



ADDICTION | SUISSE

Lausanne, janvier 2017
Rapport de recherche N° 82

Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis

Analyse de la mise en œuvre

Frank Zobel
Cécile Homberg
Marc Marthaler

Avec le soutien de Christian Schneider et la mise à disposition de données par l'OFS

*Ce projet de recherche a été financé par L'Office Fédéral de la Santé Publique (OFSP),
contrat No 15.002077 / 1 204.0001 / 1 -1335*

PRÉVENTION | AIDE | RECHERCHE

Remerciements

Nos remerciements vont à Christian Schneider (Fedpol) qui nous a aidé à développer le questionnaire pour les cantons. L'Office fédéral de la statistique (OFS) nous a mis à disposition des extractions de la statistique policière de la criminalité (SPC), ce qui nous a permis de réaliser les analyses contenues dans ce rapport. Sans ces données cette étude n'aurait pas pu parvenir à ses conclusions et nous adressons donc nos très sincères remerciements aux responsables de la SPC. Ils vont aussi à notre collègue Luca Notari qui a calculé pour nous des données de prévalence de la consommation de cannabis en Suisse.

Markus Jann et Adrian Gschwend de l'OFSP nous ont confié ce mandat et offert leur soutien lorsque nous nous sommes adressés aux cantons. Nous les remercions ainsi que tous les représentant-e-s des cantons qui ont bien voulu répondre à nos questions. Finalement, un grand merci va à Christiane Gmel (*layout*) et Ruth Flury (administration) d'Addiction Suisse pour leur précieuse aide, et à Irène Abderhalden (directrice) qui s'engage en faveur de ce type de travaux dans notre institution.

Impressum

Compléments d'information:	Frank Zobel. ++41 (0)21 321 29 60 fzobel@addictionsuisse.ch
Réalisation:	Frank Zobel, Cécile Homberg et Marc Marthaler, avec le soutien de Christian Schneider et la mise à disposition de données par l'OFS
Diffusion:	Addiction Suisse, case postale 870, 1001 Lausanne, tél. ++41 (0)21 321 29 46, fax ++41 (0)21 321 29 40 ebacher@addictionsuisse.ch
Numéro de commande:	Rapport de recherche N° 82
Graphisme/mise en page:	Addiction Suisse
Copyright:	© Addiction Suisse Lausanne 2017
ISBN:	978-2-88183-204-8
Citation recommandée:	Zobel, F., Homberg, C & Marthaler, M. (2017). <i>Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis: analyse de la mise en œuvre</i> (rapport de recherche Nr. 82). Lausanne: Addiction Suisse.

Table des matières

Liste des tableaux	I
Liste des graphiques.....	II
Résumé	5
Zusammenfassung.....	7
1 Introduction	9
2 Objet et méthode.....	10
3 Modification de la loi sur les stupéfiants introduisant les amendes d'ordre	11
3.1 La LStup et la consommation de cannabis	11
3.2 Situation légale de la consommation et détention de cannabis pour consommation personnelle	12
4 Questionnaire aux cantons	16
4.1 Taux de réponse.....	16
4.2 Existence de directives	16
4.3 Contenu des directives.....	16
4.4 Application des amendes d'ordre	17
4.4.1 Consommation et consommation-détention	18
4.4.2 Détention.....	18
4.4.3 Détention (sans consommation) en situation de conduite de véhicule	19
4.4.4 Autre infractions (incivilités, troubles de l'ordre public).....	19
4.5 Qui peut donner une amende d'ordre?.....	20
4.6 Synthèse	20
5 Appréciations et difficultés liées à la nouvelle procédure	23
5.1 Remarques de la police	23
5.2 Remarques de la justice	23
6 Données sur les amendes d'ordre	25
6.1 Amendes d'ordre infligées	25
6.2 Amendes d'ordre dans les cantons	25
6.3 Amendes non-payées	28
6.4 Synthèse	28



7	Données sur les dénonciations	29
7.1	Dénonciations pour infractions potentiellement éligibles aux amendes d'ordre	29
7.1.1	<i>Evolution des dénonciations pour infractions potentiellement éligibles aux amendes d'ordre</i>	29
7.1.2	<i>Les cantons et les dénonciations potentiellement éligibles aux amendes d'ordre</i>	31
7.1.3	<i>Dénonciations et amendes d'ordre dans les cantons</i>	34
7.1.4	<i>Synthèse sur les dénonciations potentiellement éligibles</i>	35
7.2	Infractions non-éligibles	36
7.2.1	<i>Evolution des dénonciations pour infractions pour consommation de cannabis (avec/sans détention de petites quantités) non-éligibles aux amendes d'ordre en raison d'une infraction simultanée</i>	37
7.2.2	<i>Synthèse</i>	41
8	Focus sur quelques cantons	42
8.1	Berne et Fribourg	42
8.2	Bâle-Ville et Genève	45
8.3	Argovie et Bâle-Campagne	47
8.4	Tessin et Valais	50
8.5	St-Gall et Zürich	53
8.6	Synthèse	56
9	Conclusions	57
Annexe:	Principaux articles/alinéas de la LStup qui concernent la consommation et la détention de cannabis pour usage personnel	60
Bibliographie		65

Liste des tableaux

Tableau 1:	Pratiques des cantons (basé sur le questionnaire police et les directives).....	22
Tableau 2:	Pratiques des cantons de Berne et Fribourg (basé sur le questionnaire police et les directives).....	42
Tableau 3:	Pratiques des cantons de Bâle-Ville et de Genève (basé sur le questionnaire police et les directives).....	45
Tableau 4:	Pratiques des cantons d'Argovie et de Bâle-Campagne (basé sur le questionnaire police et les directives)	47
Tableau 5:	Pratiques des cantons du Tessin et du Valais (basé sur le questionnaire police et les directives).....	50
Tableau 6:	Pratiques des cantons (basé sur le questionnaire police et les directives).....	53

Liste des graphiques

Graphique 1:	Infractions et possibilités répondre par une dénonciation et/ou une amende d'ordre.....	15
Graphique 2:	Autres critères d'éligibilité pour une amende d'ordre.....	15
Graphique 3:	Evolution des amendes d'ordre pour consommation de cannabis.....	25
Graphique 4:	Nombre d'amendes d'ordre pour consommation de cannabis en 2015.....	26
Graphique 5:	Taux d'amendes d'ordre pour consommation de cannabis pour 100'000 habitants en 2015.....	26
Graphique 6:	Pourcentage d'amendes d'ordre non-payées en 2015.....	28
Graphique 7:	Evolution des dénonciations pour infractions potentiellement éligibles aux amendes d'ordre (source:OFS).....	29
Graphique 8:	Evolution des dénonciations pour infractions potentiellement éligibles aux amendes d'ordre et des amendes d'ordre en Suisse (2012-2015).....	30
Graphique 9:	Estimation de l'évolution des dénonciations pour infractions potentiellement éligibles aux amendes d'ordre et des amendes d'ordre payées et non-payées en Suisse (2012-2015).....	31
Graphique 10:	Evolution entre 2012 et 2015 du nombre de dénonciations pour infractions potentiellement éligibles (consommation et/ou possession) dans les cantons.....	32
Graphique 11:	Evolution entre 2012 et 2015 du nombre de dénonciations pour infractions potentiellement éligibles (consommation et/ou possession) dans les cantons, en tenant compte des amendes d'ordre non-payées.....	33
Graphique 12:	Taux pour 100'000 habitants des dénonciations pour infractions potentiellement éligibles aux amendes d'ordre (AO) et des amendes d'ordre en 2015.....	34
Graphique 13:	Taux pour 100'000 habitants des dénonciations pour infractions éligibles aux amendes d'ordre (AO) et des amendes d'ordres payées et non-payées en 2015.....	35
Graphique 14:	Evolution des dénonciations pour consommation de cannabis (avec/sans détention de petites quantités) non-éligibles aux amendes d'ordre en raison d'une infraction simultanée.....	37
Graphique 15:	Evolution entre 2012 et 2015 des dénonciations pour consommation de cannabis (avec/sans détention de petites quantités) non-éligibles aux amendes d'ordre en raison d'une infraction simultanée.....	38
Graphique 16:	Taux pour 100'000 habitants des dénonciations pour consommation de cannabis (avec/sans détention de petites quantités) non-éligibles aux amendes d'ordre en raison d'une infraction simultanée (2015).....	39
Graphique 17:	Taux pour 100'000 habitants des infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis (2015), dans les cantons qui disposent de données sur les amendes d'ordre non-payées.....	40
Graphique 18:	Taux pour 100'000 habitants des infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis (2015) dans les cantons de Soleure, Zoug et Vaud, en postulant un taux d'amendes d'ordre non-payées d'un quart.....	41

Graphique 19: Taux pour 100'000 habitants des infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis sanctionnées(2015)	43
Graphique 20: Prévalence de la consommation de cannabis durant les 12 derniers mois chez les 15-34 ans, (CoRoIAR, années 2013-2015)	43
Graphique 21: Evolution 2012-2015 du taux pour 100'000 habitants des infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis.....	44
Graphique 22: Taux pour 100'000 habitants des dénonciations pour infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis (2015)	45
Graphique 23: Prévalence de la consommation de cannabis durant les 12 derniers mois chez les 15-34 ans, (CoRoIAR, années 2013-2015)	46
Graphique 24: Evolution 2012-2015 du taux pour 100'000 habitants des infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis.....	47
Graphique 25: Taux pour 100'000 habitants des dénonciations pour infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis (2015)	48
Graphique 26: Prévalence de la consommation de cannabis durant les 12 derniers mois chez les 15-34 ans, (CoRoIAR, années 2013-2015)	48
Graphique 27: Evolution 2012-2015 du taux pour 100'000 habitants des infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis.....	49
Graphique 28: Taux pour 100'000 habitants des dénonciations pour infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis (2015)	51
Graphique 29: Prévalence de la consommation de cannabis durant les 12 derniers mois chez les 15-34 ans, (CoRoIAR, années 2013-2015)	51
Graphique 30: Evolution 2012-2015 du taux pour 100'000 habitants des infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis.....	52
Graphique 31: Taux pour 100'000 habitants des dénonciations pour infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis (2015)	53
Graphique 32: Prévalence de la consommation de cannabis durant les 12 derniers mois chez les 15-34 ans, (CoRoIAR, années 2013-2015)	54
Graphique 33: Evolution 2012-2015 du taux pour 100'000 habitants des infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis.....	55

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.

Zusammenfassung

Mit dem Inkrafttreten der Revision des Betäubungsmittelgesetzes am 1. Oktober 2013 ist das Ordnungsbussenverfahren (OBV) für den Cannabiskonsum (bis zu 10 Gramm) eingeführt worden. Das Verfahren sieht vor, dass erwachsene Konsumierende anstelle einer Verzeigung mit einer Ordnungsbusse von Fr. 100.- (zahlbar innert 30 Tagen) bestraft werden können, ohne dass das Vorleben des Täters berücksichtigt wird und ohne Eintrag in das Strafregister.

Ziele der Einführung des OBV für Cannabiskonsumierende sind die Reduktion des Verwaltungsaufwandes für die Justiz und der damit anfallenden Kosten und die Schaffung einer Grundlage für die Gleichbehandlung aller Cannabiskonsumierenden in der Schweiz. Wie in anderen Bereichen auch beruhen diese Zielsetzungen auf Feststellungen und Hypothesen, die nach dem Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung empirisch überprüft werden müssen. Das Ziel der vorliegenden Studie besteht in einer ersten Analyse der Umsetzung und der damit verbundenen Veränderungen.

Die Studie wurde in drei aufeinanderfolgenden Etappen realisiert. Zunächst wurde der neue Gesetzestext unter Berücksichtigung der Absicht des Gesetzgebers sowie verschiedener juristischer Kommentare zu diesem neuen Verfahren analysiert. In einem zweiten Schritt wurde anhand eines Fragebogens eine Befragung der Polizei- und Justizdepartemente der 26 Schweizer Kantone durchgeführt. Und drittens wurden Daten zu den Ordnungsbussen sowie den ordentlichen Verfahren (Verzeigungen) für den Konsum von Cannabis auf nationaler und kantonaler Ebene analysiert.

Die Analyse des Gesetzestexts fördert verschiedene Unklarheiten zu Tage und zeigt das Vorhandensein von Handlungsspielräumen in verschiedenen Bereichen auf: in der Definition der durch das Gesetz erfassten Übertretungen (Konsum, Konsum und Besitz, nur Besitz), der Ausnahmen (andere Widerhandlungen) und betreffend der Zuständigkeit (zur Ausstellung von Bussen befugter Polizeikorps). Diese Situation führt zu einer uneinheitlichen Anwendung des Gesetzes. Die Befragung der Kantone zeigt, dass eine Reihe von ihnen den alleinigen Besitz von kleinen Mengen Cannabis nicht mehr ahnden, dass gewisse Kantone auch bei zusätzlichen Widerhandlungen das OBV anwenden, sofern diese ebenfalls durch eine Ordnungsbusse geahndet werden können und dass Unterschiede der Polizeikorps bestehen, welche befugt sind, das OBV für den Konsum von Cannabis anzuwenden. In einigen Kantonen kommen auch sonderbare Kriterien für die Anwendung des OBV zur Anwendung wie beispielsweise die Pflicht zur sofortigen Bezahlung oder die Bedingung, in letzter Zeit ansonsten kein Cannabis konsumiert zu haben.

Die Daten des Bundesamtes für Statistik (BFS) ermöglichen eine vertiefte Untersuchung. Sie zeigen, dass mehr als 70% der Verzeigungen für den Konsum und/oder den Besitz von kleinen Mengen Cannabis durch Erwachsene ohne zusätzliche Widerhandlung neu im OBV geahndet werden. Allerdings werden ein Viertel der Ordnungsbussen nicht bezahlt und führen, wie vom Gesetz vorgesehen, dennoch zu einer Verzeigung. Tatsächlich werden neu also rund die Hälfte der Fälle mit Ordnungsbussen geahndet.

Die Einführung des OBV hat ebenfalls zu einer Zunahme der geahndeten Vergehen für den Konsum und/oder den Besitz kleiner Mengen Cannabis geführt. Zwischen 2012 und 2015 liegt die Zunahme bei etwa 15% für die Fälle, bei denen keine zusätzliche Widerhandlung vorliegt.

Die nationalen Indikatoren widerspiegeln die Realität jedoch nur teilweise. Erst ein Blick auf die kantonalen Daten zeigt, dass gewisse unter ihnen das OBV kaum anwenden, während in anderen die Ordnungsbussen scheinbar zusätzlich anstatt an Stelle der ordentlichen Verfahren ausgesprochen werden und wieder andere wenden das Verfahren offensichtlich sehr konsequent an. Die Rate

geahndeter Widerhandlungen (Anzahl der Widerhandlungen geteilt durch die Grösse der Bevölkerung) ist in Genf und im Wallis neun Mal höher als im Kanton Baselland und dieser Unterschied wurde durch die Einführung des OBV verstärkt. Zwar kann dieser Unterschied teilweise durch den höheren Cannabiskonsum in Genf begründet werden, er tritt aber umso deutlicher zu Tage, wenn man bedenkt, dass der Konsum im Kanton Baselland deutlich höher liegt als im Wallis.

Alle in diesem Bericht vorgestellten Untersuchungen verweisen auf die uneinheitliche Praxis der Kantone im Umgang mit Cannabiskonsumierenden. Um das Ausmass dieser Unterschiede zu erfassen, kann auch der Vergleich zwischen benachbarten Kantonen und/oder solchen mit vergleichbaren Merkmalen herangezogen werden. Dies führt zu der Feststellung, dass ein freiburgischer Cannabiskonsumierender oft nicht gleich behandelt wird wie im Kanton Bern, vor allem wenn er nur im Besitz von Cannabis ist. Ein Einwohner des Kantons Baselland läuft deutlich weniger Gefahr für den Konsum von Cannabis bestraft zu werden, als sein Nachbar im Kanton Aargau und im Wallis hat sich die Anzahl geahndeter Widerhandlungen seit der Einführung des OBV verdoppelt, wogegen die Zunahme im Tessin viel gemässiger ausfällt.

