

Uruguay : légaliser pour réduire les risques

Michel Gandilhon / Swaps

En 2013, le parlement uruguayen a décidé de légaliser la production et l'usage de cannabis, une décision historique qui rompt avec le paradigme prohibitionniste à l'œuvre sur le plan international depuis près d'un siècle. En septembre dernier, une délégation de ce pays, à l'invitation de l'association Aurore et de la Fédération addiction, et en partenariat avec l'ambassade d'Uruguay, est venue à Paris afin d'expliquer les tenants et les aboutissants de cette politique novatrice.

Le moment fort de cette visite aura été la grande réunion publique, tenue le 2 septembre dernier, à la mairie du XI^e arrondissement, laquelle aura permis, notamment aux acteurs investis dans le champ de la réduction des risques (RdR), et plus largement à toutes les personnes intéressées, d'obtenir des informations de première main sur la politique en cours et de débattre directement avec les membres de la délégation uruguayenne¹. Cette réunion aura permis également de mieux connaître un « petit » pays (3,5 millions d'habitants) largement méconnu en France. En effet, à l'exception de ceux qui, dans les années 1960 et 1970, avaient suivi les actions spectaculaires de la guérilla urbaine des Tupamaros, dont proviennent aujourd'hui bon nombre des actuels dirigeants du pays², peu nombreuses sont les personnes qui savent que l'Uruguay a souvent été, au cours de son

histoire, un pays pionnier en matière de droits politiques (vote des femmes en 1932) et de politique pénale, s'agissant des drogues notamment. Ainsi, l'ambassadeur d'Uruguay en France, Omar Mesa Gonzalez, en guise d'introduction à la réunion, a insisté sur la continuité de la politique impulsée par le président José Mujica, puisque le pays avait dépénalisé, il y a exactement quarante ans, la consommation des stupéfiants, à condition toutefois qu'elle ne trouble pas l'ordre public. L'usage

dans un cadre privé, comme en France avant la loi de 1970, étant toléré au nom du respect de la liberté individuelle³.

Loi de 2013, continuité et rupture

Cette loi, votée en décembre 2013, se fixe trois grands objectifs : « protéger les habitants du pays des risques concernant le lien avec le commerce illicite et le trafic de drogues ; attaquer les conséquences sanitaires, sociales et économiques de l'usage problématique de substances psychoactives ; réduire l'incidence du trafic de drogues et du crime organisé »⁴. Si elle s'inscrit donc dans une tradition libérale – l'Uruguay est aussi connu sous le nom de « Suisse de l'Amérique latine » – la loi votée n'en marque pas moins une rupture inédite en légalisant la production et l'offre de cannabis. Cependant, contrairement à ce qui se passe dans les États de Washington et du Colorado aux États-Unis, la légalisation est placée sous un contrôle étatique rigoureux, conforme à la politique interventionniste du gouvernement dirigé par une coalition de gauche (Frente Amplio). Ainsi, l'État, par le biais de l'Institut national de régulation et de contrôle du cannabis (IRCCA), organisme public *ad hoc* chargé de la mise en œuvre de la loi, devra donner son aval à toutes personnes majeures (particuliers ou coopératives) souhaitant cultiver du cannabis dans le cadre prévu par la loi. Si celle-ci autorise la production, elle fixe les limites de l'autoculture à six

¹ La délégation était composée de Luis Yarzabal, président du Comité scientifique consultatif en charge de l'évaluation de la loi ; Luis Gallo (sénateur) ; Amalia Laborde (médecin addictologue) et Julio Calzada, secrétaire général de la Secretaria nacional de Drogas (SND).

² Labrousse A. *Les Tupamaros, des armes aux urnes*. Éditions du Rocher, 2009.

³ En 1998, le législateur autorisait la possession de petites quantités de marijuana.

⁴ Yarzabal L. *Progrès dans le monitoring et l'évaluation de la loi sur la régulation et le contrôle du cannabis en Uruguay*.

plants par foyer pour une production n'excédant pas 480 g par an. S'agissant des coopératives (Cannabis Social Clubs), le nombre maximum de sociétaires est fixé à 95 membres, tandis que le nombre de plants cultivés est limité à 99. La production de cannabis réalisée dans ce cadre n'est bien sûr pas destinée à faire l'objet d'une revente. En la matière, la loi prévoit que seul l'État, via le réseau de pharmacies bénéficiant de licences délivrées par l'IRCAA, aura le monopole de la revente de marijuana à raison de 40 g maximum par mois par usager.

