La politique de réduction des risques s'est donc poursuivie, mais sans avancée significative en

matière de répression des consommateurs, notamment du cannabis. Et en 2008, une nouvelle loi a été votée, qui ancre légalement

Les forces de l'ordre ont donc continué à poursuivre la consommation de cannabis, ce qui surcharge évidemment les services de police et la Justice. La situation devenait d'autant plus hypocrite, ridicule et génératrice d'arbitraires, qu'existaient de grandes disparités entre les cantons en termes de pratiques policières et pénales. En outre, le



deal de rue se poursuivait suscitant l'irritation de certains riverains et les produits vendus étaient de piètre qualité.

Face à ce constat, une espèce de compromis a été trouvé : retirer l'infraction pénale et la remplacer par une amende. Ce système est 2007), l'opinion se retourne. entré en vigueur en 2013 mais il a aggravé l'arbitraire, et donc les inégalités sociales. Des rapports ont attesté que cette politique

d'amendes avait l'effet inverse à celui désiré, d'atténuation de l'arbitraire. On le sait bien, en Suisse comme dans les autres pays, la répression du cannabis sert parfois le prétexte à la répres-

sion de certains types de population, les moins favorisées dans la communauté, sans effet sur le niveau de consommation.

C'est alors qu'en 2017, intervient le tribunal fédéral, la plus haute autorité judiciaire suisse. Il statue pour la première fois sur le système d'amende en décidant qu'il est illégal. L'arrêt s'appuie sur une révision de 1975 de la loi sur les stupéfiants. Cette année-là sont introduits un article 19 disposant que la consommation de cannabis est punissable et un article 19b, qui précise que « celui qui se borne à préparer des stupéfiants en quantités minimes, pour sa propre consommation ou pour permettre à des tiers de plus de 18 ans d'en consommer simultanément en commun après leur en avoir fourni gratuitement, n'est pas punissable». Dans le même article, la consommation est donc punissable et non punissable! L'année d'après, le tribunal fédéral prendra la même décision concernant la possession par un mineur.

E.S.: Et du point de vue des pratiques sociales et du débat public, quelles évolutions a-t-on pu noter?

J.F.S.: Il faut savoir que dès la fin des années '90, des magasins de produits naturels vendaient du cannabis sous le manteau. Tout le monde se préparait à la légalisation et il existait un marché du cannabis, qu'on pouvait qualifier de « gris clair ». Mais suite au refus de la légalisation par le Parlement, que j'ai déjà évoqué et qui correspond à la poussée très nette de l'extrême droite (en 2003 et

Le petit marché suisse «baba cool» avec ses planteurs de cannabis locaux a été sup-

Le refus de légaliser a donc

entraîné une augmentation

de la visibilité du trafic,

avec un certain nombre de

nuisances publiques perçues

dans les villes.

planté par des réseaux internationaux, qui ont engagé pour la revente les personnes les plus fragilisées de la société – à savoir, souvent, des demandeurs d'asile. Le deal de rue est devenu

un sujet politique important, appréhendé sous l'angle de l'ordre public, ce qui mène évidemment à une impasse. Le refus de légaliser a donc entraîné une augmentation de la visibilité du trafic, avec un certain nombre de nuisances publiques perçues dans les villes.

Très rapidement après ce raidissement, les villes, qui subissent le plus directement les externalités provoquées par cette politique répressive, manifestent une volonté de régularisation pour ne pas se laisser enfermer dans la vision fédérale. La première à agir est Zurich en 2010, suivie par Bern, Genève et Bâle. Il faut rappeler que le système fédéral suisse est basé sur le principe de subsidiarité: le pouvoir fédéral n'a comme pouvoir que celui que les cantons lui délèguent. Par exemple, les compétences judiciaires, sociales et médicales résident au niveau cantonal, ce qui laisse aux cantons une grande marge de manœuvre. Les villes et cantons ont cherché une lacune dans la législation pour trouver un compromis à partir de possibilités législatives et l'ont trouvée dans l'article 8 alinéa 5 de la loi de 2008 sur les stupéfiants, qui autorise «la culture, l'importation, la fabrication et la mise dans le commerce des stupéfiants qui sont utilisés pour la recherche, le dévelop-

pement de médicaments ou une application médicale limitée ».