Mit Bezug auf die oben genannten Ziele des Gesetzes erscheint die Reduktion des Verwaltungsaufwandes für die Justiz insofern plausibel, als 70% der Fälle nun mit einer Ordnungsbusse geahndet werden. Diesem Befund widerspricht jedoch die Tatsache, dass ein Viertel der Ordnungsbussen nicht bezahlt werden und daher doch zu Verzeigungen führen. Zudem nimmt die Zahl der geahndeten Vergehen in absoluten Zahlen zu. Es wäre interessant zu sehen, ob die Ressourcen generell reduziert wurden, oder ob davon ausschliesslich die Justiz betroffen ist, denn die Verwaltung der Ordnungsbussen und damit auch die nicht bezahlten Bussen, die der Justiz gemeldet werden müssen, obliegt nun der Polizei.

Auch wenn es noch einige unvollständig beantwortete Fragen gibt, so zeichnet sich doch klar ab, dass das Ziel der Gleichbehandlung der Cannabiskonsumierenden nicht erreicht wurde, zu stark weicht die Praxis von einem Kanton zum andern ab, sowohl hinsichtlich der Anzahl geahndeter Fälle, der Prozeduren oder dem Fehlen von Sanktionen je nach Vergehen. Es ist bisweilen schwer vorstellbar, dass alle Kantone dieselben rechtlichen Vorgaben anwenden.

Schliesslich lässt sich festhalten, dass die Einführung des OBV für den Konsum und/oder den Besitz von kleinen Mengen Cannabis das Ziel, den Verwaltungsaufwand und die Kosten zu reduzieren wenigstens teilweise – vor allem für die Justiz – erreicht, jedoch die Ungleichbehandlung vor dem Gesetz verstärkt. Da es sich beim Cannabiskonsum um ein Verhalten handelt, dessen Bestrafung sich nur unter Rückgriff auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit rechtfertigen lässt und diejenigen, die konsumieren vor allem sich selber schaden, kann man die Frage stellen, ob sich eine solche Ungleichbehandlung rechtfertigen lässt und überhaupt Sinn macht. Die Unsicherheit bezüglich des Gesetzes, die daraus entsteht, hat ebenfalls schädliche Folgen, welche dem Nutzen der Sanktionen gegenübergestellt werden müssen.

Im Rahmen dieser Studie wurden verschiedene Variablen einer genauen Betrachtung unterzogen, um die Unterschiede innerhalb und zwischen den Kantonen zu verstehen: Politik im Umgang mit Betäubungsmitteln, Polizei- und Justizpolitik, Organisation der Polizeikräfte etc. Es wäre nun angezeigt, anhand der hier gewonnenen Erkenntnisse in die Kantone zu gehen, um zu verstehen, welche individuellen Faktoren zu einer solch heterogenen Anwendung desselben Gesetzes führen.

1 Introduction

L'objet du présent rapport est la mise en œuvre d'une modification de la Loi fédérale sur les stupéfiants (LStup) entrée en vigueur en octobre 2013 et introduisant une procédure simplifiée d'amendes d'ordre (contraventions) pour les consommateurs de cannabis. Cette modification a fait suite à une série de réformes avortées et visait à réduire la charge pour la justice et à favoriser l'égalité de traitement des consommateurs de cannabis face à la loi en Suisse.

L'approche adoptée par le législateur met la Suisse dans une catégorie particulière, celle de la contraventionnalisation de la consommation de cannabis (Obradovic; 2016). Le comportement reste interdit mais fait l'objet d'une sanction administrative (en plus de la saisie), en l'occurrence l'amende d'ordre. Celle-ci remplace une sanction pénale, même si *in fine* le type de sanction (amende) et le montant ne changent pas forcément. Ce qui est nouveau c'est que la procédure ne devrait ni laisser de traces ni avoir d'autres conséquences (en cas de récidive) si l'amende est payée, et qu'elle peut faire l'objet d'un règlement immédiat. Ce qui change aussi c'est que, comme la procédure est gérée par la police, la justice perd une partie des possibilités qui lui sont offertes de ne pas sanctionner de tels délits.

Cette nouvelle approche se situe entre celles des pays qui, comme la Suisse le faisait jusque-là, donnent systématiquement une amende par voie judiciaire et ceux qui ont effectivement décriminalisé l'usage, c'est à dire qui ont retiré l'infraction du droit pénal pour la transférer dans le droit administratif.

Les pages qui suivent analysent l'introduction de la contraventionnalisation de la consommation de cannabis en Suisse en examinant ses bases légales, les pratiques des cantons et les difficultés qu'ils ont rencontrées, et en essayant de faire un premier bilan chiffré du changement. Il s'agit enfin, sur cette base, de donner de premières observations sur l'atteinte des objectifs associés à la modification de la loi par le législateur.

2 Objet et méthode

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. 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 introduit.

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 des nouvelles dispositions. Cette partie a notamment pour objectif de mettre à jour les éléments qui sont susceptibles de conduire à des pratiques homogènes ou hétérogènes au sein des cantons. Deuxièmement, une enquête par questionnaire auprès des départements de la police et de ceux de la justice des 26 cantons suisses. L'enquête a porté sur quatre aspects: 1. L'existence de directives liées aux amendes d'ordre pour consommation de cannabis 2. L'application concrète du texte de loi 3. Les difficultés rencontrées lors de cette mise en œuvre 4. La perception des forces et faiblesses de la nouvelle approche. Le questionnaire a été développé avec le soutien de Christian Schneider de Fedpol et d'Adrian Gschwend de l'OFSP. Troisièmement, une analyse des données qui concernent les amendes d'ordre mais aussi les dénonciations à la justice (procédure ordinaire) pour consommation et/ou possession de cannabis au niveau national et dans les cantons. L'Office fédéral de la statistique (OFS) a préparé des données pour cette partie que nous avons ensuite analysées. Cette analyse reste bien entendu sous notre seule responsabilité.

Le rapport aborde tout d'abord l'historique des dispositions légales qui concernent la consommation de cannabis en Suisse. Il s'intéresse ensuite à la modification de loi qui introduit les amendes d'ordre et aux questions que celle-ci soulève. La partie suivante aborde les pratiques des cantons, sur la base des réponses aux questionnaires que nous avons envoyés et des directives que les cantons ont bien voulu nous transmettre. Les difficultés évoquées par les cantons, s'agissant de l'application des nouvelles dispositions, sont ensuite brièvement recensées. Les chapitres qui suivent examinent comment les pratiques se transposent dans la réalité à partir des données provenant de la statistique policière de la criminalité (SPC) et celles également collectées par l'OFS sur les amendes d'ordre sanctionnant la consommation de cannabis. En particulier, il s'agit de voir comment l'introduction des amendes d'ordre a modifié les pratiques, notamment en réduisant le nombre de cas transmis à la justice et en harmonisant ou non les pratiques entre les cantons. Pour le faire, il a fallu s'intéresser successivement aux amendes d'ordre puis aux dénonciations pour consommation et détention de petites quantités (10 grammes ou moins) de cannabis en Suisse.

En conclusion, l'étude répond une première fois à la question si les objectifs attribués à cette modification de la loi sur les stupéfiants (réduction des coûts et ressources investies dans la poursuite de la consommation de cannabis, harmonisation des pratiques entre les cantons) ont ou non été atteints jusqu'ici.

3 Modification de la loi sur les stupéfiants introduisant les amendes d'ordre

Le parlement suisse a modifié la loi fédérale sur les stupéfiants (LStup) en introduisant une procédure dite "d'amendes d'ordre" pour la consommation de cannabis par des adultes. Avant d'examiner le contenu de cette modification, et ses liens avec les autres articles de la LStup qui traitent de la consommation et de la détention de cannabis, il convient de donner un aperçu historique des modifications et tentatives de modifications précédentes de cette loi. Celles-ci ont, en quelque sorte, ouvert la voie à ce changement.

3.1 La LStup et la consommation de cannabis

L'actuelle LStup est entrée en vigueur le 1^{er} juin 1952. Elle a été conçue peu après la seconde guerre mondiale dans le but de transposer des accords internationaux sur les stupéfiants dans le droit suisse. Dès le début, et alors que sa consommation semble très peu répandue, la loi interdit la détention et le commerce de *Haschisch*, et soumet à autorisation la culture de cannabis visant à produire cette résine. La détention de cannabis est, comme pour d'autres substances, interdite mais les sanctions ne sont pas fixées et chaque infraction fait donc l'objet d'une évaluation individuelle (Hansjakob et Killias; 2012).

La consommation de cannabis se développe progressivement dans les années 1960. La révision de la LStup de 1968, qui vise à transposer dans le droit suisse la Convention unique sur les stupéfiants des Nations Unies de 1961, n'introduit pas de modification importante concernant les poursuites et sanctions liées à la consommation de stupéfiants. En revanche, une décision du Tribunal Fédéral de 1969 assimile désormais la consommation de cannabis à sa détention et la rend ainsi punissable (Boggio et al; 1997).

La poursuite et sanction de la consommation de substances, et particulièrement de cannabis, se trouve au centre des débats lors de la révision de la LStup qui entre en vigueur en 1975 (Hänni; 1998). Il en ressort que la décision du Tribunal Fédéral, qui rend punissable la consommation, va être inscrite dans la loi mais avec différentes dispositions visant à limiter les poursuites et sanctions. L'article 19a stipule désormais que la consommation, sans autre infraction, ne constitue pas un délit mais une contravention (*Übertretung*) qui devrait faire l'objet des arrêts ou d'une amende (Hansjakob et Killias; 2012). Le même article permet aussi aux autorités judiciaires de suspendre la procédure et de prononcer une réprimande plutôt que d'infliger une peine. Ce "principe d'opportunité limité" (Albrecht; 2007) visait apparemment à renoncer aux poursuites pour des personnes ayant simplement voulu expérimenter l'usage d'une substance.

L'article 19b, de son côté, retire les sanctions s'agissant des actes préparatoires à la consommation, et donc de la détention (Albrecht; 2007), et du partage des stupéfiants à des fins de consommation. Ils ne s'applique toutefois qu'aux "quantités minimales" qui, volontairement, ne sont pas définies à l'époque (Hänni; 1998, Albrecht; 2007). L'intention du législateur est donc de décourager la consommation par une interdiction et par la menace de sanctions mais aussi de limiter l'ampleur de ces sanctions et de prévoir des exceptions qui permettent aux autorités judiciaires à y renoncer.

Environ un quart de siècle plus tard, en 2001, le Conseil Fédéral soumet au parlement un projet de révision de la LStup qui propose une approche nouvelle vis-à-vis du cannabis. La consommation, possession et culture pour usage personnel de la substance ne doit plus être punissable (art. 19c) et la loi doit permettre, sous conditions définies par le gouvernement, l'utilisation d'un principe d'opportunité pour renoncer aux poursuites et sanctions vis-à-vis d'infractions liées à la production et vente de cannabis (art. 19f). Ces éléments constituent les fondements pour la mise en place d'un marché toléré



pour le cannabis, incluant la production (Zobel et Marthaler; 2016). Il s'agit à l'époque du modèle le plus audacieux dans ce domaine au niveau international¹. Ce projet de loi est refusé par le parlement en 2004.

La période 2001-2004 est aussi marquée par le développement d'un marché du cannabis qui, dans certaines parties de Suisse, n'est pas ou peu sanctionné (Leimlehner; 2004). Le refus du projet de loi par le parlement conduit certains acteurs de ce marché ainsi que des réformateurs de la politique drogue helvétique à débiter une récolte de signatures pour une initiative populaire visant la légalisation et régulation du marché du cannabis.² L'initiative demande une modification constitutionnelle avec un nouvel article (105a) légalisant l'acquisition et l'usage du cannabis, autorisant la production pour usage personnel et requérant des modalités de régulation de la production et de la vente des produits psychoactifs extraits du cannabis. Le texte de l'initiative ne mentionne que deux aspects de cette régulation: l'interdiction de la publicité et la nécessité de développer des mesures pour la protection de la jeunesse (Zobel et Marthaler; 2016). Le 30 novembre 2008, plus de 63% des votants et l'ensemble des cantons refusent cette initiative.

S'agissant du cannabis, la LStup d'après 2008 contient toujours le compromis de 1975 qui prévoit la poursuite de la consommation de cannabis mais avec des sanctions limitées voire, dans certaines circonstances relativement peu définies, une absence de sanctions. Cette situation, et surtout les 25'000-30'000 dénonciations liées à la consommation de cannabis qui sont enregistrées chaque année durant cette décennie, vont conduire le parlement à reprendre en 2009 une initiative parlementaire déposée cinq ans plus tôt et qui vise à soumettre la consommation de cannabis à des amendes d'ordre.

La modification de la LStup qui en découle est adoptée le 28 septembre 2012 (Assemblée fédérale de la confédération suisse; 2012). Elle concerne essentiellement l'art. 28 qui traite des poursuites pénales. Les nouveaux alinéas 28b à 28f définissent les conditions sous lesquelles une amende d'ordre peut être infligée en lieu et place d'une dénonciation aux autorités judiciaires (voir ci-dessous). Un nouvel alinéa est aussi ajouté à l'article 19b – celui qui retire des sanctions les actes préparatoires lorsqu'il s'agit de quantités minimales – qui spécifie que "*10 grammes de stupéfiants ayant des effets de type cannabique sont considérés comme une quantité minimale*". Ainsi, la loi contient désormais, et seulement pour cette substance, une indication précise de ce qu'il faut entendre par "quantité minimale".

3.2 Situation légale de la consommation et détention de cannabis pour consommation personnelle³

La dernière modification de la LStup modifie la manière dont la consommation de cannabis, et la détention à fin de consommation personnelle, peut ou doit être sanctionnée. Même si la loi spécifie toujours que la détention (art. 19 al. 1 let. d) et la consommation (art. 19a al.1) de stupéfiants sont punissables, elle prévoit dans les deux cas différentes manières d'appliquer ou de retirer ces sanctions s'agissant du cannabis.

¹ Les Pays-Bas tolèrent depuis quatre décennies la possession et vente de petites quantités de cannabis mais n'ont jamais toléré la production qui provient donc d'un marché entièrement illégal.

² <http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis325t.html>

³ Les principaux articles de la LStup qui concernent la consommation et détention de cannabis sont en annexe de ce rapport.

Consommation⁴

L'art. 28b prévoit désormais que "*Les infractions visées à l'art. 19a, ch. 1, commises par la consommation de stupéfiants ayant des effets de type cannabique peuvent être réprimées par une amende d'ordre infligée selon une procédure simplifiée (procédure relative aux amendes d'ordre)*". Cette nouvelle possibilité constitue en fait une obligation (Hug-Beeli; 2016) à condition que l'infraction n'entre pas dans les exceptions prévues par la loi: contrevenant mineur ou ayant réalisé simultanément une autre infraction. En outre, il faut que l'infraction soit constatée par un agent de police habilité par son canton à donner une amende d'ordre.

Le contrevenant peut refuser l'amende d'ordre ou encore ne pas la payer, ce qui conduira dans les deux cas à l'ouverture d'une procédure ordinaire (une dénonciation à la justice, comme c'était le cas auparavant). Dans le cadre de celle-ci, il devra payer une amende au moins égale à celle de l'amende d'ordre plus les frais de justice afférents. La dénonciation sera aussi recensée dans les dossiers de justice, contrairement à l'amende d'ordre, et pourra conduire par exemple à une amende plus élevée en cas de récidive.

