

Résumé

Le 1^{er} octobre 2013 est entrée en vigueur une modification de la loi fédérale sur les stupéfiants introduisant les amendes d'ordre pour les consommateurs de cannabis qui détiennent jusqu'à 10 grammes de cette substance. Elle prévoit qu'un adulte peut, en lieu et place de poursuites judiciaires, recevoir immédiatement une amende d'ordre d'un montant de Frs 100 payable dans les trente jours, sans que soit tenu compte de ses antécédents et sans enregistrement autre qu'à des fins administratives.

Les principaux objectifs de l'introduction des amendes d'ordre pour les consommateurs de cannabis étaient de réduire la tâche de la justice, et donc de réduire les coûts engagés à ce niveau, ainsi que d'harmoniser les pratiques en Suisse. Comme dans d'autres domaines, l'atteinte de tels objectifs repose sur des constats et des hypothèses qui demandent à être vérifiés empiriquement lors de la mise en œuvre de la nouvelle législation. L'objectif de l'étude présentée ici est de réaliser une première analyse de cette mise en œuvre et des changements qu'elle a introduits.

L'étude a été réalisée en trois étapes successives. Premièrement, une analyse du texte de la nouvelle loi, en tenant compte des intentions du législateur et des interprétations juridiques à propos des nouvelles dispositions. Deuxièmement, une enquête par questionnaire auprès des départements de la police et de ceux de la justice des 26 cantons suisses. Troisièmement, une analyse des données qui concernent les amendes d'ordre mais aussi les dénonciations à la justice (procédure ordinaire) pour consommation de cannabis au niveau national et dans les cantons.

L'analyse de la loi montre différentes ambiguïtés et marges de manœuvre qui concernent la définition des infractions concernées (consommation, consommation et détention, seulement détention), les critères d'exclusion (les infractions connexes) et le contexte d'application (les corps de police habilités à les donner). Cette situation contribue à des pratiques différenciées. Le questionnaire aux cantons montre qu'un certain nombre de cantons ne sanctionnent plus la seule détention de petites quantités de cannabis, que certains admettent des infractions simultanées à condition qu'elles puissent aussi être sanctionnées par des amendes d'ordre, et que les corps de police habilités à donner des amendes d'ordre pour consommation de cannabis peuvent varier. Certains cantons appliquent aussi des critères originaux pour l'accès à la procédure des amendes d'ordre comme l'obligation de son paiement immédiat ou le critère de ne pas avoir consommé de cannabis dans un passé relativement récent.

Les données de l'OFS permettent une investigation plus approfondie. Elles montrent que les amendes d'ordre ont remplacé environ 70% des dénonciations pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis par un adulte sans infraction simultanée connue. Toutefois, un quart de ces amendes d'ordre ne sont pas payées et se transforment, comme le prévoit la loi, à nouveau en dénonciations. Le taux de remplacement effectif est donc plus proche de 50%.

L'introduction des amendes d'ordre a été de pair avec une hausse du nombre d'infractions recensées pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis en Suisse. La hausse est d'environ 15% entre 2012 et 2015 pour les cas où il n'y a pas d'infraction simultanée. Comme la consommation de cannabis semble être restée stable durant cette période, cela suggère que l'introduction des amendes d'ordre a entraîné une plus grande probabilité de sanctions à l'encontre des usagers de cannabis.

Les indicateurs nationaux ne donnent toutefois qu'une perception partielle de la réalité. Il faut s'intéresser aux données des cantons pour comprendre que certains d'entre eux n'utilisent pour ainsi dire pas la procédure des amendes d'ordre, que d'autres semblent l'avoir ajoutée plutôt que substituée aux dénonciations et que d'autres encore semblent l'avoir adoptée de manière très conséquente. Le taux d'infractions sanctionnées (le nombre d'infractions divisé par la taille de la population) est neuf fois plus

élevé à Genève et en Valais qu'à Bâle-Campagne, et cette différence s'est accentuée avec l'introduction des amendes d'ordre. Si une partie de cette différence peut être expliquée par une consommation plus élevée de cannabis à Genève, elle peut aussi être accentuée par le fait que cette consommation est nettement plus élevée à Bâle-Campagne qu'en Valais.

Chaque indicateur analysé dans ce rapport renvoie à cette grande hétérogénéité des pratiques cantonales vis-à-vis des consommateurs de cannabis. Pour prendre la mesure des différences on peut aussi s'intéresser aux pratiques de cantons voisins et/ou qui ont des caractéristiques communes. En le faisant, on se rendra compte qu'un consommateur de cannabis fribourgeois n'est souvent pas traité de la même manière qu'un bernois, surtout s'il ne fait que détenir du cannabis, qu'un habitant de Bâle-Campagne risque beaucoup moins une sanction pour consommation de cannabis que son voisin du canton d'Argovie, que les Valaisans ont vu le nombre d'infractions sanctionnées doubler depuis l'introduction des amendes d'ordre alors que l'augmentation a été beaucoup plus mesurée au Tessin.

Si l'on considère les objectifs de la loi, la réduction de la charge pour la justice est plausible puisqu'environ 70% des infractions éligibles font désormais l'objet d'une amende d'ordre. Cette réduction est toutefois contrariée par le fait qu'un quart des amendes ne sont pas payées et deviennent donc à nouveau des dénonciations. En outre, le nombre absolu d'infractions sanctionnées est en augmentation. Il faudrait aussi savoir si les ressources ont été réduites dans leur ensemble ou seulement pour la justice, puisque l'administration des amendes d'ordre est désormais du côté de la police, qui doit aussi gérer les cas de non-paiement qu'il faut dénoncer à la justice.

Même s'il reste différentes zones d'ombre, on peut affirmer que l'objectif d'égalité de traitement vis-à-vis de la loi n'est pas atteint. Les pratiques cantonales sont trop divergentes, que ce soit au niveau du nombre de cas, des procédures suivies ou de l'absence de sanctions pour certaines infractions. Il est parfois difficilement concevable que certains cantons appliquent les mêmes dispositions légales.

In fine, la contraventionnalisation de la consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis répond peut-être partiellement aux objectifs de réduction des coûts et de la charge liés à ce type d'infractions, surtout au niveau de la justice, mais accentue les inégalités de traitement devant la loi. Comme il s'agit d'un comportement – la consommation de cannabis – dont la sanction ne se justifie que par un objectif de protection de la santé publique, et que celui qui consomme se nuit avant tout à soi-même, on peut se demander si une telle situation d'inégalité de traitement a un quelconque sens et peut-être justifié. L'insécurité vis-à-vis de la loi qui en résulte a elle aussi des effets délétères qu'il convient certainement de confronter aux bénéfices des sanctions que l'on inflige.

Dans le cadre de la mise en oeuvre de cette étude, différentes variables ont été exposées pour expliquer les différences inter et intra-cantonales: politique vis-à-vis des stupéfiants, politique judiciaire et policière, organisation des forces de police, etc. Il serait maintenant utile de reprendre les résultats du travail d'analyse fait ici et d'aller voir les cantons pour mieux comprendre, individuellement, pourquoi ils se différencient tant.