Chaque ville commence alors à développer des projets pilotes en matière de régularisation du cannabis, qui arrivent devant le Conseil fédéral en 2017. Mais le ministre de la Santé ne les autorise pas. La crise qui en a découlé s'est rapidement réglée : lors de la session suivante du Parlement, la majorité des députés demandent que ces projets soient mis en place et en 2019 une loi sur le sujet est même votée, qui donne un cadre et des perspectives pour les projets pilotes (dans un cadre de 10 ans). Aujourd'hui, ces projets pilotes sont déposés mais doivent encore être autorisés par la Confédération. Ils ont en outre donné lieu à une inflation bureaucratique qui en dit beaucoup sur notre rapport aux drogues. Par exemple, dans certains de ces projets, les femmes doivent fournir un test de grossesse tous les six mois pour pouvoir acheter du cannabis.

L'analyse détaillée des projets montre que la partie alémanique se dirige plutôt vers un modèle libéral, avec une vente dans les pharmacies. Du côté francophone, Genève et Lausanne proposent des associations contrôlées de consommateurs : le modèle est à vocation non lucrative, associative, communautaire (assez proche des « cannabis social clubs »). Le but est d'éviter de pousser à la consommation et de favoriser une culture collective de cette consommation.

Parallèlement à ces évolutions, un mouvement s'organise, qui regroupe le milieu des addictions, des associations de consommateurs et l'industrie du cannabis - avec un marché du CBD qui se développe à partir de 2013 en Suisse. C'est «Cannabis Consensus Schweiz» (Consensus cannabis Suisse) qui regroupe ces acteurs pour essayer d'aller de l'avant sur cette question en passant par la voie parlementaire. Et c'est désormais un succès puisque l'initiative parlementaire Siegenthaler pour « réguler le marché du





cannabis pour mieux protéger la jeunesse et les consommateurs » vient de passer le cap des deux commissions du Parlement. Elle permet d'aller beaucoup plus vite que les projets très frileux du Conseil fédéral et donne deux ans pour proposer une loi de réglementation du cannabis. Il y aura peut-être encore des phases référendaires mais le processus est encadré et et le consommateur, soit à travers l'État, la direction est indiquée.

E.S.: Parmi les différents modèles de régulation qui se dessinent, quel est celui que défend le GREA?

J.F.S.: Nous sommes très clairement pour un marché non-lucratif, soit l'approche associative et non marchande: les produits psychotropes ont certaines caractéristiques qui se marient assez mal avec un système basé sur le profit – on le voit avec les grands producteurs de tabac et d'alcool, et plus récemment avec le marketing très agressif des gros producteurs de cannabis aux USA.

Il serait temps d'essayer de créer de nouveaux dispositifs, qui s'éloignent du libéralisme à tout crin, par exemple un marché à but non lucratif, qui ne crée pas d'incitation à augmenter la consommation, à cibler les jeunes, etc. Chacun pourrait s'y retrouver en termes d'ordre public et y aura donc sans doute

Dans cette vision qui ne donne pas une place centrale au marché, il y a en gros deux sous-modèles. Le premier attribue un rôle central, voire un monopole, à l'État. C'est le cas du modèle québécois où l'État gère la production, la distribution et la vente, comme il le faisait déjà pour l'alcool. Le deuxième est associatif : l'État donne à l'association, sous certaines conditions strictes, une autorisation de production et de remise de cannabis, mais pas en dehors, ce qui freine les incitants à

vendre aux mineurs, et évite d'individualiser le consommateur face au marché. On le voit par exemple au Québec, qui est la seule province canadienne dans laquelle il n'y a pas eu d'augmentation de la consommation chez les jeunes. Il est en tout cas indispensable de « mettre une couche» entre les acteurs commerciaux soit à travers les associations.

E.S.: Est-ce un de ces sous-modèles qui va prévaloir en Suisse ?

J.F.S.: On ne s'oriente sans doute pas vers un modèle unique et c'est probablement mieux: nous sommes convaincus qu'en matière de drogues, il faut écouter les gens. Ça ne sert à rien de leur expliquer le monde : les problèmes liés à la consommation de drogues prennent des formes très différentes selon les lieux et sont intimement liés aux visions morales qui prédominent. Ces visions, on ne peut pas les changer d'un coup de baguette magique et il vaut mieux s'y adapter de manière pragmatique sur toute une série de questions (impôts ou pas d'impôts; visibilité du commerce ou non, etc.). Dans un pays de 26 cantons, le plus simple est de disposer d'une loi qui peut s'adapter aux

spécificités régionales. Il une certaine flexibilité, qui dépendra du débat qui s'annonce.