Détention pour usage personnel⁵

La modification de la loi n'aborde pas la question de la détention de cannabis, hormis au travers de l'article 19b al 2 "*Dix grammes de stupéfiants ayant des effets de type cannabique sont considérés comme une quantité minime*". Une telle quantité devrait toutefois se référer à une détention puisqu'il est impossible de la consommer en une seule fois (Hug-Beeli; 2012). A priori, ce nouvel alinéa définit sous quelles conditions les actes préparatoires mentionnés dans l'article 19b al. 1 – que l'on peut comprendre comme étant la détention pour usage personnel (Albrecht; 2007) – doivent échapper à une sanction. Il s'agirait alors, dans le cadre légal actuel, pour la police de dénoncer le cas à la justice en vertu de l'article 19 al. 1 lettre d (détention) et à cette dernière de la déclarer non-punissable si la quantité n'est pas supérieure à 10 grammes et destinée à la consommation personnelle. Si certains pensent qu'un tel passage par la justice est incontournable (Hug-Beeli; 2016), car elle seule peut juger si la détention ne vise pas le trafic de cannabis, on peut aussi se demander si une telle approche se justifie pleinement, par exemple lorsqu'une personne porte sur elle un joint ou son équivalent en cannabis. C'est ce que semblent aussi penser certains cantons suisses (voir plus loin).

Une autre interprétation s'agissant de la détention de cannabis à des fins de consommation personnelle est de l'assimiler à la procédure des amendes d'ordre puisque c'est dans le cadre de son introduction que l'article 19b al. 2 a été introduit. La détention pour usage personnel de 10 grammes ou moins est alors soumise à cette procédure simplifiée et à une amende de Frs 100. Ce qui rend cette interprétation difficile c'est que les articles 28b à 28l, qui concernent les amendes d'ordre, ne mentionnent jamais la détention de cannabis mais seulement sa consommation (en se référant à l'article 19a). Les intentions sont donc peu claires et sujettes à interprétations. En témoignent les cas récents de détenteurs de cannabis qui ont contesté l'amende d'ordre qui leur a été infligée par la police et ont eu gain de cause devant le tribunal en vertu de l'art.19b. La détention de cannabis à des fins de consommation personnelle peut donc effectivement désormais échapper aux sanctions.

⁴ Il s'agit ici, selon notre compréhension, surtout de flagrants délits de consommation observés par la police.

⁵ Il s'agit ici, selon notre compréhension, surtout de flagrants délits lors de contrôles (identité, routier) effectués par la police.

Consommation et possession⁶

Le rapport sur l'initiative parlementaire (Confédération suisse; 2011) montre que le législateur voulait que la procédure d'amendes d'ordre s'applique à la consommation et possession conjointe de cannabis, à condition que cette possession ne soit pas liée à un trafic et qu'elle ne dépasse pas 10 grammes. D'autres interprétations restent néanmoins possibles, à nouveau parce que la détention n'est jamais mentionnée à l'article 28. Elle pourrait aussi être considérée comme une infraction simultanée à la consommation, justifiant ainsi que cette dernière ne fasse pas l'objet d'une amende d'ordre (Hug-Beeli; 2016). Dans ce cas, le contrevenant serait dénoncé à la justice avec deux cas de figure possibles. Premièrement, une double dénonciation pour consommation et détention de cannabis, en vertu du fait que la détention doit dans tous les cas être dénoncée. Ou alors la détention ne serait pas punie en vertu de l'article 19b (voir ci-dessus), et une amende d'ordre serait administrée par la justice pour consommation comme cela est prévu à l'article 28/ "Une amende d'ordre peut également être infligée dans la procédure ordinaire".

Synthèse

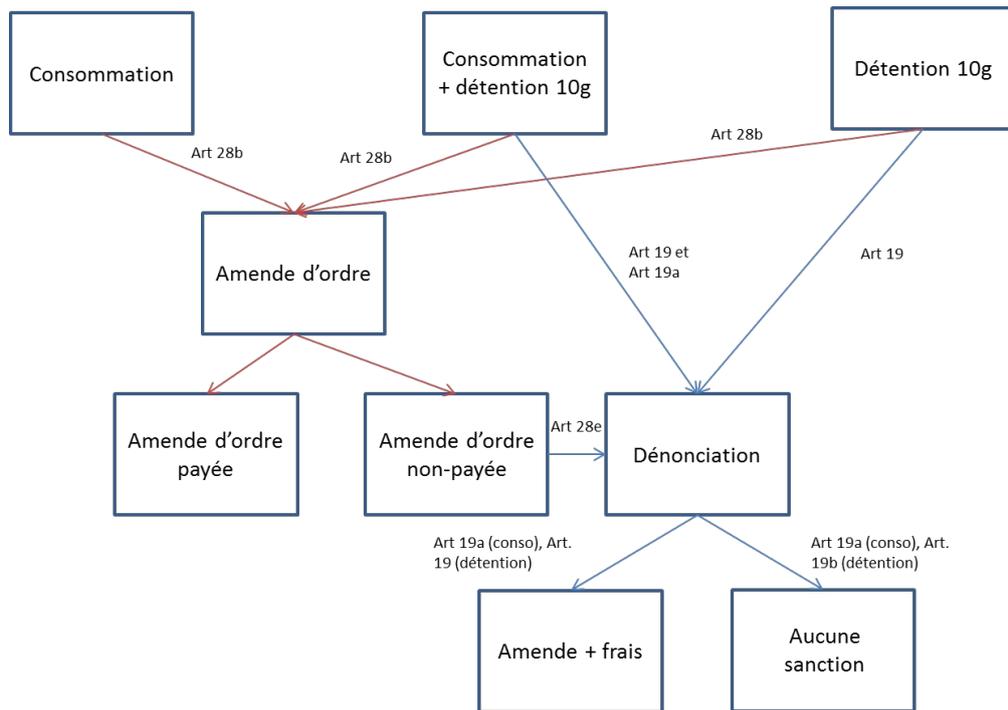
Comme on le voit, la modification de la LStup de 2012 est associée à diverses questions. Si le cas de la simple consommation est relativement clair, celui de sa combinaison avec une détention pour usage personnel pose de premiers problèmes d'interprétation. La détention fait-elle partie de l'infraction répressible par l'amende d'ordre ou au contraire s'additionne-t-elle à elle pour l'exclure, au moins dans un premier temps, de la procédure des amendes d'ordre? Le plus épineux, toutefois, est de savoir si la seule détention à des fins de consommation personnelle est encore punissable en raison de la modification de l'art. 19b et, partant, si elle justifie encore une dénonciation à la justice?

A ces questions s'en ajoutent d'autres liées aux exceptions prévues par la loi. Ainsi, le législateur spécifie que toute infraction parallèle à la consommation de cannabis rend celle-ci inéligible à la procédure simplifiée des amendes d'ordre. Si on prend le législateur au mot, toutes les infractions sans exceptions sont concernées. Cela a notamment pour objectif de réunir en une seule procédure différentes infractions commises par un même auteur. Mais, cela est-il aussi valable pour différents infractions qui peuvent toutes être sanctionnées par des amendes d'ordre sans dénonciation à la justice? Peut-être que non. Une autre question concerne l'article de la loi qui spécifie que "*Les cantons désignent les organes de police habilités à infliger des amendes d'ordre*". Même si cette pratique est usuelle dans le cadre du fédéralisme helvétique, elle pourrait donner lieu à des pratiques différentes qui peuvent avoir une influence sur la mise en œuvre des amendes d'ordre. Un canton limitant les corps de police habilités à les donner aura des pratiques très différentes d'un autre qui les autorise tous à la faire.

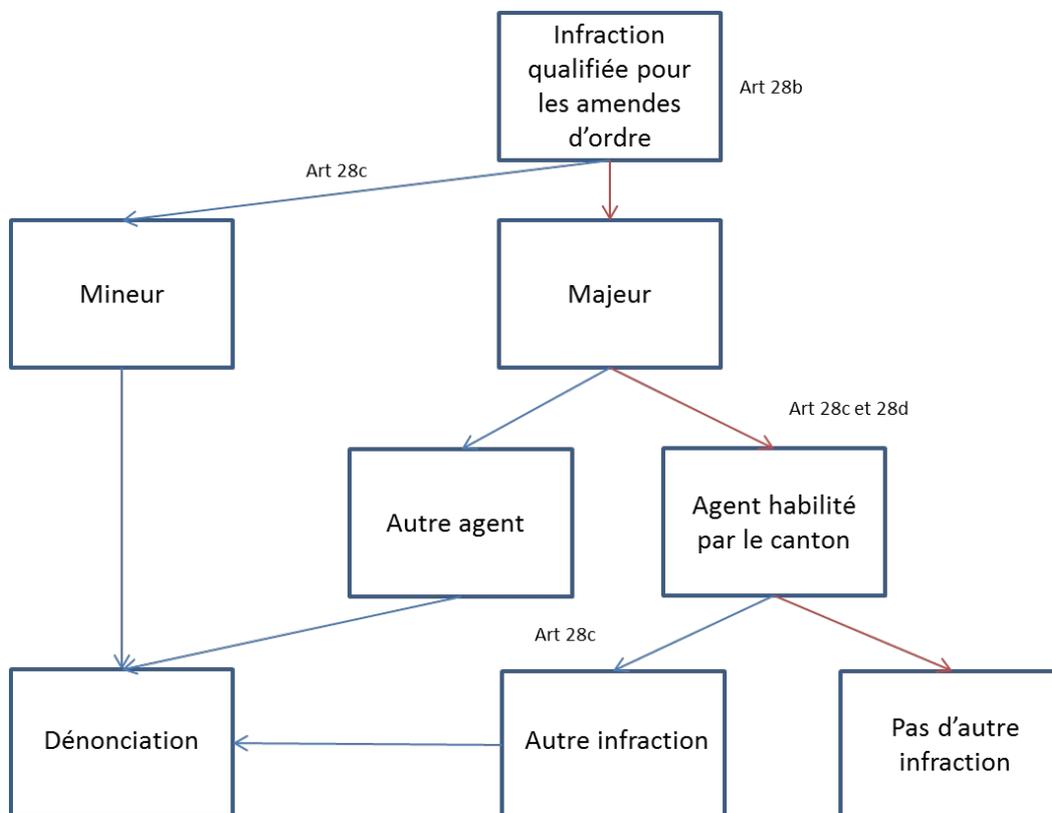
Les deux schémas qui suivent résument les principales possibilités et exceptions qui caractérisent le système des amendes d'ordre vis-à-vis des consommateurs de cannabis.

⁶ Il s'agit ici, selon notre compréhension, surtout de flagrants délits de consommation qui donnent lieu à un contrôle effectué par la police. C'est lors de celui-ci que la détention est également constatée.

Graphique 1: Infractions et possibilités de répondre par une dénonciation ou une amende d'ordre.



Graphique 2: Autres critères d'éligibilité pour une amende d'ordre.



4 Questionnaire aux cantons

Deux courts questionnaires ont été envoyés à chacun des cantons pour connaître leurs pratiques. Le premier questionnaire s'adressait au département de la police et le second à celui de la justice. Les questions posées portaient sur l'existence de directives policières et judiciaires vis-à-vis de la consommation et détention de cannabis ainsi que sur les pratiques usuelles dans ce domaine. Pour ce dernier point, cinq cas-types (consommation, consommation et détention, détention seule, détention sans consommation lors d'un contrôle routier, détention en lien avec des troubles de l'ordre public) étaient soumis aux répondants. Les autres questions concernaient les directives de mise en œuvre des amendes d'ordre et les difficultés rencontrées avec cette procédure.

4.1 Taux de réponse

Cinquante-deux questionnaires (26 cantons x 2) ont été envoyés aux chancelleries cantonales pour distribution auprès des départements concernés. A la fin du délai de réponse un rappel a été envoyé aux chancelleries en précisant le/les questionnaire(s) manquant(s).

Au final, 50 questionnaires ont été remplis et retournés, ce qui correspond à un taux de réponse de 96%. Tous les cantons ont renvoyé au moins un questionnaire. Les deux questionnaires manquants concernent la justice d'Appenzell Rhodes intérieures et celle de Genève. Cette dernière nous a toutefois envoyé une lettre nous indiquant le montant des sanctions (amendes) appliquées par le tribunal de police et par le ministère public genevois.

4.2 Existence de directives

Au niveau de la police, 23 cantons ont rapporté disposer d'une " *directive d'application de la disposition sur les amendes d'ordre pour consommation de cannabis (art. 28b LStup) ou, plus globalement, de l'application de la Loi sur les stupéfiants vis-à-vis des usagers de cannabis*". Trois cantons (Argovie, Neuchâtel, Thurgovie) ont rapporté ne pas avoir une telle directive. Au niveau de la justice, neuf cantons (Bâle-Campagne, Fribourg, Jura, Lucerne, Neuchâtel, Obwald, Schaffhouse, Schwyz, Valais) ont rapporté disposer d'une "*directive judiciaire concernant l'application de la Loi sur les stupéfiants vis-à-vis des usagers de cannabis*". Dans la majorité des cas, il s'agit de la même directive que celle citée par la police du canton.

Seuls les cantons d'Argovie et de Thurgovie n'ont pas rapporté l'existence d'une directive policière ou judiciaire. La police argovienne fait toutefois référence à un document de la brigade des stupéfiants (*Merkblatt*) sur l'application des amendes d'ordre. Quant à celle de Thurgovie, elle indique qu'une formation sur l'application des amendes d'ordre a été donnée aux collaborateurs.

4.3 Contenu des directives

La majorité des cantons nous a transmis les directives ou nous en a résumé le contenu. Il en ressort que la compréhension usuelle des cantons est que les amendes d'ordre s'appliquent à la fois à:

1. la consommation de cannabis
2. la consommation et détention de 10 grammes de cannabis ou moins et
3. la seule détention de 10 grammes ou moins de cannabis, à condition que celle-ci serve à la consommation personnelle.

Il y a cependant au moins quatre cantons dont l'interprétation diffère sur le troisième point. Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne et Schwyz interprètent la détention de 10 grammes au plus pour usage personnel comme un acte qui ne peut désormais plus être puni en vertu de l'art 19b, ni par l'amende d'ordre ni par la dénonciation. Seul le produit est saisi et détruit.

L'analyse des directives montre aussi que certains cantons ajoutent des critères qui ne semblent pas prévus par la loi. Le Tessin spécifie qu'une amende d'ordre ne s'applique que lorsque le contrevenant la paie immédiatement, sinon la dénonciation s'applique. Schwyz indique que, si un contrevenant détient du cannabis pour usage personnel mais qu'il avoue avoir consommé du cannabis durant les trois dernières années, il sera dénoncé à la justice au lieu d'un abandon de toute poursuite ou sanction (hormis la saisie et destruction du produit). Cela suggère que ce canton ne considère la détention non-punissable que lorsqu'il s'agit de la préparation de la première consommation. Neuchâtel précise que si le détenteur de cannabis avoue avoir consommé plus de 10 grammes durant les trois dernières années, il fera l'objet d'une amende tarifée du même montant que l'amende d'ordre mais qui sera enregistrée et prise en compte en cas de récidive. Le Valais précise que si le contrevenant avoue avoir consommé à d'autres occasions des produits cannabiques il fera l'objet d'une dénonciation et non d'une amende d'ordre. Là encore, on semble interpréter les amendes d'ordre comme une mesure destinée exclusivement à ceux qui consomment du cannabis pour la première fois. A l'autre extrémité, le canton de St-Gall prévoit, en complément des amendes d'ordre, une procédure de dénonciations simplifiées sous la LStup qui concerne la détention jusqu'à 20 grammes de cannabis.

Les directives insistent souvent sur le fait que la détention de cannabis ne doit pas pouvoir être associée à du "deal" sans préciser ce que cela implique en termes d'investigations et de critères. A l'inverse, certains cantons définissent avec précision quels sont les corps de police habilités à donner des amendes d'ordre liées au cannabis, mais ce n'est pas toujours le cas. Il existe là aussi des différences entre les cantons. Certaines sont sans doute liées à des spécificités locales (p.ex. l'absence de polices municipales dans de petits cantons) mais d'autres (port ou non de l'uniforme) semblent renvoyer à des différences d'interprétation plus fondamentales.

Les cantons reprennent tel quel les critères d'exclusion de l'amende d'ordre comme le fait d'être un mineur, de posséder plus de 10 grammes de cannabis, de ne pas payer l'amende ou de la refuser. Il y a toutefois un point, celui des infractions simultanées, qui semble laisser place à différentes interprétations. Certains cantons statuent que d'autres infractions menant à une amende d'ordre ne doivent pas être considérées alors que d'autres déclarent prendre en compte toutes les infractions.