Au cours de la réunion publique, le point qui a sans doute soulevé le plus de questions aux yeux d'une partie du public est celui de l'enregistrement nominatif des personnes, que ce soit au titre de la production ou de l'usage. Cette mesure apparaissant comme une menace potentielle à la liberté des personnes et une discrimination ; les usagers de cannabis, contrairement à ceux de tabac ou d'alcool par exemple, étant les seuls à faire l'objet d'une obligation de recensement. À ces craintes, Julio Calzada, secrétaire général de la Secretaría Nacional de Drogas (SND) répondait, d'une part, que la loi prévoyait une protection particulière des données et, d'autre part, que l'acceptabilité sociale de celle-ci, compte tenu de l'opposition d'une majorité d'Uruguayens, passait par un encadrement rigoureux du processus de légalisation du cannabis. Sur ce plan, la loi prévoit également un certain nombre de sanctions, pouvant aller jusqu'à dix ans de prison, pour les personnes se livrant à des reventes de cannabis ou de substances illicites sans autorisation légale. Par ailleurs, la publicité autour du cannabis est interdite, de même que l'usage en public. On le voit donc, la politique uruguayenne en matière de drogues ne s'apparente en rien à une libéralisation anarchique, mais vise, par un encadrement strict de la loi, à protéger les usagers, non seulement sur le plan sanitaire, mais aussi sur le plan de leur sécurité.

Légalisation et réduction des risques

⁵ Global Commission on Drug Policy, *prendre le contrôle : sur la voie de politiques efficaces en matière de drogues*, septembre 2014.

⁶ Voir le portrait de José Mujica réalisé par le journaliste du Guardian, Gilles Tremlett : « Is this the world's most radical president ? » (18 septembre 2014) : www.theguardian.com/world/2014/sep/18/sp-is-this-worlds-most-radical-president-uruguay-jose-mujica

⁷ Aurore, Fédération Addiction, *Groupe de travail romand d'études des addictions (GREAA), avec le soutien de l'ambassade de l'Uruguay. Dossier de presse « Légalisation du cannabis : l'expérience uruguayenne », téléchargeable à l'adresse suivante : www.federationaddiction.fr/wp-content/uploads/2014/09/DP-uruguay.pdf*

Les différents intervenants ont mis en avant la question de la RdR comme raison d'être d'une loi, conçue comme une sorte de mesure ultime et logique couronnant cette politique. Si la dimension sanitaire est évidente (contrôle de la qualité et des taux de tétrahydrocannabinol [THC]) visant à protéger la santé des 150 000 usagers de cannabis que compte le pays, la délégation a insisté sur l'aspect sécuritaire visant à couper la partie de la jeunesse la plus vulnérable de la criminalité organisée. Même si l'Uruguay est loin d'être, contrairement au

Légalisation sur le cannabis aux États-Unis

Le 4 novembre 2014, trois États ont rejoint le Colorado et l'État de Washington : Oregon (adulte de plus de 21 ans et vente dans un réseau de magasins franchisés), Alaska (possession autorisée d'une once et six plans pour des adultes de plus de 21 ans et vente dans un réseau de magasins franchisés) et Washington DC (possession de deux onces et six plans mais la vente reste illégale).

Brésil, à la Colombie ou au Mexique, le pays latino-américain le plus affecté par la violence liée au trafic de drogues – le taux d'homicides y est l'un des plus bas du continent –, cette dimension demeure extrêmement sensible compte tenu de l'extension de la criminalité à des pays plutôt épargnés comme l'Argentine, pays voisin de l'Uruguay. Une criminalité qui trouve des recrues dans les fractions les plus prolétarisées de la jeunesse, notamment via la proximité avec le marché illégal de drogues. Ainsi, selon Julio Calzada, la quasi-totalité des personnes condamnées pour trafic de stupéfiants relèvent de milieux sociaux défavorisés.

Il est bien évidemment trop tôt pour dire si cette loi permettra de réaliser les objectifs qu'elle s'est fixés. Un comité de suivi, le comité scientifique consultatif, présidé par Luis Yarzabal et constitué d'un certain nombre d'experts et de scientifiques uruguayens ou non, est en charge de l'évaluation et devra dire, à partir d'un certain nombre d'indicateurs, si la légalisation contrôlée mise en place permet d'améliorer la situation en matière criminelle et sanitaire. D'ores et déjà, cependant, il est important d'affirmer que la politique uruguayenne constitue une rupture salutaire à l'heure où de plus en plus de voix, issues aussi bien de la société civile que du monde politique, s'élèvent⁵ pour contester le bilan de la stratégie de « guerre à la drogue ». Comme l'a dit le président uruguayen⁶ en juin 2012 : « *Quelqu'un doit être le premier ; quelqu'un doit commencer en Amérique du Sud, parce que nous perdons la bataille contre les drogues et le crime sur le continent* »⁷.