

PERSPECTIVES SUR LES DROGUES

Modèles pour un approvisionnement légal en cannabis: évolutions récentes

Trois conventions des Nations unies constituent le cadre juridique international pour le contrôle des drogues illicites. Elles recommandent aux pays de restreindre l'offre de drogues et de limiter leur utilisation à des fins médicales et scientifiques. La légalisation des drogues à des fins non médicales fait pourtant l'objet d'un nombre croissant de débats, en particulier au sujet du cannabis. Les modèles étudiés pour une offre légale du cannabis sont décrits dans cette analyse, ainsi que certaines des controverses qu'ils suscitent.

Trois conventions des Nations unies constituent le cadre juridique international pour le contrôle des drogues. Elles recommandent aux pays de restreindre l'offre de drogue et de limiter leur utilisation à des fins médicales et scientifiques. La légalisation des drogues à des fins non médicales fait néanmoins l'objet d'un nombre croissant de débats, notamment à propos du cannabis. De telles propositions suscitent des questions quant à une possible augmentation des usages et des dommages associés, et interrogent sur la façon dont la distribution de cannabis à des fins non médicales pourrait être soigneusement réglementée afin de réduire ces risques. Dans l'Union européenne, un système de distribution limité existe aux Pays-Bas depuis les années 1970 et a connu de nombreuses évolutions au cours des dernières années. Des propositions détaillées pour réglementer le cannabis à des fins non médicales ont été faites par deux États des États-Unis et par l'Uruguay fin 2012 et sont entrées en vigueur en 2014; année où deux autres États américains et la ville de Washington DC ont voté la légalisation de l'offre et de la distribution de cette drogue. Ces différents modèles sont ceux qui font l'objet d'un examen détaillé afin de comprendre les avantages et les inconvénients d'un système réglementé spécifique. Outre ces systèmes, il est de plus en plus question du modèle des «cannabis social clubs» dans les débats relatifs aux politiques en matière de drogues. Les partisans de ce modèle font valoir que les politiques en vigueur dans certains pays, qui prévoient l'absence de poursuites judiciaires à l'encontre des individus, peuvent également être appliquées à des groupes enregistrés d'individus afin d'autoriser dans les faits un système de production et de distribution fermé. Ce modèle est actuellement rejeté par les autorités nationales en Europe.



Les coffee-shops aux Pays-Bas: vente au détail sans production

Aux Pays-Bas, la culture, l'offre et la possession de cannabis constituent des infractions pénales qui peuvent être passibles d'une peine d'emprisonnement. Un principe de tolérance, prévu à l'origine par des instructions locales en 1979, a évolué pour aboutir aujourd'hui au concept de «coffee-shops», des points de vente de cannabis autorisés par les municipalités. Alors que deux tiers des communes ne les autorisent pas, le nombre de coffee-shops n'a cessé de diminuer, passant de 846 en 1999 à 614 en 2013. La vente de petites quantités de cannabis aux personnes âgées de plus de 18 ans est tolérée dans les coffee-shops, afin d'éviter que les adultes qui expérimentent le cannabis ne se tournent vers d'autres drogues plus dangereuses. Le coffee-shop peut être fermé et l'exploitant ou le propriétaire poursuivi en justice s'il ne respecte pas les critères fixés par le procureur général, qui interdisent la publicité, les nuisances, la vente aux mineurs et aux non-résidents ainsi que la vente de drogues dures ou d'alcool, et limitent les ventes à 5 g par transaction. Un programme de reconversion des coffee-shops en clubs fermés dont les membres seraient enregistrés a été testé puis abandonné en 2012, mais il a été décidé qu'à partir de janvier 2013, l'accès aux coffee-shops serait exclusivement réservé aux résidents néerlandais, ce statut devant être prouvé au moyen d'une carte d'identité ou d'un titre de séjour. La mise en œuvre et l'application de cette règle varie cependant d'une commune à l'autre. Une proposition visant à limiter la vente dans les coffee-shops aux produits du cannabis ayant un taux de THC inférieur à 15 % reste en suspens, les questions de mise en œuvre étant examinées. Un maximum de 5 g par personne peut être vendu par transaction, et le coffee-shop n'est pas autorisé à stocker plus de 500 g de cannabis. Mais la culture et la distribution en gros de cannabis ne sont pas autorisées aux Pays-Bas, ce qui a engendré le problème connu sous le nom de «back-door problem»: les drogues peuvent être effectivement et légalement vendues mais l'approvisionnement demeure illégal. Bien que cette incohérence ait fait l'objet de nombreuses discussions, aucune solution n'a été trouvée à ce jour. Parallèlement au système de coffee-shop, la culture et la possession de petites quantités de cannabis (jusqu'à 5 g) pour un usage personnel ne font pas, en principe, l'objet de poursuites judiciaires.