Maintenant que le débat sur la prohibition

est réglé, la question est celle de la nature de la régulation. La prohibition, c'est un débat et une erreur du XX^e siècle. Au XXI^e siècle, l'enjeu, c'est de trouver une régulation des psychotropes, qui puisse réduire les risques pour la société et pour les personnes – et même qui augmente les bénéfices pour la société. Pour prendre un

exemple, quand les magasins de CBD se sont ouverts, les principaux clients n'ont pas été les jeunes mais les personnes âgées, qui ont des problèmes d'appétit, de douleur ou de sommeil. Des modèles de régulation émergent d'ailleurs dans d'autres domaines, dont on pourrait s'inspirer. Je pense par exemple aux coopératives agricoles, dont la vocation n'est pas exclusivement lucrative mais se base sur des valeurs de proximité, de durabilité, de liens sociaux, de contacts entre le producteur et le consommateur.

Cette expérience existe d'ailleurs déjà pour le marché de l'alcool: si les grands acteurs sont prêts à tout pour placer leurs produits et en vendre le plus possible, les petits producteurs sont d'accord avec nous sur presque tout ; ce sont des amoureux du produit qui le respectent et le connaissent, et vont donc également respecter tout ce qui l'entoure. Ils vont valoriser la culture et la convivialité du produit, sans méconnaître les problèmes qui peuvent découler de sa consommation. Il y a sans doute plus d'intérêt en commun entre spécialistes de la santé et des addictions et petits producteurs, qu'entre ces petits producteurs et grands acteurs industriels. Un

exemple suisse récent l'illustre parfaitement : Maintenant que le débat sur l'extrême droite a proposé de supprimer les question est celle de la nature taxes sur les bières et c'est l'Union brassicole, au sein de laquelle les micro-brasseurs sont majoritaires, qui s'y

est opposée! Les alliances peuvent donc vraiment changer. L'opposition pertinente n'est plus celle entre acteurs de la santé publique et producteurs mais entre petits producteurs responsables et grands intérêts qui veulent capter le marché pour en tirer un maximum de profits.



Edgar Szoc

Allemagne: quelles modalités de mise en œuvre au-delà d'un accord a minima?

Pour des raisons qui demeurent quelque peu mystérieuses, les campagnes électorales et débats politiques allemands ne sont que marginalement évoqués dans la presse internationale. Ce mystère s'épaissit d'ailleurs encore un peu plus quand on tient compte du poids déterminant de ce pays dans le processus décisionnel européen.

Mise en place suite aux élections du 26 septembre 2021, après des négociations de plus de deux mois, la récente coalition « feu tricolore » (Ampel-Koalition) pourrait en effet considérablement modifier l'équilibre actuel des forces entre les pays européens qui demeurent obstinément prohibitionnistes en matière de

cannabis, et ceux qui s'engagent - ou se sont engagés depuis longtemps – sur un chemin de décriminalisation, voire de légalisation. Dans l'accord de gouvernement intitulé «Oser plus de progrès - Alliance pour la liberté, la justice et la durabilité» (Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit), les trois partenaires gouvernementaux – le parti social-démocrate (SPD), les Verts (Bündnis 90/Die Grünen) et les libéraux (FDP) - annoncent en effet clairement leur volonté de légaliser la production, et la distribution de cannabis¹ - ce qui fait de l'Allemagne le pays le plus peuplé à s'engager sur cette voie (pour l'ensemble du pays, et pas seulement, comme c'est le cas aux États-Unis, pour une partie des États). Ne fût-ce que d'un point de vue économique, il s'agit là d'une transformation de premier ordre de l'économie globale du cannabis.

Des modalités encore à déterminer

Malgré les neuf semaines de négociation et les 178 pages que contient l'accord de gouvernement, les dispositions concernant cette légalisation sont particulièrement lapidaires et ne tranchent pas entre les différentes modalités de régulation envisageables. Elles tiennent en effet en deux lignes: « Nous introduisons la distribution contrôlée de cannabis aux adultes à des fins récréatives dans les magasins de vente au détail agréés. Cela permet de contrôler la qualité, d'empêcher la distribution de substances contaminées et de protéger la santé publique et la jeunesse. Nous évaluerons la loi au bout de quatre ans² ».