4.4 Application des amendes d'ordre

Comme nous ne savions pas dans quelle mesure les cantons disposaient de directives et pourraient les mettre à disposition, nous leur avons aussi proposé différentes situations concernant la consommation et/ou détention de 10 grammes ou moins de cannabis. Il leur était demandé d'indiquer qu'elle était la pratique usuelle dans leur canton vis-à-vis de ces situations. Quatre réponses étaient systématiquement proposées pour la police:

1. aucune action/simple avertissement (*art. 19b, al. 1 ou art. 19a, al. 2*)
2. amende d'ordre de 100 fr. (*art. 28b*)
3. dénonciation à la justice pour usage/possession de cannabis (*art. 19/19a*)
4. autre, préciser:

Pour la justice, le choix des réponses était plus large et comprenait sept alternatives:

1. la justice n'est plus (ou très rarement) confrontée à ce type de profils depuis l'introduction de la disposition sur les amendes d'ordre (art. 28b), sauf en cas de non-paiement de l'amende (art. 28e, al. 5)
2. renoncement aux poursuites (art. 19b, al. 1 ou art. 19a, al. 2) avec frais à la charge de l'accusé. Montant usuel: Fr.
3. renoncement aux poursuites mais amende d'ordre de 100 francs (art. 28b, 28f)
4. amende pour usage de cannabis (art. 19a). Montant usuel: Fr.
5. amende pour possession de cannabis (art. 19/19a). Montant usuel: Fr.
6. amende pour usage et possession de cannabis (art. 19/19a). Montant usuel: Fr.
7. autre sanction, préciser:

4.4.1 Consommation⁷ et consommation-détention⁸

La police des 26 cantons répondants a rapporté que l'amende d'ordre constitue la pratique usuelle face à ces infractions⁹, ce qui est confirmé par la justice des 24 cantons répondants qui spécifie qu'elle n'est plus (ou très rarement) confrontée à ce genre de situations depuis l'introduction des amendes d'ordre. Cela confirme que, au-delà de la seule consommation qui est ciblée de manière explicite par le texte de loi, les cantons ont aussi repris l'intention du législateur qui était de tolérer une détention de 10 grammes au maximum dans un contexte de consommation.

4.4.2 Détention¹⁰

Comme observé dans les directives, les pratiques sont moins homogènes lorsqu'il s'agit de la seule détention de 10 grammes ou moins de cannabis. La police de 18 cantons indique que les amendes d'ordre constituent la pratique usuelle vis-à-vis de cette infraction mais huit cantons rapportent une autre approche. Quatre cantons rapportent y répondre par "aucune action/simple avertissement (*art. 19b, al. 1 ou art. 19a, al. 2*)" (Argovie, Berne, Bâle-Ville, Nidwald) et il faut encore y ajouter Bâle-Campagne qui a coché une autre réponse mais qui correspond elle aussi à une situation de confiscation du cannabis sans sanction. La directive du canton de Schwyz va à priori dans le même sens mais elle spécifie, comme déjà mentionné, que l'absence de poursuites ou d'amendes d'ordre requiert que la personne interpellée déclare qu'elle n'en a pas consommé durant les trois dernières années. Cela équivaudrait alors à une sorte de détention pour première consommation, un cas sans doute peu probable sachant que l'initiation se fait généralement par des pairs. Le canton de Schaffhouse est le seul à indiquer qu'il dénonce usuellement la seule détention de petites quantités de cannabis à la justice. Cette dernière semble toutefois penser que les cas de détention sont aussi sanctionnés par l'amende d'ordre. La situation est donc peu claire (et nous n'avons pas eu accès à la directive de ce canton). Uri rapporte encore que la pratique dépendra des déclarations de la personne interpellée.

La justice des cantons devait de son côté indiquer a) si de tels cas de détention de 10 grammes ou moins lui parviennent encore (en dehors des amendes d'ordre non-payées) et, en cas de réponse négative b) quelle sanction elle appliquait. Dix-huit cantons indiquent que de tels cas n'existent plus ou sont très

⁷ Un-e adulte a été trouvé-e en train de consommer du cannabis mais ne possède pas d'autre cannabis que celui contenu dans le joint fumé. Il/elle n'a par ailleurs commis aucune autre infraction.

⁸ Un-e adulte a été trouvé-e en train de consommer du cannabis et en possession de moins de 10 grammes de cannabis. Il/elle n'a par ailleurs commis aucune autre infraction.

⁹ La police du canton d'Appenzell Rhodes Extérieures a indiqué dénoncer à la justice la seule consommation de cannabis. Toutefois les autres réponses du questionnaire ainsi que celles de la justice laissent supposer que cela n'est pas le cas.

¹⁰ Un-e adulte a fait l'objet d'un contrôle de police et l'on a trouvé en sa possession moins de 10 grammes de cannabis. Il/elle n'a par ailleurs commis aucune autre infraction.

rare depuis l'introduction de la procédure des amendes d'ordre (sauf non-paiement de l'amende). Trois cantons (Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Grisons) déclarent usuellement renoncer aux poursuites. A Bâle-Ville, cette pratique ne s'applique apparemment qu'aux personnes interpellées une première fois et elles devront habituellement payer Frs 200 de frais de justice. Il n'y a pas de critère indiqué pour Bâle-Campagne et les frais y sont de Frs 100, ce qui correspond au montant d'une amende d'ordre. Dans les Grisons, il n'y a pas de frais. La justice d'Uri rapporte une non-entrée en matière si le cannabis est pour une consommation personnelle et celle de Nidwald est plus spécifique en indiquant que la détention de quantités minimales ne peut légalement faire l'objet de poursuites et de sanctions. Au Tessin, la personne dénoncée pour détention de cannabis reçoit une amende de Frs 100-200 en vertu de l'article 19 LStup.

Les réponses ci-dessus peuvent parfois refléter une mauvaise compréhension de nos questions: certains cantons décrivent le cas usuel et d'autres ce qui pourrait arriver si un cas se présentait. Mais, au-delà de ces possibles différences, un premier constat peut être fait. L'ambiguïté qui se trouve dans la loi au sujet de la simple détention de 10 grammes de cannabis ou moins, se reflète dans les pratiques des cantons. Si la majorité d'entre eux affirme recourir à l'amende d'ordre, d'autres renoncent à une dénonciation au niveau de la police et/ou à une sanction au niveau de la justice. A l'autre extrémité, au moins un canton (Schaffhouse) rapporte que la police dénonce à la justice systématiquement la détention et un autre y met des critères (Schwyz) qui font que cela pourrait aussi être le cas. Au niveau de la justice, la situation ne semble pas différente, avec des cantons qui abandonnent les poursuites avec ou sans frais, ou encore un autre qui met des amendes de manière systématique.

4.4.3 *Détention (sans consommation) en situation de conduite de véhicule*¹¹

La LStup exclut toute autre infraction pour qu'un contrevenant soit éligible à la procédure des amendes d'ordre pour consommation de cannabis. La Loi sur la circulation routière constitue l'un des domaines dans lesquels une seconde infraction peut avoir lieu (Hug-Beeli; 2016) mais, comme ce sera présenté plus loin, il n'est malheureusement pas possible de connaître la part des infractions liées à une consommation/détention de cannabis qui se transforme en dénonciation en lien avec cette loi.

Nous voulions savoir si une simple détention de cannabis pour usage personnel dans un contexte de conduite de véhicule était équivalente à la même détention hors de ce contexte. Les cantons, que ce soit la police ou la justice, rapportent appliquer la même approche dans les deux cas. La police de Bâle-Ville transmettra un rapport administratif pour une analyse sanguine/urinaire alors que celle du Tessin précise que, si il y a un doute sur l'aptitude à la conduite, elle va se référer à la LCR et aux articles 19/19a de la LStup. Cette dernière observation vaut certainement aussi pour d'autres cantons.

4.4.4 *Autre infractions (incivilités, troubles de l'ordre public)*¹²

La législation prévoit (art. 28c) que " *La procédure relative aux amendes d'ordre n'est pas appliquée...*" si " *le contrevenant consomme du cannabis et commet simultanément une autre infraction contre la présente loi ou d'autres lois*". Pour apprécier l'interprétation de cet article, nous avons posé deux questions. La première, s'adressant uniquement à la police, visait à savoir si des exceptions étaient

¹¹ Un-e adulte a fait l'objet d'un contrôle routier sans infraction au code de la route et sans qu'il/elle ait consommé du cannabis, mais l'on trouve en sa possession moins de 10 grammes de cannabis. Il/elle n'a par ailleurs commis aucune autre infraction.

¹² Un-e adulte a été interpellé-e par la police suite à des incivilités (bruit, altercation avec un-e autre jeune). Il/elle possède moins de 10 grammes de cannabis.

possibles¹³. La seconde, concernait un cas concret où le contrevenant était interpellé en raison d'une autre infraction pouvant faire l'objet d'une amende d'ordre ou d'une réprimande¹⁴.

A la première question, quatre cantons (Glaris, Tessin, Vaud, Zoug) ont précisé prévoir des exceptions, c'est-à-dire des infractions qui n'entraînent pas un renoncement à la procédure des amendes d'ordre. Dans tous les cas, il s'agit d'infractions qui peuvent également être sanctionnées par des amendes d'ordre (avec une limite de 600 Frs dans le canton de Vaud). Tous les autres cantons ont précisé ne pas prévoir d'exceptions.

L'analyse des réponses à la seconde question, celle qui concerne un cas concret, révèle une image plus nuancée. Neuf cantons supplémentaires ont indiqué qu'ils appliquaient quand même l'amende d'ordre pour détention de cannabis, même si des incivilités étaient observées. Celles-ci peuvent ne pas être sanctionnées ou encore l'être avec une amende d'ordre. Les réponses suggèrent donc au moins une certaine variabilité dans l'application de la disposition qui veut que l'amende d'ordre pour consommation de cannabis ne soit pas compatible avec une infraction simultanée.

4.5 Qui peut donner une amende d'ordre?

Les informations fournies par les cantons suggèrent que, au-delà des polices cantonales, la plupart des corps de police régionaux/communaux sont habilités à donner des amendes d'ordre. Un canton au moins (Valais) rapporte n'avoir que récemment autorisé les polices locales à le faire. Deux cantons (Bâle-Campagne, Berne) limitent plus fortement la remise des amendes d'ordre puisque seule la police en uniforme est habilitée à le faire. D'autres cantons nous rapportent l'exclusion de certaines brigades qui ne sont pas dotées des carnets nécessaires pour infliger les amendes d'ordre. Les gardes-frontières ne sont pas non plus cités par tous les cantons frontaliers comme pouvant donner ces amendes, mais peut-être s'agit-il d'omissions. Le canton de Vaud nous indique aussi que, pour des raisons pratiques, la police des transports ne donne pas d'amendes d'ordre. On observe donc ici aussi une certaine hétérogénéité dans les pratiques.

4.6 Synthèse

On retiendra un élément commun et quatre divergences à partir de cette analyse de l'application des articles 19b et 28 al. b-l de la LStup par les cantons. L'élément commun est que tous semblent considérer la consommation et détention conjointe de petites quantités de cannabis comme une infraction passible de l'amende d'ordre. D'autres interprétations comme celle de Hug-Beeli (Hug-Beeli; 2016) auraient été possibles. La première divergence entre les cantons, concerne l'application d'amendes d'ordre pour la seule détention de 10 grammes ou moins de cannabis, avec quelques-uns qui se limitent désormais à saisir le cannabis et à ne plus amender ou dénoncer le contrevenant. Le nombre de cantons qui suivent cette voie est peut-être appelé à augmenter suite à de récentes décisions de justice. Le second groupe de divergences concerne les règles additionnelles, non-prévues par la loi mais qui s'appuient peut-être sur certaines décisions de justice ou directives passées, que certains cantons appliquent dans le cadre de la procédure des amendes d'ordre. Cela va du Tessin qui n'applique cette procédure que lorsque l'amende est payée immédiatement jusqu'à des cantons qui ne l'appliquent que si le contrevenant n'a pas consommé ou a peu consommé durant les trois années¹⁵. Le troisième ensemble de divergences

¹³ La loi sur les stupéfiants stipule (art. 28c) que les amendes d'ordre pour consommation de cannabis ne s'appliquent pas lorsque une autre infraction est commise simultanément. Pourriez-vous nous dire comment, dans votre canton, cette disposition est appliquée et si des exceptions sont possibles?

¹⁴ Un-e adulte a été interpellé-e par la police suite à des incivilités (bruit, altercation avec un-e autre jeune). Il/elle possède moins de 10 grammes de cannabis.

¹⁵ La justice d'Appenzell Rhodes Extérieures indique aussi que l'amende d'ordre ne s'applique que lors d'une première infraction liée à la consommation de cannabis.

concerne les critères d'exclusion prévus par la loi, avec certains cantons qui ne tolèrent aucune autre infraction en parallèle et d'autres qui les tolèrent à condition qu'elles puissent elles aussi être sanctionnées par une amende d'ordre. Finalement, le quatrième champ de divergences concerne les corps de police habilités à infliger les amendes d'ordre avec notamment certains cantons qui limitent ces corps ou habilitent seuls les policiers en uniforme et d'autres où il semble que tous les corps de police et policiers puissent le faire.

Le tableau qui suit reprend les éléments recueillis avec le questionnaire envoyé aux cantons.

Tableau 1: Pratiques des cantons (basé sur le questionnaire police et les directives)

Canton	Consommation seul.	Consommation & détention	Détention seul.	Polices habilitées ¹⁶	Infractions compatibles ^{17?}	Remarque
AG	AO	AO	PS	PC, PM	(AO)	
AI	AO	AO	AO	PC	NON	
AR	AO ¹⁸	AO	AO	PC	NON	
BL	AO	AO	PS	PC(U)	NON	
BS	AO	AO	PS	PC	AO	
BE	AO	AO	PS	PC(U)	NON	
FR	AO	AO	AO	PC	NON	
GE	AO	AO	AO	PC, PM, GF	NON	
GL	AO	AO	AO	PC	AO	
GR	AO	AO	AO	PC	NON	
JU	AO	AO	AO	PC, PM	NON	
LU	AO	AO	AO	PC	NON	
NE	AO	AO	AO	PC, PM	NON	*
NW	AO	AO	PS	PC	NON	
OW	AO	AO	AO	PC	NON	
SG	AO	AO	AO	PC, PM	AO	**
SH	AO	AO	D	PC, GF	NON	
SZ	AO	AO	PS	PC	NON	***
SO	AO	AO	AO	PC, PM	NON	
TI	AO	AO	AO	PC, PM, GF	AO	****
TG	AO	AO	AO	PC, GF	(AO)	
UR	AO	AO	AO	PC	NON	
VD	AO	AO	AO	PC, PM, GF	AO	
VS	AO	AO	AO	PC, PM, GF ¹⁹	(AO)	*****
ZG	AO	AO	AO	PC	AO	
ZH	AO	AO	AO	PC, PM	(AO)	

Notes: AO = amende d'ordre; PS = pas de sanction (seul. saisie); D= dénonciation; PC= police cantonale; PM= police municipal; GF= Garde-frontières; (U) = seulement les agents en uniforme; (AO)= il est possible que l'amende d'ordre pour consommation de cannabis soit compatible avec une autre amende d'ordre.

* Neuchâtel: si le consommateur avoue avoir consommé plus de 10 grammes de cannabis durant les trois dernières années, il est soumis à une amende tarifée dans le cadre de la procédure ordinaire.

** Saint-Gall: si le détenteur de cannabis pour usage personnel dispose de plus de 10 grammes, il sera jusqu'à concurrence de 20 grammes soumis à une procédure simplifiée de contravention à la LStup.

*** Schwyz: si la personne qui détient du cannabis pour usage personnel dit avoir consommé dans les dernières trois années, elle fera l'objet d'une procédure ordinaire (dénonciation) au lieu d'une absence de sanction.