Une évaluation de la politique néerlandaise en matière de drogue réalisée en 2009 a montré que les coffee-shops représentaient la principale source de cannabis pour les consommateurs (mais pas la seule), que les marchés des drogues douces et des drogues dures demeuraient

Termes et définitions

La terminologie dans ce domaine est souvent source de confusion, mais, en termes simples, il convient de faire les distinctions suivantes:

Décriminalisation: annulation du statut de délit d'un comportement ou d'une action. Cela ne signifie pas que le comportement est légal, car des sanctions non pénales peuvent encore être appliquées. Dans le cadre du débat sur la drogue, ce concept est généralement utilisé pour décrire des lois portant sur la possession ou la consommation personnelle plutôt que sur l'offre de drogue..

Dépénalisation: possibilité de clôturer une affaire pénale sans appliquer de sanction, par exemple lorsque l'affaire est considérée comme «mineure» ou lorsque la poursuite n'est pas considérée comme étant «d'intérêt public».

Légalisation: rendre légal un acte auparavant interdit. Dans le contexte des drogues, ce terme fait généralement référence à la suppression de toutes les sanctions pénales et non pénales, même si d'autres réglementations peuvent limiter le degré d'autorisation. Ce terme est généralement utilisé en référence à l'offre de drogue.

Réglementation: implique qu'un ensemble de règles et de restrictions encadre l'offre ou la consommation d'une substance, comme c'est le cas pour l'alcool et le tabac. Des systèmes de réglementation limitent généralement l'accès, en fixant par exemple des limites d'âge et en prévoyant le contrôle des points de vente. Ils peuvent également restreindre la publicité. Les sanctions en cas de violation de ces règles peuvent être pénales ou non.

distincts et que la consommation de cannabis des adultes était relativement faible par rapport à celles d'autres pays européens. Cependant, l'évaluation a également révélé que le nombre de mineurs consommant du cannabis était élevé (que ce soit en raison des coffee-shops, d'une plus grande tolérance ou d'autres facteurs), que le tourisme de la drogue engendrait des nuisances importantes et que le secteur faisait l'objet d'une commercialisation croissante, ainsi que d'une attention grandissante de la part du crime organisé ⁽¹⁾. Les modifications juridiques les plus récentes ont en partie été apportées en réponse à cette évaluation. Le 1er mars 2015, un nouvel article de la loi sur l'opium est entré en vigueur. Cet article interdit les activités de préparation ou de facilitation de la culture illégale et du trafic de cannabis.

(1) https://english.wodc.nl/images/1790_summary_tcm45-201181.pdf

Comparaison des lois

	Pays-Bas	État de Washington	État du Colorado	Uruguay	État d'Oregon	État d'Alaska	District de Columbia
Niveau de législation	Orientations du procureur au niveau national	Loi de l'État (conflit avec la loi fédérale)	Constitution de l'État (conflit avec la loi fédérale)	Loi nationale	Loi de l'État (conflit avec la loi fédérale)	Loi de l'État (conflit avec la loi fédérale)	Loi de l'État (conflit avec la loi fédérale)
Organisme de contrôle	Municipalité	Washington State Liquor Control Board (Régie des alcools de l'État de Washington)	Colorado Department of Revenue (Département du Revenu du Colorado)	Institute for the Control and Regulation of Cannabis (IRCCA) (Institut pour le contrôle et la réglementation du cannabis)	Oregon Liquor Control Commission (LCC) (Régie des alcools de l'Orégon)	Alcoholic Beverage Control Board (Commission de contrôle des boissons alcoolisées)	N/A
Limite d'âge pour la possession	18	21	21	18	21	21	21
Culture en intérieur	Jusqu'à cinq plants si destinés à un usage personnel: usage professionnel non autorisé	Interdite	Jusqu'à six plants, trois en fleurs (ne peuvent être vendus)	Jusqu'à six plants/ 480 g	Jusqu'à quatre plants	Jusqu'à six plants	Six plants, dont seulement trois en fleurs. Pas plus de 12 plants au total si plusieurs participants..
Quantité maximale qu'il est autorisé de posséder	5 g (limite au-delà de laquelle une enquête est réalisée) 30 g (limite au-delà de laquelle des poursuites sont engagées)	1oz (28,5 g)	1oz (28,5 g)	40 g	1oz (28,5 g)	1oz (28,5 g)	2 oz (57 g)