Il s'agit en quelque sorte d'un accord a minima qui rejette l'affrontement politique à une phase ultérieure, celle de l'élaboration et de la mise en œuvre de la loi. Si les trois partenaires se rejoignent en effet sur le principe de la fin de la prohibition, ils divergent en revanche quant à ses modalités - les deux options les plus différentes étant celles défendues par les Verts et les libéraux, quand bien même le principe de la légalisation du cannabis constituait un de leurs rares points de convergence,

- 1. Il est à noter que la consommation était déjà décriminalisée depuis 2011, ainsi que l'usage à des fins médicales sur prescription.
- 2. SPD, Bündnis 90/Die Grünen et FDP, Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 2021, p. 87 [Notre traduction]. Disponible sur: https://bit.ly/3QnYICF.

la prohibition est réglé, la

de la régulation.



ce qui l'a vraisemblablement fait monter dans l'agenda des discussions.

Les libéraux mettent avant tout l'accent sur la dimension économique et fiscale de la légalisation. Leur programme pour les élections de septembre 2021 évoquait par exemple des recettes évaluées à 1 milliard d'euros en cas de libéralisation du marché du cannabis. taxé à la même hauteur que les cigarettes³. Il semble d'ailleurs que ce chiffre soit largement sous-estimé puisqu'une étude de Justus Haucap et Leon Knoke, économistes à l'université Heinrich Heine de Düsseldorf estime l'effet positif pour le budget de l'État à 4,7 milliards d'euros (dont, essentiellement, 2,8 milliards de rentrées fiscales et 1,36 milliard d'économies en matière policière et judiciaire – sans parler de la création de 27 000 emplois⁴).

Les libéraux y voient même un enjeu économique important pour une économie allemande foncièrement exportatrice depuis des décennies. Lors d'un débat organisé en octobre 2020 au Bundestag autour d'une proposition de légalisation déposée par les Verts, le député libéral Wieland Schinnenburg y voyait même un nouveau secteur potentiel d'exportation pour l'économie allemande : « Cannabis made in Germany pourrait devenir une nouvelle marque de l'économie allemande⁵ ».

Du côté des Verts, la position la plus précisément développée se trouve dans le projet de loi évoqué ci-dessus, qui compte pas moins de 72 pages⁶. Le projet propose de supprimer le cannabis de la liste des dispositions pénales de la loi sur les stupéfiants, de réguler et contrôler

- 3. FDP, Nie gab es mehr zu tun, Das Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2021, p. 30. Disponible sur: https://bit.ly/3b0SLWE.
- 4. Justus Haucap et Leon Knoke, Fiskalische Auswirkungen einer Cannabislegalisierung in Deutschland: Ein Update, DICE, 2021, p. 42. Disponible sur: https://bit.ly/3xSWC1d.
- 5. Deutscher Bundestag, Opposition scheitert mit Anträgen zum Umgang mit Cannabis, 2020. [Notre traduction]. Disponible sur https://bit.ly/3mMSN7t.
- 6. Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Entwurf eines Cannabiskontrollgesetzes, 2020. Disponible sur: https://bit.ly/3tDkdjJ. [Notre traduction].

l'ensemble de la chaîne de commercialisation du cannabis (culture, production, distribution et vente), dont chacun des maillons devra recevoir un agrément, tout en continuant à en interdire la vente aux mineurs. Il entre dans de nombreux détails - par exemple la quantité maximale par achat (30 grammes), le nombre maximal de plants de cannabis que les particuliers seront autorisés à cultiver (3) et jusqu'au degré de résistance (norme EN 1143-1) des «armoires de protection » dans lesquelles les revendeurs sont tenus de conserver le cannabis!

La proposition est également détaillée sur la question épineuse de la taxation (qui doit être assez élevée pour ne pas inciter à la consommation et assez basse pour « étouffer » le marché illégal) : « les parties de plantes séchées de la plante de cannabis femelle («marijuana»), quatre euros par gramme de produit final; la résine extraite de la plante de cannabis femelle et pressée («haschisch»), cinq euros par gramme⁷».

Enfin des normes très strictes, notamment en termes de «formation à la vente responsable » s'appliquent au personnel chargé de l'exploitation des magasins spécialisés, qui seront en outre tenus de remettre aux autorités un «rapport social» tous les deux ans. Ils devront également offrir « du matériel d'information sur les risques liés à la consom-

mation, des informations Sur le plan économique, sur les programmes de une prime existera aux prévention et de traiteentreprises issues de pays ment, les programmes qui auront été les premiers à d'intervention rapide procéder à la légalisation. et les coordonnées de

services de conseil et de thérapie qualifiés⁸ ».