**** Tessin: l'amende d'ordre ne peut être appliquée que si l'auteur de l'infraction la paie immédiatement.

***** Valais: si le contrevenant avoue avoir consommé à d'autres occasions du cannabis, la procédure ordinaire (dénonciation) s'applique.

¹⁶ Note, dans certains cas des corps de police (p.ex police judiciaire) ne sont pas habilités ou ne portent pas sur eux des carnets pour les AO.

¹⁷ Infractions qui peuvent être cumulées avec une amende d'ordre sans que celle-ci ne se transforme en dénonciation.

¹⁸ La police du canton d'Appenzell Rhodes Extérieures a indiqué dénoncer à la justice la seule consommation de cannabis. Toutefois les autres réponses du questionnaire ainsi que celles de la justice laissent supposer que cela n'est pas le cas.

¹⁹ Dès 1.10.15

5 Appréciations et difficultés liées à la nouvelle procédure

Nous avons demandé aux représentants des cantons de nous indiquer quelles étaient les bonnes pratiques et difficultés liées à l'application de la nouvelle procédure sur les amendes d'ordre et, plus généralement, de la LStup vis-à-vis des consommateurs de cannabis.

5.1 Remarques de la police

L'élément le plus souvent mentionné est l'absence de clarté s'agissant de la seule détention de petites quantités de cannabis pour usage personnel. Six cantons relèvent que l'absence de la mention de cette détention à l'article 28b et l'ajout de l'art 19b al. 2 qui définit la quantité minimale de cannabis dans un contexte où il est plus question de détention que de consommation, rend la situation ambiguë et appelle à un changement pour être "moins éloigné de la réalité du terrain".

Certaines difficultés en matière de logistique sont aussi citées. Elles concernent le fait de devoir rendre la monnaie lors de l'encaissement immédiat de l'amende, de peser le cannabis ou de connaître son taux de THC. Un canton mentionne aussi le cas particulier des nouveaux produits riches en CBD²⁰ mais avec moins de 1% de THC, et le fait qu'il faille passer par une procédure ordinaire pour en évaluer la teneur.

Quelques cantons mentionnent aussi le fait qu'un nombre important (voir chapitre suivant pour les chiffres) d'amendes d'ordre ne sont pas payées et deviennent ainsi, comme le prévoit la loi, des dénonciations à la justice. Cela entraîne un surplus de travail pour l'autorité chargée des amendes.

La plupart des autres difficultés et commentaires négatifs concernent l'anonymat des amendes d'ordre qui peut ne pas permettre d'identifier des usagers dépendants, des personnes qui pourraient présenter un danger sur la route, des petits vendeurs ou encore ne pas permettre l'identification de consommateurs de cannabis parmi les aspirants policiers. Quelques remarques concernent encore la "banalisation" de la consommation que peut entraîner une simple amende ou son efficacité à dissuader les groupes de consommateurs régulièrement interpellés par la police.

Finalement, au-delà des remarques ci-dessus, onze cantons rapportent une opinion généralement positive de la faisabilité et du bien-fondé de la procédure des amendes d'ordre. Il s'agit, selon eux, d'une approche plus cohérente et efficiente que par le passé, et qui est en général praticable.

5.2 Remarques de la justice

Les remarques de la justice rejoignent dans les grandes lignes celle de la police: ambiguïté à propos de la seule détention de petites quantités de cannabis, anonymat de la procédure, banalisation de la consommation, sentiment général de plus grande efficacité mais charge supplémentaire lors d'amendes non-payées, gestion du cannabis à faible taux de THC.

A cela s'ajoutent toutefois quelques commentaires supplémentaires qui concernent notamment des incohérences plus générales de la LStup, par exemple que le "principe d'opportunité limité" lié à l'art 19a al. 2²¹ ne peut désormais plus s'appliquer à la consommation de cannabis alors qu'il peut s'appliquer à

²⁰ Le cannabidiol (CBD) est l'un des nombreux phytocannabinoïdes présents dans le cannabis. Ses effets sont très différents du THC, le composé responsable des effets psychoactifs recherchés par les usagers récréatifs. Le CBD fait notamment l'objet de recherches dans le domaine médical.

²¹ Dans les cas bénins, l'autorité compétente pourra suspendre la procédure ou renoncer à infliger une peine. Une réprimande peut être prononcée.



celle de cocaïne, ou encore qu'un consommateur de cannabis mineur peut être aujourd'hui puni plus sévèrement qu'un consommateur adulte. Un autre canton se plaint du manque de marge de manœuvre laissé aux autorités pour prendre en compte les situations individuelles.

Un canton, qui applique très peu les amendes d'ordre, se plaint du surcroît de travail que celles-ci engendrent et de l'inégalité de traitement devant la loi qu'elles créent. Deux cantons se plaignent du fait que certains corps de police (sans uniforme, police des transports) n'infligent pas les amendes d'ordre et de l'inégalité de traitement qui en résulte. Pour le reste, les remarques sur le bien-fondé de la procédure sont souvent positives.

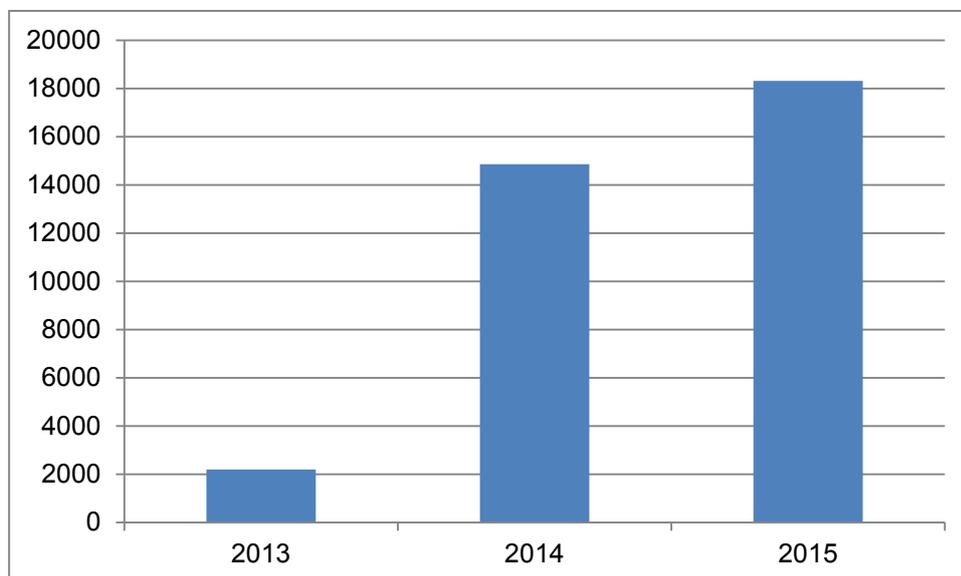
6 Données sur les amendes d'ordre

L'office fédéral de la statistique (OFS) a collecté auprès des cantons le nombre d'amendes d'ordre pour consommation de cannabis qu'ils infligent. Il leur a aussi demandé, en 2015, quelle était la part de ces amendes qui ne sont pas payées et qui, comme le prévoit la loi, deviennent des procédures ordinaires (dénoncations à la justice). Ces données permettent de tirer un premier bilan de l'application des amendes d'ordre sur la période entre octobre 2013, date de leur introduction, et fin 2015.

6.1 Amendes d'ordre infligées

Le graphique ci-dessous montre l'évolution du nombre d'amendes d'ordre pour consommation de cannabis données en Suisse depuis leur introduction.

Graphique 3: Evolution des amendes d'ordre pour consommation de cannabis

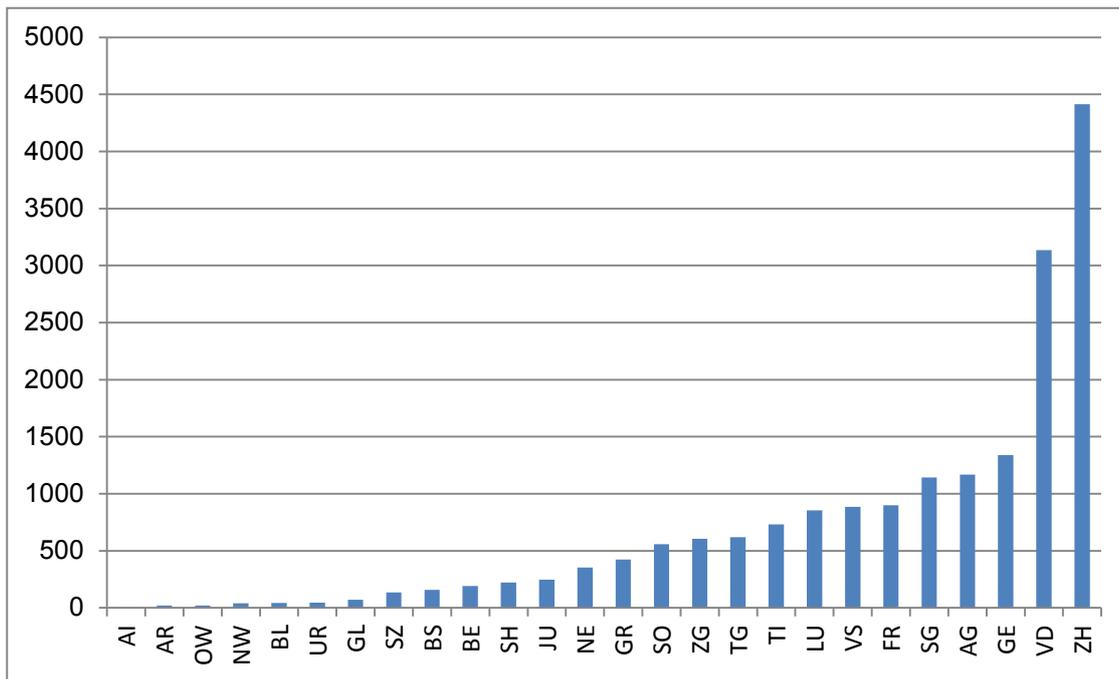


Comme on peut l'observer, le nombre d'amendes d'ordre pour consommation de cannabis était en croissance jusqu'en 2015. Le nombre d'amendes infligées a passé en moyenne de 24 par jour pour les trois derniers mois de 2013 (mais différents cantons ne participaient pas encore à la récolte de données), à 41 par jour en 2014 et à 50 par jour en 2015. Une telle évolution est sans doute normale pour une nouvelles disposition légale qui nécessite une certaine logistique (directives, formation, carnets pour les amendes, etc.) pour sa mise en place.

6.2 Amendes d'ordre dans les cantons

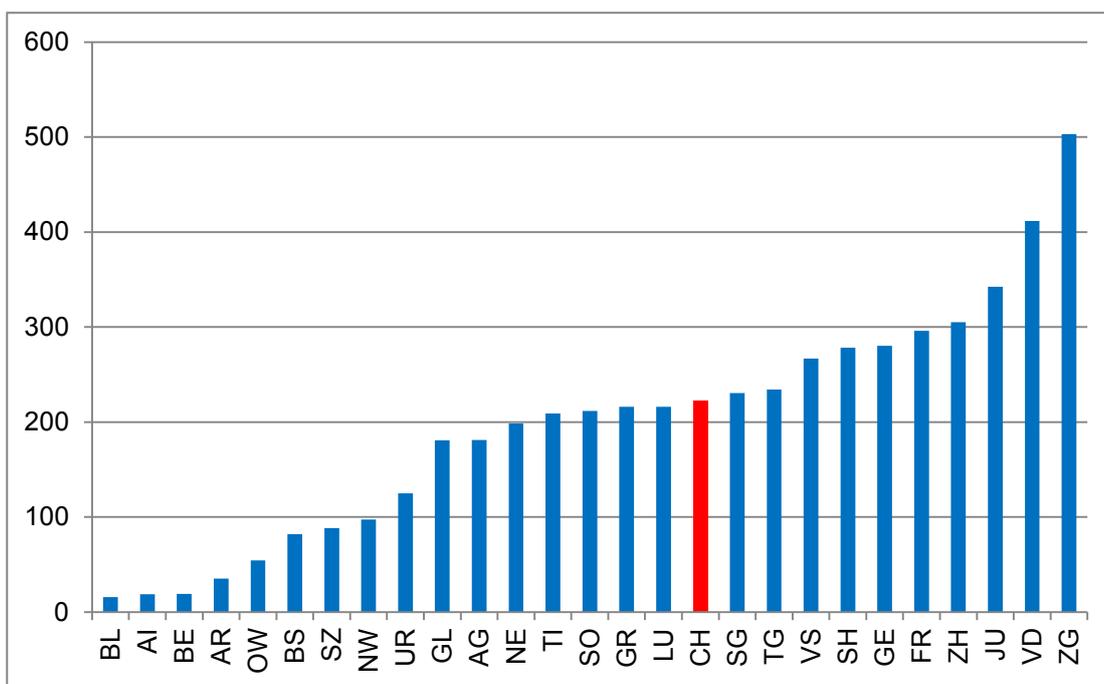
Zürich, Vaud et Genève sont les trois cantons qui infligent le plus d'amendes d'ordre en Suisse, et ils totalisent ensemble près de la moitié du total national en 2015 alors qu'ils ne comptent ensemble qu'environ un tiers de la population du pays. Cette surreprésentation, bien qu'un peu moindre, se trouvait aussi en 2012 pour les dénonciations liées à la consommation de cannabis. A l'inverse, les quatorze cantons qui infligent le moins d'amende d'ordres, et dont la population totale est à peine inférieure (2.4 vs 2.7 millions) ne totalisent qu'à peine plus de 10% de ce total.

Graphique 4: Nombre d'amendes d'ordre pour consommation de cannabis en 2015



Les différences entre cantons peuvent mieux être observées en calculant, pour l'année 2015, un nombre d'amendes d'ordre par 100'000 habitants. Il faut toutefois se souvenir que la structure de la population peut varier entre les cantons, ce qui peut à son tour influencer la consommation de cannabis et la répression dont elle faire l'objet.

Graphique 5: Taux d'amendes d'ordre pour consommation de cannabis pour 100'000 habitants²² en 2015



²² Basé sur les données de l'OFS sur la population résidente au 1^{er} janvier 2015

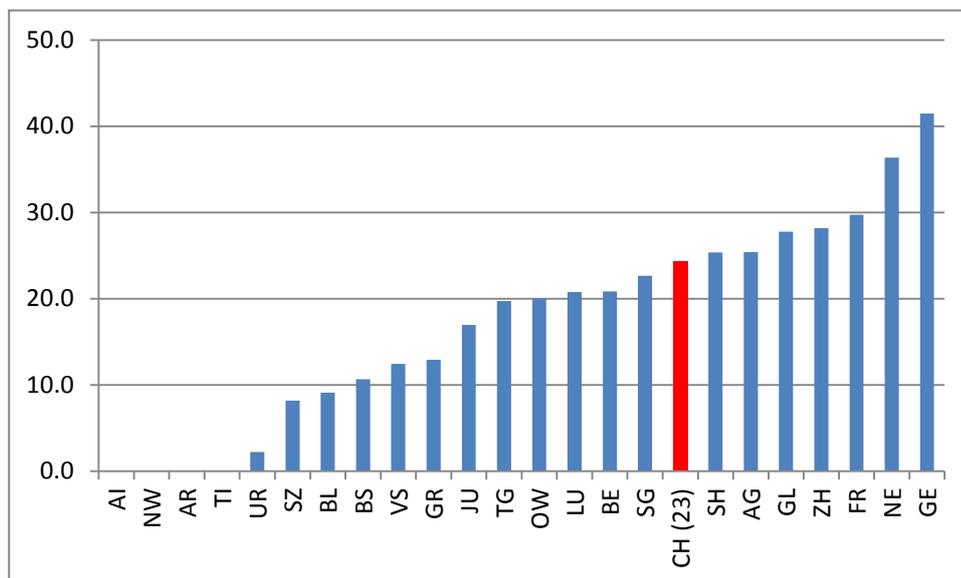
On peut observer la grande variation de ces taux à travers la Suisse. Le plus faible (Bâle-Campagne) est ainsi plus de trente fois inférieur au plus élevé (Zoug) ou, dit autrement, les taux cantonaux varient entre une amende d'ordre pour 6250 habitants et une pour 200 habitants par an.