La légalisation en Amérique: production et vente au détail

En 2012, les électeurs du Colorado et de l'État de Washington ont approuvé des propositions visant à instaurer des systèmes à l'échelle de l'État pour la réglementation de la distribution de cannabis à des fins non médicales (distincts des systèmes de «marijuana à usage thérapeutique» déjà en place dans 18 États américains). Ces systèmes ont pour objectif déclaré de dégager des ressources afin de lutter contre les crimes avec violence et les atteintes aux biens, de réguler le commerce visible et de percevoir des revenus fiscaux à partir de ce commerce. Tout comme aux Pays-Bas, ces systèmes prévoient des points de vente autorisés, fixent des limites d'âge (21 ans, comme pour l'alcool), limitent la publicité et la possession pour usage personnel (à 1 oz/28 g) et interdisent

la consommation dans les espaces publics. Contrairement aux Pays-Bas, ils établissent un système d'autorisation de l'État pour la production et la transformation afin d'assurer l'approvisionnement des points de vente. Ces systèmes sont devenus opérationnels dans le Colorado en janvier 2014 et en juillet 2014 dans l'État de Washington. Les modalités de mise en œuvre ont été fixées en établissant un parallèle avec les réglementations relatives à l'alcool et au tabac. Une industrie du cannabis à usage thérapeutique existait déjà dans les deux États. Dans le cas du Colorado, la voie constitutionnelle par laquelle le cannabis à usage non médical a été légalisé et l'existence d'une puissante industrie du cannabis thérapeutique ont entravé la mise en place de règles strictes destinées en premier lieu à protéger la santé publique. À ce jour, aucun rapport significatif de la part du Colorado ou de l'État de Washington ne suggère que les préoccupations

Cannabis social clubs: production sans vente au détail

Les cannabis social clubs opèrent selon le principe que, si une personne n'est pas poursuivie en justice pour la culture en privé d'un plant de cannabis pour son usage personnel, 20 personnes ne devraient pas non plus être poursuivies pour la culture en privé de 20 plants mis en commun pour leur usage personnel. De toute évidence, ce concept ne va pas sans poser des difficultés. Établir ce qui constitue une production «partagée», par exemple, pose problème, et il reste la question plus large de savoir comment des activités peuvent être juridiquement distinguées des infractions liées à l'offre de stupéfiants. Dans l'Union européenne, les infractions liées à l'offre de drogue ont elles-mêmes des définitions juridiques différentes, même si elles impliquent généralement la cession de drogues entre personnes, alors que par ailleurs un critère de quantité peut également s'appliquer.

En réponse à ces difficultés, les cannabis social clubs ont tenté de fixer des règles de fonctionnement afin d'éviter de devoir répondre à des accusations de trafic, d'offre de drogue ou de promotion de la consommation de drogues. Le groupe de défense Encod ⁽¹⁾ a par exemple proposé que les clubs opèrent en tant que convention collective, avec un registre des membres, des coûts calculés de manière à refléter la consommation individuelle annoncée et une production par personne limitée et réservée à une consommation immédiate. Les clubs devraient être fermés

au public et les nouveaux membres devraient être des consommateurs de cannabis de longue date acceptés uniquement sur co-optation. Ce modèle, bien qu'il soit préconisé par des activistes en Belgique, en France, en Espagne et en Allemagne, n'est néanmoins toléré par les autorités nationales dans aucun pays européen. Cela signifie que les cannabis social clubs sont susceptibles de faire l'objet de sanctions juridiques s'ils sont identifiés, et qu'ils opèrent, au mieux, dans une zone de flou juridique.

Actuellement, il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces «social clubs» sont présents en Europe, même s'ils semblent assez rares. La ville d'Utrecht, aux Pays-Bas, a annoncé un projet visant à créer un tel club en 2011, mais ce projet n'a pas encore été mis en œuvre. Certains clubs affirment qu'ils opèrent de manière limitée dans certaines régions d'Espagne, profitant du fait que, bien que la production, l'offre et la possession personnelle de cannabis en public soient interdites en vertu de la loi espagnole, la possession dans des espaces privés n'est pas sanctionnée. La question légale de la consommation partagée est plus complexe, mais en 2015, dans trois de ses décisions, la juridiction suprême d'Espagne a conclu que la culture et la distribution organisées, institutionnalisées et régulières de cannabis en association ouverte à de nouveaux membres étaient considérées comme du trafic de drogues.