Si le projet s'applique à tout le territoire, dans ce pays fédéral qu'est l'Allemagne, une certaine latitude est laissée aux Länder dans l'application de la loi. Ceux-ci pourront par exemple imposer une limite aux nombres de

- 7. Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, op. cit. art. 2 §1 [Notre traduction].
- 8. Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, op. cit. art. 23 §7 [Notre traduction].

magasins présents sur leur territoire, ou imposer une distance minimale entre ceux-ci.

Mais, rejeté par le Bundestag en octobre 2020 (à l'époque de l'ancienne majorité, donc), ce projet des Verts sera vraisemblablement fort différent de la loi à laquelle aboutira la majorité actuelle, au sein de laquelle les libéraux sont soucieux de défendre les intérêts économiques des producteurs.

Quel approvisionnement?

La légalisation entraînera évidemment une forte augmentation de la demande légale actuellement limitée à l'usage médical sur prescription. Selon l'étude de Justus Haucap et Leon Knoke, elle devrait en effet conduire à une demande située autour de 400 tonnes par an⁹. Or, l'entreprise berlinoise Demecan, qui est actuellement la seule entreprise allemande autorisée à cultiver du cannabis dans le pays - aux côtés de deux filiales de producteurs canadiens -, dispose d'une capacité de production actuelle de 1,5 tonne par an. D'après Cornelius Maurer, son directeur général et co-fondateur, cette capacité pourrait être augmentée à court terme : « En six à neuf mois à quatre tonnes, avec un peu plus de délai à dix tonnes¹⁰ ». Avec une capacité de production limitée à terme à 2,5% de la demande estimée, le «Cannabis made in Germany» cher au député Wieland Schinnenburg va donc

sans doute devoir encore attendre quelques années avant de devenir une réalité... Le cas allemand, en l'état actuel du débat, semble donc attester une

fois encore qu'en termes économiques, une prime existera aux entreprises issues de pays qui auront été les premiers à procéder à la légalisation et dont les « champions nationaux » seront les premiers à bénéficier de l'ouverture plus tardive de pays plus timides.

9. Justus Haucap et Leon Knoke, op. cit., p. 57.

10. Déclaration à la télévision WDR dans le cadre du reportage « Cannabis legalisieren – das ist dabei wichtig » [Notre traduction]. Disponible sur: https://bit.ly/3b118S1.



par Edgar Szoc

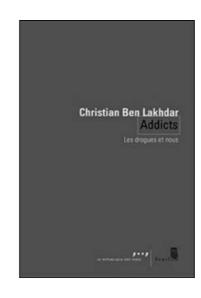


Legalizing **Drugs**

ROLLES Steve, Londres, No Nonsense, 2017

Dans ce livre, dont le chapitre conclusif est traduit dans le présent numéro, Steve Rolles, analyste politique sénior auprès de Transform Drug Policy Foundation s'interroge sur les raisons qui ont permis à la « guerre contre les drogues » de perdurer aussi longtemps malgré le caractère patent de ses échecs. D'après lui, la question n'est toutefois pas tant de savoir s'il faut mettre fin à cette guerre, mais plutôt de déterminer comment le faire. C'est pourquoi il va beaucoup plus loin que le seul constat, en proposant des pistes crédibles de réglementation et de légalisation, qui s'inspirent des exemples locaux et nationaux déjà en place. Il en tire les premiers bilans tout en exposant les différents éléments militants, médiatiques et politiques - qui ont permis d'obtenir ces victoires partielles.

En moins de cent pages, il offre une contribution qui rend bien honneur au nom de la collection qui le publie (« No Nonsense »).

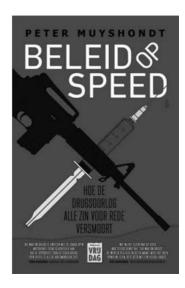


Addicts Les drogues et nous

BEN LAKHDAR Christian, Paris, Le Seuil et La République des idées, 2020

Professeur à l'université de Lille et membre du Collège scientifique de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), Christian Ben Lakhdar est spécialisé dans l'économie des drogues et des conduites addictives. Partant du constat de la démocratisation des conduites addictives et de la prolifération des produits psychotropes proposés par la créativité sans limites des marchés, il essaye dans «Addicts » de suggérer des pistes pour penser leur régulation.