Même si il existe des différences en termes de consommation de cannabis entre les cantons (voir chapitre 8), elles ne peuvent pas expliquer de pareilles différences. Ceci est confirmé par le fait que des cantons voisins affichent des valeurs très différentes. Ainsi le canton du Jura a un taux d'amende d'ordre 18 fois supérieur à celui du canton de Berne voisin.

6.3 Amendes non-payées

Vingt-trois cantons ont pu notifier à l'OFS la part des amendes d'ordre infligées en 2015 qui n'avaient pas été payées et qui, donc, se sont transformées en dénonciations à la justice²³.

Graphique 6: Pourcentage d'amendes d'ordre non-payées en 2015



Les taux de non-paiement des amendes d'ordre varient considérablement puisqu'ils vont de zéro à plus de 40%. Si l'on fait une moyenne à partir des 23 cantons qui ont pu fournir cette information, le taux de non-paiement et, donc, de transformation en dénonciation serait de près d'un quart (24.3%). En appliquant ce dernier aux amendes d'ordre de 2015, on aurait environ 4'500 amendes non payées et près de 14'000 payées. Ces chiffres sont importants parce qu'ils concernent l'un des objectifs de la modification de la loi, celui de réduire les coûts et la charge pour la justice. Le fait qu'un quart des infractions passent d'abord par la procédure simplifiée des amendes d'ordre puis par celle ordinaire de la dénonciation pourrait représenter une charge supplémentaire.

6.4 Synthèse

Les données sur les amendes d'ordre collectées par l'OFS indiquent que leur nombre est en hausse mais qu'il existe de très fortes variations entre les cantons, qui ne peuvent être expliquées par des différences au niveau de la consommation de cannabis (voir également le chapitre 8) et qui peuvent donc trouver leur source dans des pratiques divergentes d'application de la LStup. Elles montrent aussi qu'une part non-négligeable, sans doute près d'un quart, des amendes d'ordre ne sont pas payées et sont donc transformées en dénonciations. Là encore, on observe d'importantes différences entre les cantons qui ne peuvent être expliquées en l'état.

²³ Dans certains cantons, les amendes non-payées semblent aussi pouvoir inclure les amendes annulées.

7 Données sur les dénonciations

Ce chapitre a pour but de comprendre l'évolution des dénonciations pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis après l'introduction de la procédure simplifiée des amendes d'ordre. Il est divisé en deux parties. La première porte sur les dénonciations liées à des infractions qui sont, au moins en théorie, éligibles pour la procédure des amendes d'ordre. La seconde porte sur celles dont on sait d'emblée qu'elles ne sont pas éligibles parce qu'elles sont liées à d'autres infractions contre la LStup et/ou d'autres lois.

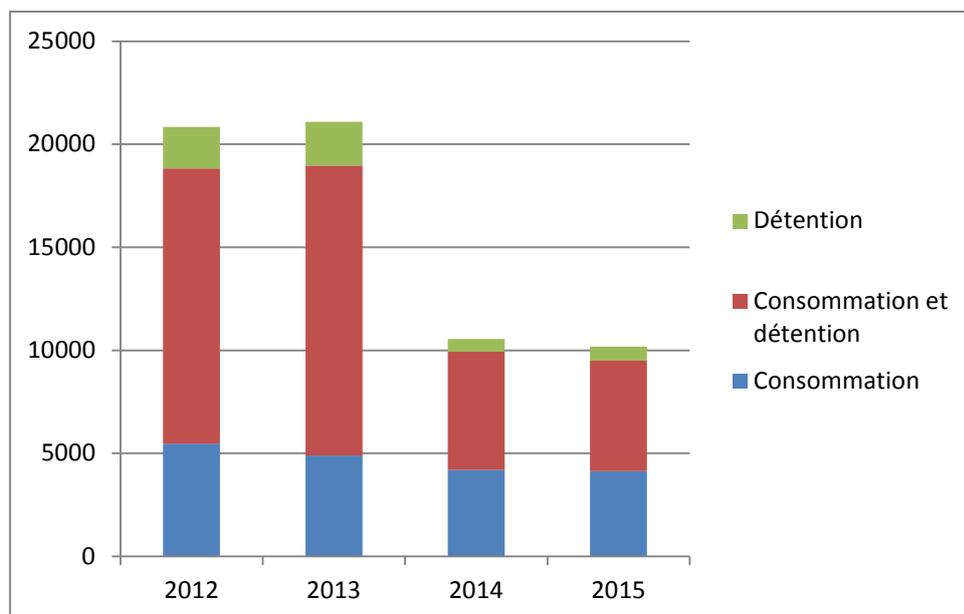
7.1 Dénonciations pour infractions potentiellement éligibles aux amendes d'ordre

L'Office fédéral de la statistique a accepté de préparer une base de données qui permet d'identifier les dénonciations d'adultes pour consommation et/ou possession de moins de 10 grammes de cannabis qui ne sont pas liées à d'autres infractions simultanées. Sont prises en compte la LStup, la loi sur les étrangers, le code pénal ainsi que quelques autres lois, mais pas la loi sur la circulation routière. Il s'agit donc d'infractions "potentiellement" éligibles aux amendes d'ordre puisque l'on peut postuler qu'une partie (inconnue) d'entre-elles ne le sont pas en raison d'infractions à la LCR.

7.1.1 Evolution des dénonciations pour infractions potentiellement éligibles aux amendes d'ordre

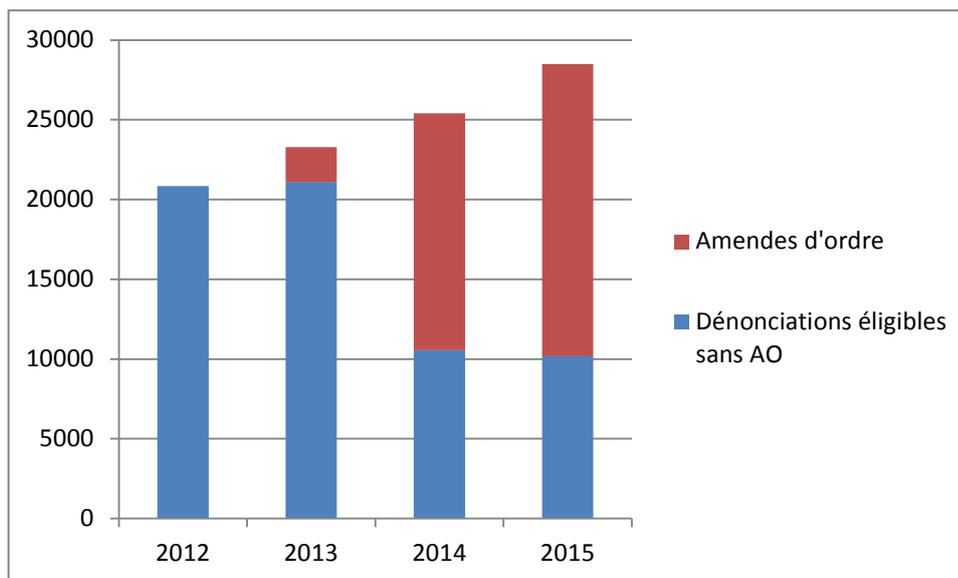
Le graphique ci-dessous montre l'évolution de ces infractions entre 2012 et 2015.

Graphique 7: Evolution des dénonciations pour infractions potentiellement éligibles aux amendes d'ordre (source:OFS)



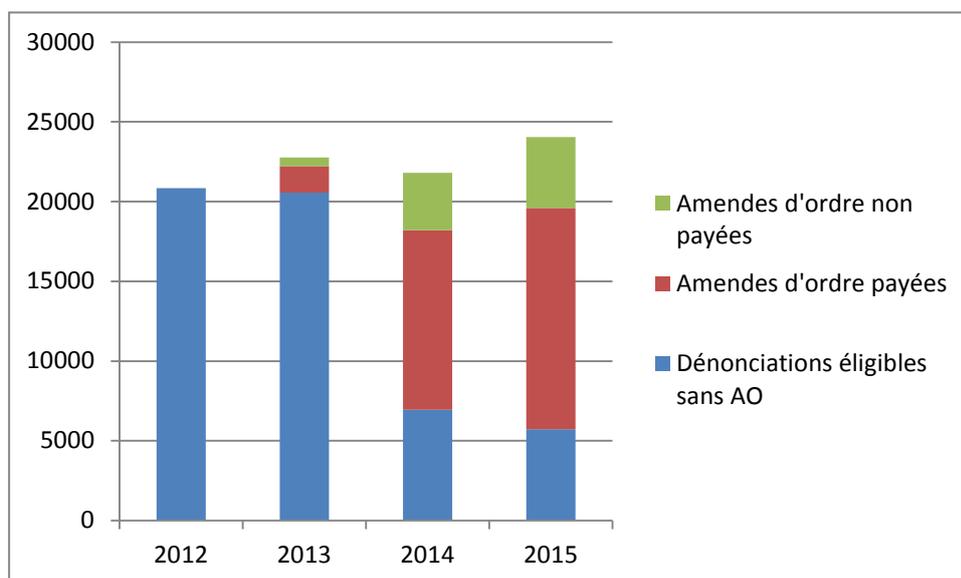
Comme on peut le voir, la majorité des dénonciations liées à la consommation de cannabis concernent des cas de consommation et détention conjointe de petites quantités. Suivent les cas de seule consommation et ensuite, en relativement petit nombre, les cas de détention seule. L'introduction des amendes d'ordre a fait baisser d'environ la moitié le nombre de l'ensemble de ces dénonciations où il n'y a, à priori, pas d'autre infractions simultanée connue. Si l'on ajoute à ces dénonciations le nombre d'amendes d'ordre données chaque année, on obtient tout d'abord le sentiment que les infractions pourraient désormais être nettement plus réprimées en 2015, par des dénonciations ou des amendes d'ordre, qu'en 2012.

Graphique 8: Evolution des dénonciations pour infractions potentiellement éligibles aux amendes d'ordre et des amendes d'ordre en Suisse (2012-2015)



L'image est toutefois trompeuse. Il faut en effet tenir compte des amendes d'ordre non-payées qui, automatiquement, devraient se transformer en dénonciations et qui sont donc être comptées deux fois. Si l'on prend comme base le taux moyen d'amende non-payées de 24.3% qu'ont rapporté les 23 cantons suisses en 2015, la tendance à la hausse est moins importante: + 15% entre 2012 et 2015.

Graphique 9: Estimation de l'évolution des dénonciations pour infractions potentiellement éligibles aux amendes d'ordre et des amendes d'ordre payées et non-payées en Suisse (2012-2015)

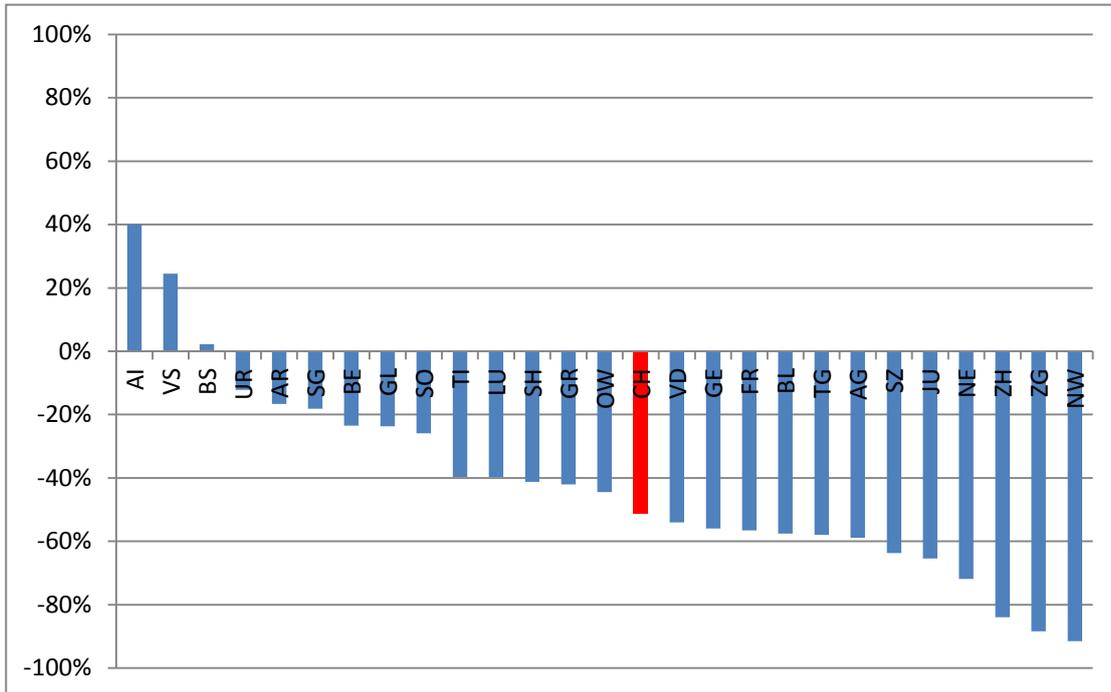


Comme on le voit dans le graphique ci-dessus, la part des dénonciations pour infractions potentiellement éligibles aux amendes d'ordre aurait en fait baissé de plus de 70% entre 2012 et 2015, si on tient compte des amendes non-payées.

7.1.2 Les cantons et les dénonciations potentiellement éligibles aux amendes d'ordre

Il faut toutefois se demander pourquoi il y avait en 2015 encore plus de 5'600 dénonciations pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis sans autres infractions connues enregistrées? Ce nombre est-il avant tout lié à d'autres infractions en parallèle qui n'ont pu être prises en compte pour cette étude – notamment celles liées à la loi sur la circulation routière – ou reflète-t-il des pratiques différenciées dans les cantons? On peut explorer cette seconde hypothèse en examinant l'évolution des dénonciations potentiellement éligibles avant et après l'introduction des amendes d'ordres.

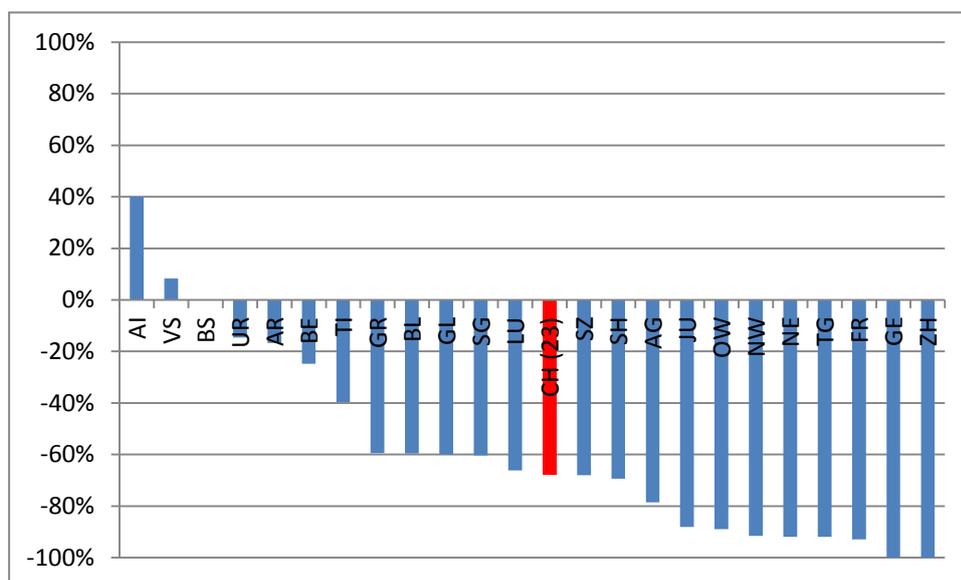
Graphique 10: Evolution entre 2012 et 2015 du nombre de dénonciations pour infractions potentiellement éligibles (consommation et/ou possession) dans les cantons



Comme on peut le voir, il existe à nouveau une grande variabilité entre les cantons. Si dans certains cantons la quasi-totalité des dénonciations pour infractions éligibles semblent effectivement être devenues des amendes d'ordre entre 2012 et 2015 (Nidwald, Zoug, Zürich), d'autres semblent au contraire avoir vu une hausse de ces dénonciations malgré l'introduction de la nouvelle procédure des amendes d'ordre (Appenzell Rodes intérieures, Valais, Bâle-Ville).