(1) <http://www.encod.org/info/CODE-OF-CONDUCT-FOR-EUROPEAN.html>

initiales concernant l'augmentation de la criminalité, des accidents automobiles et la perte de productivité se soient révélées fondées; il faudra davantage de temps pour analyser de manière détaillée les incidences à long terme au plan sanitaire et sociétal. Il est important de souligner que dans les deux États, il existait déjà depuis plusieurs années une offre peu réglementée de marijuana à usage thérapeutique, ce qui a rendu ces modifications juridiques plus progressives qu'elles ne le paraissent. Certains professionnels de la santé ont exprimé des inquiétudes légitimes concernant la vente de certains produits à ingérer très puissants. Au titre de l'année 2015, le Colorado a déclaré avoir perçu 114 millions de dollars de revenus découlant de recettes fiscales et de taxes de licences, alors que l'État de Washington a déclaré avoir perçu 129 millions de dollars environ. En novembre 2014, les États de l'Oregon et de l'Alaska ont voté en faveur de systèmes juridiques similaires, tandis que Washington DC a voté en faveur d'un système qui légaliserait uniquement la culture en intérieur et la cession non commerciale jusqu'à hauteur de 28 g (pas de points de vente). Là encore, le commerce

de marijuana à usage thérapeutique existait déjà dans chacune de ces juridictions, ce qui démontre le caractère progressif de cette transition vers la légalisation de l'usage de cannabis à des fins non médicales. Dans l'État de l'Oregon, les dispensaires de marijuana à usage thérapeutique peuvent vendre de la marijuana à usage non médical depuis octobre 2015 et jusqu'à la fin de l'année 2016, lorsque des magasins distincts auront obtenu une licence à cet effet; en Alaska, contrairement aux autres États, il est prévu de permettre la consommation au détail et sur place (coffee-shops).

Ces systèmes à l'échelle de l'État contreviennent directement à la loi fédérale des États-Unis, dans laquelle la possession et l'offre de cannabis constituent des infractions pénales. En août 2013, le Département américain de la justice a émis des orientations recommandant aux procureurs fédéraux de donner la priorité à huit domaines d'application de la loi en matière de lutte contre le cannabis, en particulier pour empêcher la vente de marijuana aux mineurs, pour interdire tous profits liés à la vente de cannabis aux organisations

criminelles et pour contrecarrer le détournement de cannabis «légal» vers d'autres États ⁽²⁾. Au-delà de ces points, ce sera aux États de veiller à l'application des lois fédérales. Des orientations complémentaires ont été émises en février 2014 à l'intention des institutions financières concernant leur offre de services aux entreprises liées au commerce de la marijuana ⁽³⁾; cela constitue également un crime fédéral, mais l'ampleur des transactions en espèces et des stocks était devenue un problème en soi en matière d'application de la loi. Entre temps, des propositions similaires de réglementation ont été élaborées dans un certain nombre d'autres États américains en vue de novembre 2016, bien que dans le Vermont, ce soit le corps législatif, plutôt que les électeurs, qui exprime un intérêt pour la promulgation d'un modèle de réglementation.

En Uruguay, une loi nationale de 2013 autorise l'État à réglementer l'offre et la consommation de cannabis par l'intermédiaire de trois canaux. La loi permet aux consommateurs enregistrés de cultiver à domicile, d'appartenir à un «cannabis social club» ou d'acquérir du cannabis réglementé par le gouvernement dans des pharmacies autorisées. L'objectif déclaré de cette loi est de réduire les risques liés au marché illégal et de proposer des activités d'éducation et de prévention. Tous les consommateurs doivent être enregistrés auprès de l'État. Cet enregistrement est géré par l'Institut pour le contrôle et la réglementation du cannabis (IRCCA). Les consommateurs peuvent posséder jusqu'à six plants en fleurs à leur domicile ou acheter jusqu'à 40 g par mois dans une pharmacie, ou bien rejoindre un cannabis club comptant de 15 à 45 membres cultivant jusqu'à 99 plants; sachant que tous, producteurs comme consommateurs, doivent être enregistrés auprès de l'IRCCA. La culture et l'offre non autorisées restent passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de 20 mois à 10 ans. Alors que les modèles de culture à domicile et en club sont opérationnels depuis octobre 2014, l'approvisionnement en pharmacie a été retardé par des questions relatives à la culture, même il devrait débuter fin 2016.

Une comparaison plus détaillée des réglementations relatives au cannabis en Amérique du Nord et du Sud est publiée par la CICAD, la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues ⁽⁴⁾.

Graphique animé



Graphique animé: qu'est-ce que la dépénalisation des drogues?: emcdda.europa.eu/topics/pods/legal-supply-of-cannabis

Pour en savoir plus

EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) (2012), *Cannabis production and markets in Europe*, EMCDDA Insights, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

⁽²⁾ <http://www.justice.gov/opa/pr/2013/August/13-opa-974.html>

⁽³⁾ www.fincen.gov/statutes_regs/guidance/pdf/FIN-2014-G001.pdf

⁽⁴⁾ http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/cannabis/comparativeLegalAnalysis_ENG.asp