Plutôt que de tout miser sur la répression, les autorités publiques seraient avisées de proposer un cadre propre à réduire les dommages socio-sanitaires. Ce double mouvement – expansion du marché et désengagement policier de l'État renvoie les drogué.e.s dans le champ de la citoyenneté, plutôt que dans les marges d'une répression inégalitaire. En à peine 100 pages, Christian Ben Lakhdar offre non pas des solutions clé sur porte, mais des balises permettant de développer un cadre régulateur qui cesserait d'infantiliser une partie importante de la population.



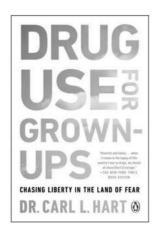
Beleid op speed

MUYSHONDT Peter, Anvers, Vridag Uitgeverij, 2017

Il y a quelque chose de mythologique ou d'hollywoodien dans l'histoire des frères Muyshondt. Si Peter est devenu (désormais ex) policier, son frère Tom, après avoir expérimenté diverses drogues, est mort d'une overdose d'héroïne le 22 juillet 2006. C'est à partir de ce récit raconté dans « Broers waren we» que Peter Muyshondt a développé une opposition déterminée à la criminalisation de l'usage des drogues qu'il expose dans « Beleid op speed». Il s'appuie également sur son expérience de policier et sur des conversations avec des collègues belges et étrangers, des juges et des procureurs, des toxicomanes et des militants pour démontrer que la santé et le bien-être de la population constituent le dernier des soucis des politiques publiques en matière de drogue. La sécurité sert de prétexte à une lutte cruelle et sans espoir qui ne tient par aucun autre argument que la peur du changement.

Enfin, le livre propose des solutions de légalisation/réglementation, dont on peut espérer que son statut d'ancien policier permettra qu'elles ne soient pas balayées d'un revers de main.



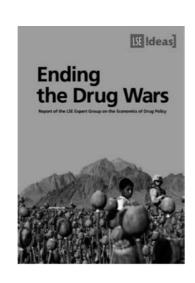


Drug Use for Grown-Ups

HART Carl, Londres, Penguin, 2022

Professeur à l'université de Columbia et ancien président du département de psychologie, Carl L. Hart est l'un des plus grands spécialistes mondiaux des effets des drogues dites récréatives sur l'esprit et le corps humains. Il ne cache pas qu'il consomme lui-même des drogues, dans un équilibre heureux avec le reste de sa vie de chercheur et de professeur, de mari, de père et d'ami. Dans « Drug Use for Grown-Ups », il s'appuie sur des décennies de recherche et sur son expérience personnelle pour démontrer que la criminalisation et la diabolisation de la consommation de drogues – et non les drogues elles-mêmes - constituent un fléau majeur pour l'Amérique, qui renforce notamment le racisme structurel qui empoisonne ce pays.

Outre la force propre des arguments, c'est le parcours de Carl Hart lui-même qui donne une vigueur toute particulière à son plaidoyer: cet Afro-américain a grandi dans l'un des quartiers les plus difficiles de Miami. Ses premiers travaux de recherche visaient à prouver que la consommation de drogue entraînait des conséquences néfastes. Mais un problème ne cessait de surgir : les résultats de ses recherches ne confirmaient pas son hypothèse. C'est donc aussi à tout le financement en matière de recherche sur les drogues que ce livre fondamental s'attaque en montrant l'ampleur des biais favorables à la « guerre contre les drogues » qui y président.



Ending the Drug Wars

LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, Londres, LSE, 2014. Disponible sur https://www.lse.ac.uk/ideas/publications/reports/ending-drugs