Il faut cependant ici aussi tenir compte des amendes d'ordre non-payées qui se transforment automatiquement en dénonciations. Cela peut être fait pour les 23 cantons qui ont fourni des données sur les amendes non-payées en 2015.

Graphique 11: Evolution entre 2012 et 2015 du nombre de dénonciations pour infractions potentiellement éligibles (consommation et/ou possession) dans les cantons, en tenant compte des amendes d'ordre non-payées



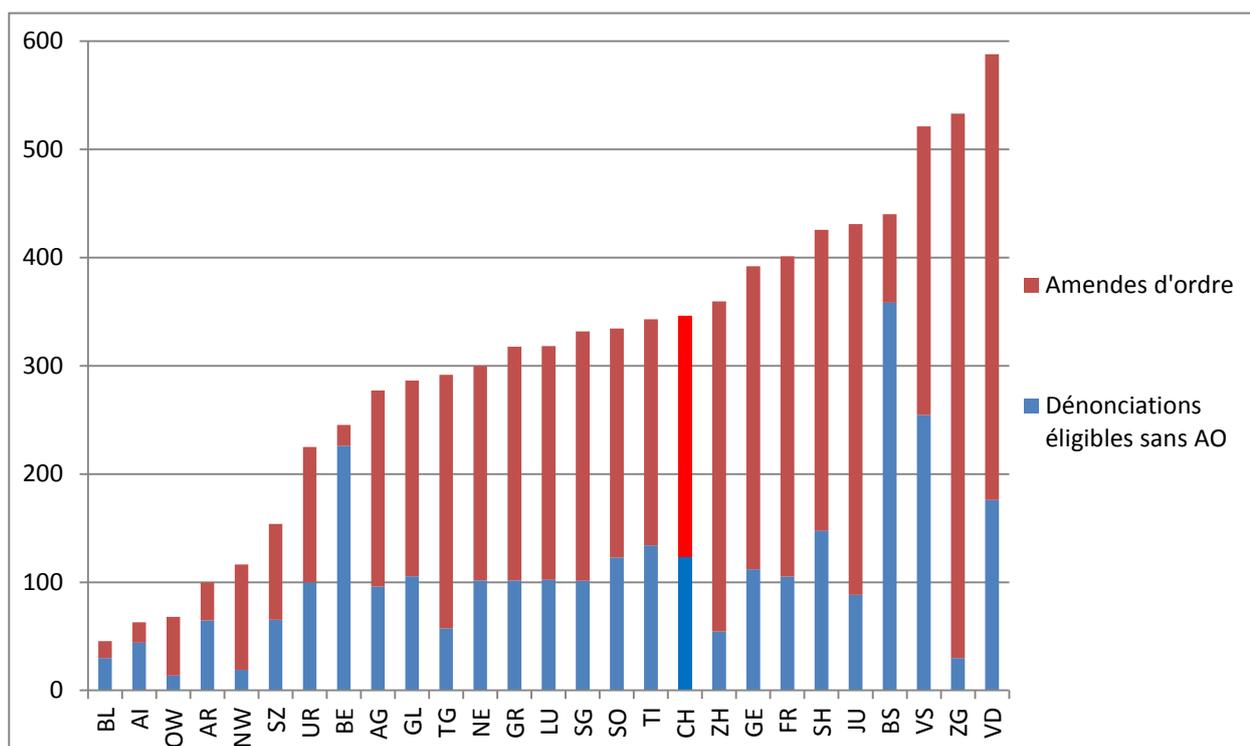
Si l'on met de côté les dénonciations qui sont probablement liées à des amendes non-payées, on observe que les cantons de Genève et de Zürich pourraient avoir transformé toutes les dénonciations éligibles en amendes d'ordre. A l'inverse, les cantons du Valais et de Bâle-Ville, ont continué à avoir en 2015 un nombre de dénonciations pour infractions éligibles aux amendes d'ordre équivalent ou supérieur à celui de 2012. Cette situation est surprenante, particulièrement pour le Valais qui a aussi introduit les amendes d'ordre à relativement large échelle. Celles-ci se sont donc ajoutées aux dénonciations plutôt que de les remplacer.

Il semble donc que, au-delà d'infractions liées à d'autres lois que celles que nous avons pu inclure ici, les pratiques cantonales jouent un rôle important dans le fait qu'il y a toujours un nombre important de dénonciations liées à la consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis en Suisse. Ce constat vaut aussi plus généralement pour l'application de la LStup puisque c'est l'action policière qui détermine, au moins en partie, le nombre d'infractions recensées. Ce qui est particulier ici c'est que le remplacement des dénonciations par des amendes d'ordre, tel que voulu par le législateur, ne semble pas avoir été appliqué partout et avec la même intensité.

7.1.3 Dénonciations et amendes d'ordre dans les cantons

Pour investiguer encore un peu plus les pratiques cantonales, il faut s'intéresser au nombre total de dénonciations pour des infractions potentiellement éligibles et d'amendes d'ordre dans chacun des cantons.

Graphique 12: Taux pour 100'000 habitants des dénonciations pour infractions potentiellement éligibles aux amendes d'ordre (AO) et des amendes d'ordre en 2015

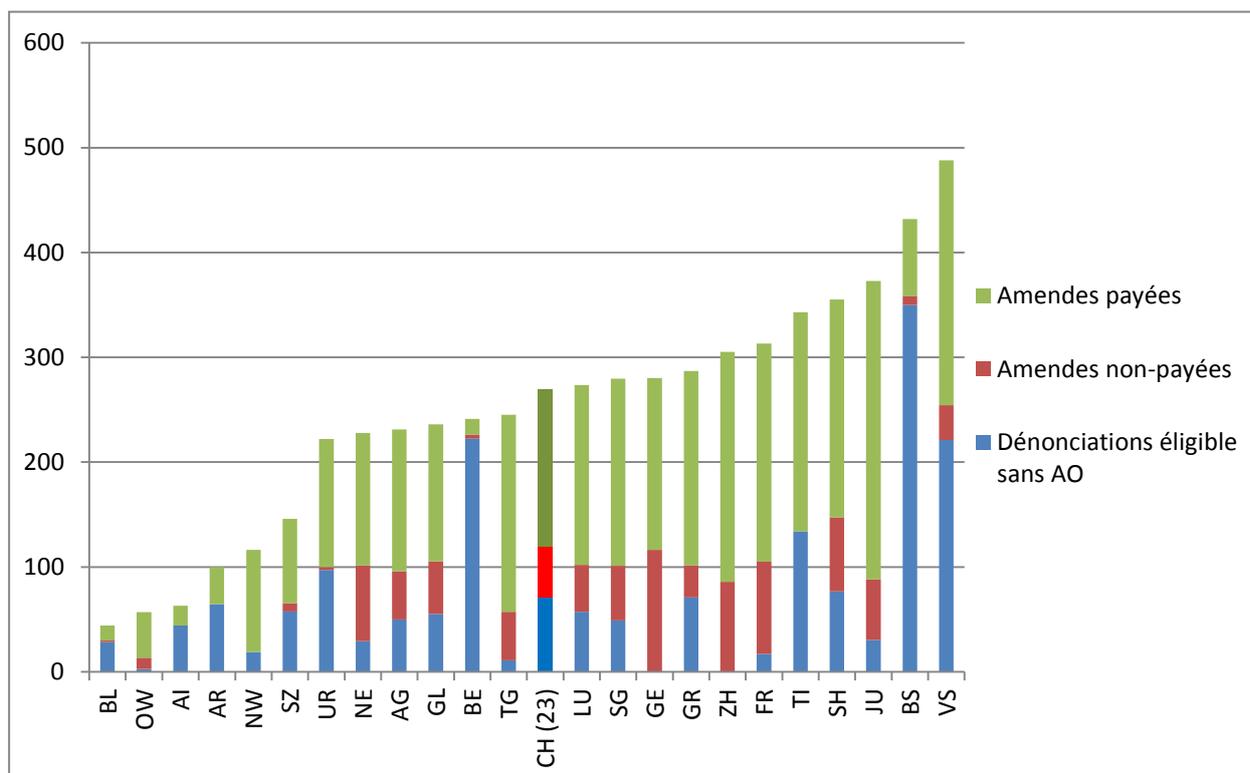


Le nombre total d'infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis sanctionnées varie ainsi entre 46 cas par an pour 100'000 habitants à Bâle-Campagne en 2015 et 588 dans le canton de Vaud, soit 13 fois plus. On peut aussi observer que dans quelques cantons (les deux cantons de Bâle, les deux cantons d'Appenzell, Berne) ce sont toujours les dénonciations qui sont majoritaires, parfois de manière très nette. Ailleurs, il y a plus d'amendes d'ordre que de dénonciations.

Comme pour les analyses précédentes, il faut encore prendre en compte les amendes d'ordres non-payées qui se transforment automatiquement en dénonciations. Si on fait cela pour les 23 cantons pour lesquels des données sont disponibles²⁴, on obtient le graphique suivant.

²⁴ Trois cantons n'ont pas pu livrer cette information à l'OFS. Leur situation est abordée à la fin de ce chapitre.

Graphique 13: Taux pour 100'000 habitants des dénonciations pour infractions éligibles aux amendes d'ordre (AO) et des amendes d'ordres payées et non-payées en 2015²⁵



La prise en compte des amendes non-payées, qui pouvaient jusque-là être comptées à la fois dans les amendes d'ordre et dans les dénonciations, modifie le tableau mais pas de manière décisive. Ainsi, le taux d'infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis dans le canton de Bâle-Campagne est toujours onze fois moins élevé que dans le canton du Valais. Pas de changement non plus s'agissant des cinq cantons qui, contrairement à tous les autres, rapportent plus de dénonciations que d'amendes d'ordre.

7.1.4 Synthèse sur les dénonciations potentiellement éligibles

Plusieurs observations importantes ressortent de ces analyses. Premièrement, l'introduction des amendes d'ordre a fait baisser de plus de 70% les dénonciations à la justice pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis par des adultes et sans infraction simultanée connue. Toutefois, comme près d'un quart des amendes ne sont pas payées et qu'elles se transforment donc en dénonciations, ce taux n'atteint *in fine* qu'environ 50%. Ainsi, sur dix infractions potentiellement éligibles aux amendes d'ordre, seules cinq finissent par une amende d'ordre payée. Et, comme l'enregistrement des amendes d'ordre, l'identification de leur non-paiement et leur transformation en dénonciations (le tout en gardant et en transférant à la justice parfois le cannabis saisi), constituent des actes qui nécessitent plus de ressources que ne le faisaient les seules dénonciations auparavant, il se peut que le bénéfice net en termes d'économies soit moins important que présagé.

²⁵ Deux cantons (Genève et Zürich) ont en 2015 un nombre d'amendes d'ordre non-payées supérieur au nombre de dénonciations éligibles, ce qui en théorie n'est pas possible puisque chaque amende d'ordre non-payée devient, selon la loi, une dénonciation. Différentes raisons peuvent expliquer cette situation (délais, amendes d'ordre annulées). Comme convention, nous avons décidé qu'un solde négatif n'est pas possible et que ces cantons n'ont donc plus de dénonciations (éligibles) hors amendes d'ordre non-payées.

L'autre résultat marquant concerne la diversité des pratiques cantonales. Par exemple, alors que la grande majorité des cantons ont vu le nombre de dénonciations éligibles aux amendes d'ordre diminuer drastiquement, quelques-uns n'ont pas connu ce phénomène. La raison est soit qu'ils renoncent à appliquer les amendes d'ordre, soit que leur introduction semble avoir ajouté une couche supplémentaire de sanctions vis-à-vis des consommateurs de cannabis. En tout état de cause, la dénonciation se pratique encore facilement dans certains cantons, notamment dans les cinq cantons, dont Berne et Bâle-Ville, qui ne recourent que très rarement aux amendes d'ordre et semblent privilégier les dénonciations.

Il faut aussi noter la très importante différence des taux de dénonciations/amendes d'ordre pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis entre les cantons. En Valais il est onze fois plus élevé qu'à Bâle-Campagne. De telles différences ne peuvent être expliquées par la prévalence de la consommation de cannabis (voir chapitre 8).

En conclusion, les amendes d'ordre ont rapidement remplacé une large partie des dénonciations mais, en raison d'une large partie de non-paiement, elles ne couvrent finalement qu'environ la moitié des anciennes dénonciations. Et, si l'on creuse un peu, l'on se rend compte d'une grande hétérogénéité des pratiques cantonales qui, forcément, sera liée à des différences de traitement entre les consommateurs de cannabis en Suisse.

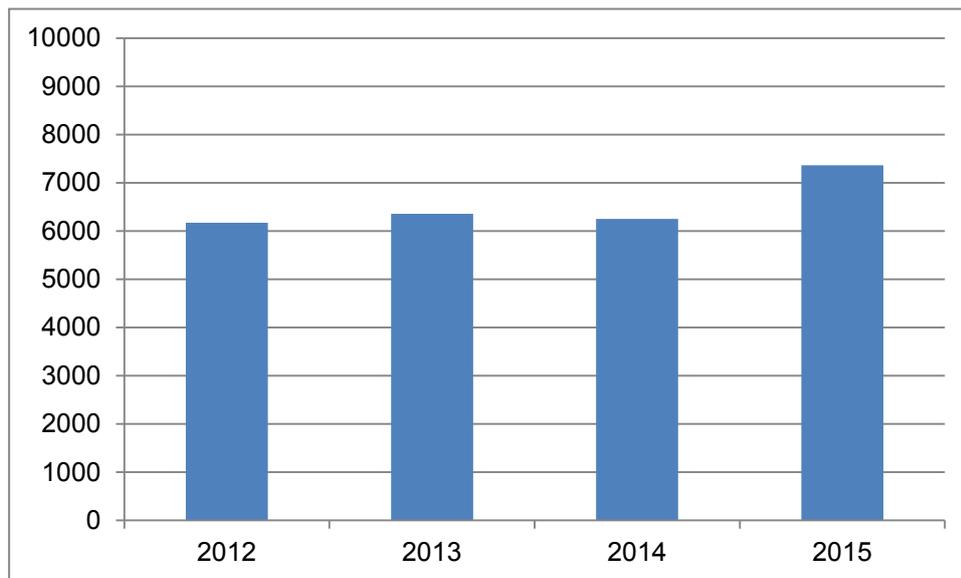
7.2 Infractions non-éligibles

Les infractions analysées dans la partie précédente ne sont pas les seules qui concernent la consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis. L'analyse était en effet limitée aux infractions pour lesquelles il n'y avait pas d'autre infraction simultanée connue. Or, il existe aussi des infractions du même type où l'on sait d'ores et déjà qu'une infraction connexe a eu lieu. L'analyse ne peut toutefois que porter sur les cas de consommation ou de consommation et détention de petites quantités de cannabis. Les cas qui concernent la seule détention (sans consommation) ne sont pas inclus. Et, comme auparavant, seules les infractions simultanées qui concernent la LStup, la loi sur les étrangers, le code pénal et quelques autres lois ont pu être prises en compte. Les infractions à la loi sur la circulation routière ne sont, notamment, pas incluses.