La force de ce rapport tient au moins autant au prestige de ses signataires qu'à la qualité des arguments qui y sont développés. Loin de constituer une liste des usual suspects de la dénonciation des ravages de la prohibition, le groupe d'experts concernant les aspects économiques des politiques en matière de drogue de la London School of Economics rassemble au contraire une série de notables et d'académiques de haut vol, dont certains sont peu connus pour leurs engagements progressistes : parmi ces 21 experts, figurent notamment trois Prix Nobel d'économie (Kenneth Arrow, Thomas Schelling et Olivier Williamson), un ancien président polonais (Aleksander Kwasniewski), le vice-premier ministre britannique de l'époque (Nick Clegg) et un ancien secrétaire d'État américain sous Reagan (George Shultz). Le rapport qu'ils ont produit en 2014 est sans appel : la stratégie mondiale de prohibition « a produit des résultats massivement négatifs et d'énormes dégâts collatéraux [dont] l'incarcération de masse aux États-Unis, des politiques particulièrement répressives en Asie, une corruption de grande ampleur et une déstabilisation politique générale en Afghanistan et en Afrique de l'Ouest, de la violence politique incontrôlée en Amérique latine, une épidémie de HIV en Russie et une importante pénurie globale de médicaments contre la douleur»

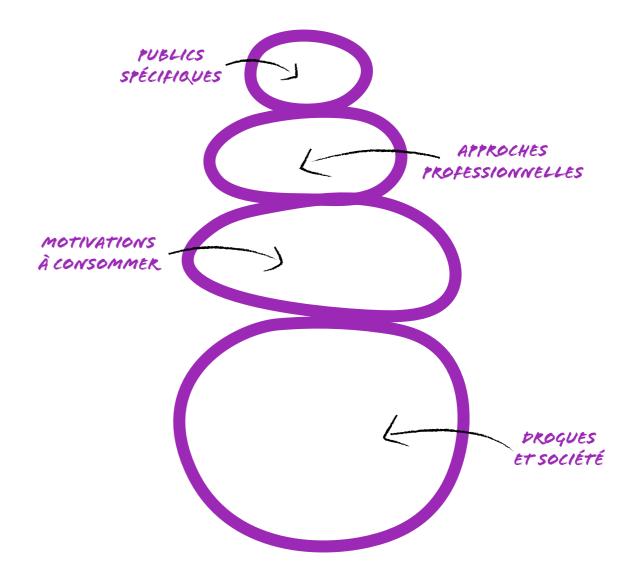
S'il est habituel de comptabiliser le coût de mise en œuvre des politiques répressives et d'évaluer les dégâts qu'elles provoquent en termes, par exemple de difficultés d'accès aux soins, le rapport de la LSE insiste également sur les coûts d'opportunité gigantesques qu'induisent ces marges démesurées - autrement dit sur les sommes considérables qui sont déboursées par les consommateurs pour se fournir en produits et qui pourraient être affectées à d'autres sources de bien-être si les prix pratiqués correspondaient aux coûts de production augmentés d'une marge « normale » dans une économie de marché. C'est là une des principales originalités de ce travail indispensable.



ENVIE DE VOUS ABONNER À LA REVUE ?

L'ABONNEMENT, EN LIGNE OU PAPIER, EST GRATUIT.

CEPENDANT, VOUS POUVEZ SOUTENIK NOTRE TRAVAIL EN SOUSCRIVANT À UN ABONNEMENT DE SOUTIEN (24 €/AN).



INTÉRESSÉ PAR UNE QUESTION EN PARTICULIER? UTILISEZ LA BASE DE DONNÉES EN LIGNE DE PROSPECTIVE JEUNESSE! WWW.PROSPECTIVE-, JEUNESSE.BE





DROGUES S A N T É PRÉVENTION

Numéros à venir – Appel à contribution

Numéro 99: Retour sur l'alcool

Ce dernier numéro avant celui du centenaire de la revue reviendra sur la drogue la plus largement consommée en Belgique et sur les tendances récentes qui caractérisent cette consommation, notamment depuis le confinement et les changements de pratiques qu'il a induites.

Propositions/résumés d'articles à remettre pour le 1er septembre 2022 à edgar.szoc@prospective-jeunesse.be. Versions définitives attendues pour le 15 septembre 2022.

Numéro 100: «La consommation qui vient»»

Pour ce numéro anniversaire, Prospective Jeunesse voudrait s'inspirer du dernier livre de Didier Fassin, La société qui vient. Il s'agira donc de dessiner les lignes du futur probable en matière de consommation de stupéfiants et de régulation de celle-ci, mais aussi d'esquisser les contours d'un futur désirable sur le même sujet, ainsi que d'inventer la stratégie pour y parvenir.

Propositions/résumés d'articles à remettre pour le 1er octobre 2022 à edgar.szoc@prospective-jeunesse.be. Versions définitives attendues pour le 1er décembre 2022.

Avec le soutien de :