7.2.1 Evolution des dénonciations pour infractions pour consommation de cannabis (avec/sans détention de petites quantités) non-éligibles aux amendes d'ordre en raison d'une infraction simultanée

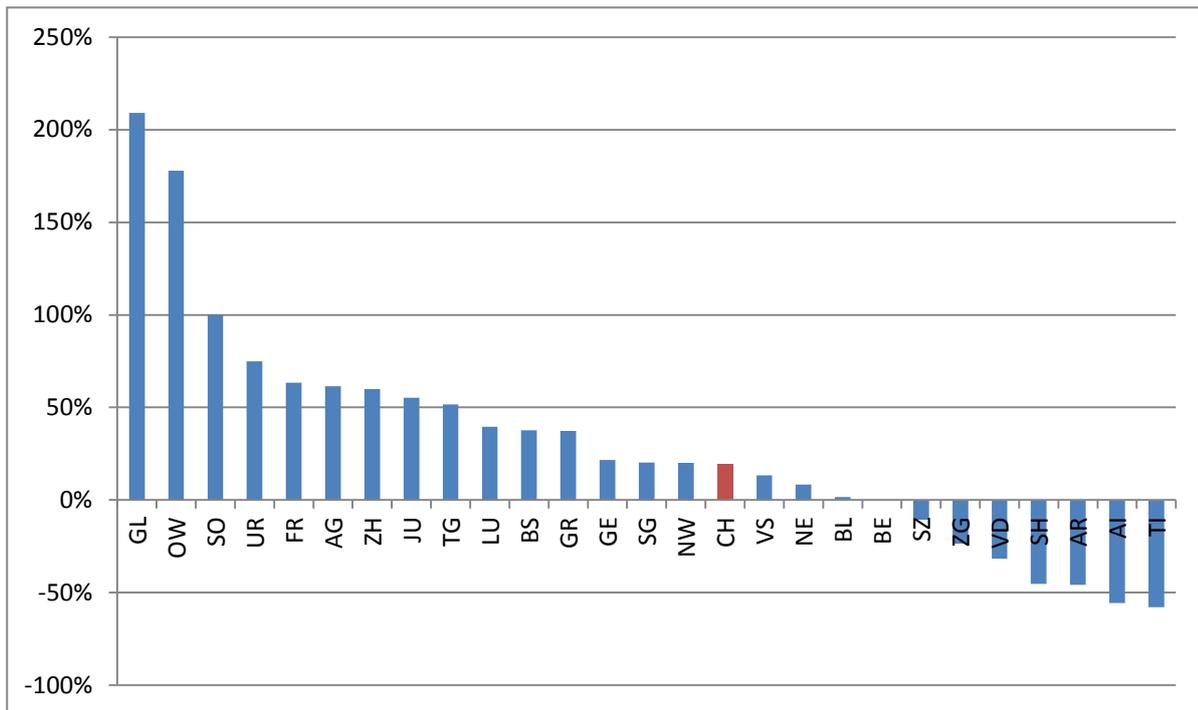
Le graphique ci-dessous montre l'évolution de ces infractions non-éligibles aux amendes d'ordre entre 2012 et 2015.

Graphique 14: Evolution des dénonciations pour consommation de cannabis (avec/sans détention de petites quantités) non-éligibles aux amendes d'ordre en raison d'une infraction simultanée



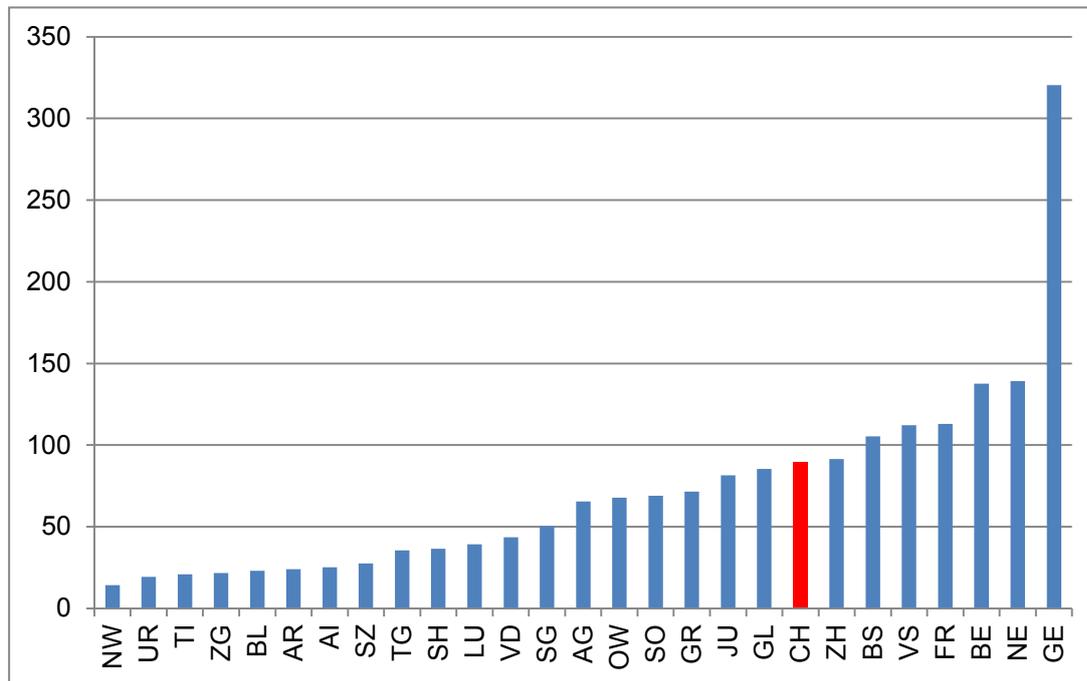
Le nombre de ces dénonciation est resté stable depuis l'introduction des amendes d'ordre, sauf en 2015 où il a augmenté de près d'un cinquième.

Graphique 15: Evolution entre 2012 et 2015 des dénonciations pour consommation de cannabis (avec/sans détention de petites quantités) non-éligibles aux amendes d'ordre en raison d'une infraction simultanée



Les données des cantons montrent des évolutions très différenciées. Il faut évidemment se méfier de certaines tendances dans de petits cantons et qui concernent très peu de cas. Mais, on peut par exemple noter que des cantons comme Fribourg ou Zürich ont vu le nombre de ces dénonciations augmenter de plus de 50% alors qu'il était en baisse du même ordre de grandeur au Tessin.

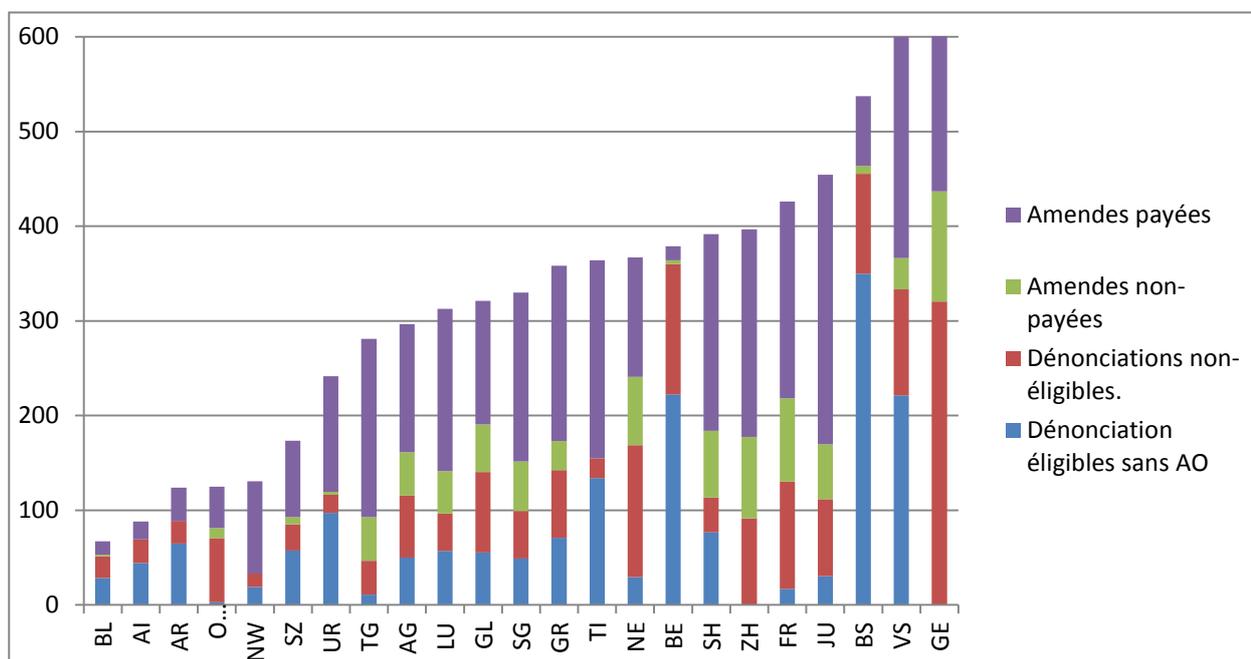
Graphique 16: Taux pour 100'000 habitants des dénonciations pour consommation de cannabis (avec/sans détention de petites quantités) non-éligibles aux amendes d'ordre en raison d'une infraction simultanée (2015)



L'hétérogénéité des taux apparaît une nouvelle fois. Même si on ignore le cas de Genève (où le nombre d'infractions simultanées à la Loi sur les étrangers semble très élevé), le taux de Neuchâtel reste dix fois plus élevé que celui de Nidwald.

On peut maintenant encore ajouter ce type d'infractions aux autres analysées dans les chapitres précédents.

Graphique 17: Taux pour 100'000 habitants des infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis²⁶ (2015), dans les cantons qui disposent de données sur les amendes d'ordre non-payées

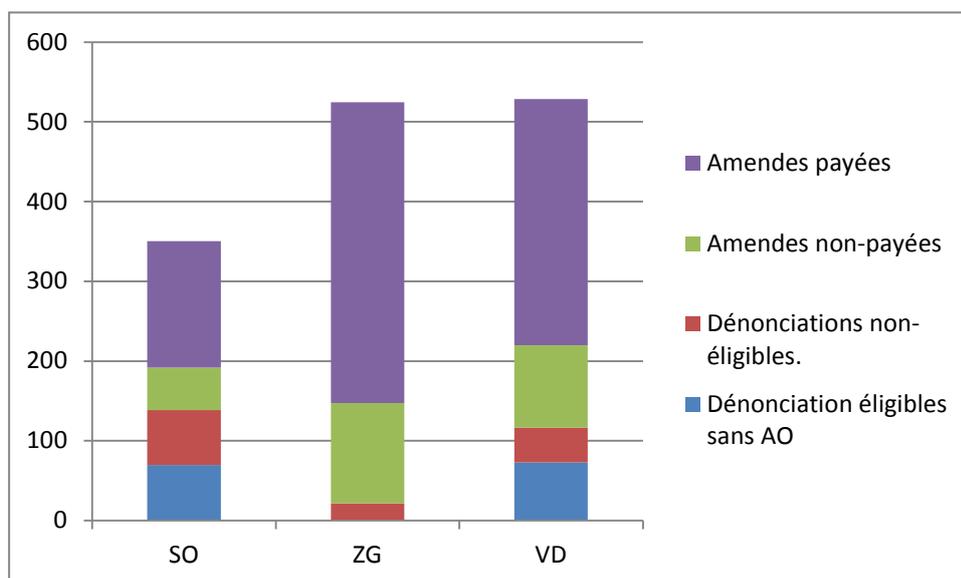


On retiendra du graphique ci-dessus une nouvelle fois les deux grandes constatations sur les infractions liées à la consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis en Suisse. D'une part, celles-ci varient très fortement d'un canton à l'autre. Le taux total est neuf supérieur à Genève et en Valais par rapport à Bâle-Campagne. Il y est aussi plus de 50% plus élevé qu'à Berne, à Zürich et au Tessin. D'autre part, le *mix* d'amendes d'ordre et de dénonciations varie fortement entre les cantons. Il suffit de prendre les quatre cantons qui rapportent le plus d'infractions pour s'en convaincre: à Genève, les dénonciations non-éligibles constituent de loin la catégorie la plus importante; en Valais, les dénonciations potentiellement éligibles et les amendes d'ordre payées sont à peu près au même niveau; à Bâle-Ville les dénonciations éligibles l'emportent; au Jura, ce sont les amendes d'ordre payées qui dominent largement. Difficile, parfois, d'imaginer que ce sont les mêmes dispositions légales qui sont appliquées.

Trois cantons (Soleure, Vaud et Zoug) n'ont pas pu fournir à l'OFS les données sur les amendes d'ordre non-payées. Ils sont de ce fait exclus de l'analyse ci-dessus. On peut toutefois, à titre d'hypothèse, leur appliquer un taux moyen d'amendes non-payées d'environ un quart.

²⁶ Le nombre total d'infractions pour consommation et détention de petites quantités de cannabis est supérieur à ce qui est montré dans ce graphique puisqu'il n'inclut ni les dénonciations de mineurs, ni les dénonciations pour des infractions non-éligibles aux amendes d'ordre qui portent sur la seule détention de petites quantités de cannabis pour usage personnel. En outre, le graphique ne comprend que les 23 cantons qui ont rapporté à l'OFS le nombre d'amendes d'ordre non-payées en 2015.

Graphique 18: Taux pour 100'000 habitants des infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis²⁷ (2015) dans les cantons de Soleure, Zoug et Vaud, en postulant un taux d'amendes d'ordre non-payées d'un quart



Comme on peut le voir, tant Zoug que Vaud sont probablement parmi les cantons avec les taux d'infractions les plus élevés mais avec, dans les deux cas, un tableau des sanctions fortement marqué par les amendes d'ordre. Quand à Soleure, il est plus proche de la moyenne nationale.

7.2.2 Synthèse

On retiendra de cette analyse des infractions non-éligibles aux amendes d'ordre qu'elles ont augmenté en 2015 et qu'il conviendra de suivre cet indicateur pour voir si les pratiques changent. On notera aussi le cas particulier du canton de Genève où la majorité des infractions pour consommation de cannabis se situent dans cette catégorie. Même sans considérer ce dernier canton, on observe à nouveau une grande hétérogénéité tant dans les taux que dans les tendances entre les cantons. Cette hétérogénéité a été observée pour les quatre indicateurs que nous avons analysés (amendes d'ordre, amendes d'ordre non-payées transformées en dénonciations, dénonciations potentiellement éligibles, dénonciations non-éligibles). Les différences sont donc importantes à la fois quantitativement, au niveau du nombre d'infractions sanctionnées, et qualitativement, c'est-à-dire de la manière dont elles sont traitées et sanctionnées.

²⁷ Le nombre total d'infractions pour consommation et détention de petites quantités de cannabis est supérieur à ce qui est montré dans ce graphique puisqu'il n'inclut ni les dénonciations de mineurs, ni les dénonciations pour des infractions non-éligibles aux amendes d'ordre qui portent sur la seule détention de petites quantités de cannabis pour usage personnel. En outre, le tableau ne comprend que les 23 cantons qui ont rapporté à l'OFS le nombre d'amendes d'ordre non-payées en 2015.

8 Focus sur quelques cantons

L'un des objectifs de la modification de la loi de 2012 était de réduire les inégalités de traitement des consommateurs de cannabis vis-à-vis de la loi en Suisse. Comme nous l'avons vu ci-dessus, il n'est pas sûr qu'un tel changement ait eu lieu puisque les différences entre cantons restent, pour chaque indicateur pertinent, importantes.

Pour mieux illustrer ceci, nous allons dans ce chapitre comparer chaque fois deux cantons qui se côtoient et/ou qui partagent certains attributs. Seront examinés, les informations obtenues des cantons, les données statistiques provenant de l'OFS ainsi que des données de prévalences provenant de l'enquête CoRoIAR qui interroge chaque année la population suisse sur ses comportements en matière d'usage de substances psychoactives. Comme, en comparaison avec la consommation d'alcool et de tabac, celle de cannabis est plus limitée nous avons opté pour regrouper les enquêtes des années 2013-2015 pour réduire la marge d'incertitude liée aux petits échantillons dans certains cantons. L'indicateur utilisé est la prévalence de la consommation de cannabis durant la dernière année chez les 15-34 ans, soit la catégorie d'âge qui présente les prévalences les plus élevées.

8.1 Berne et Fribourg

Tableau 2: *Pratiques des cantons de Berne et Fribourg (basé sur le questionnaire police et les directives)*

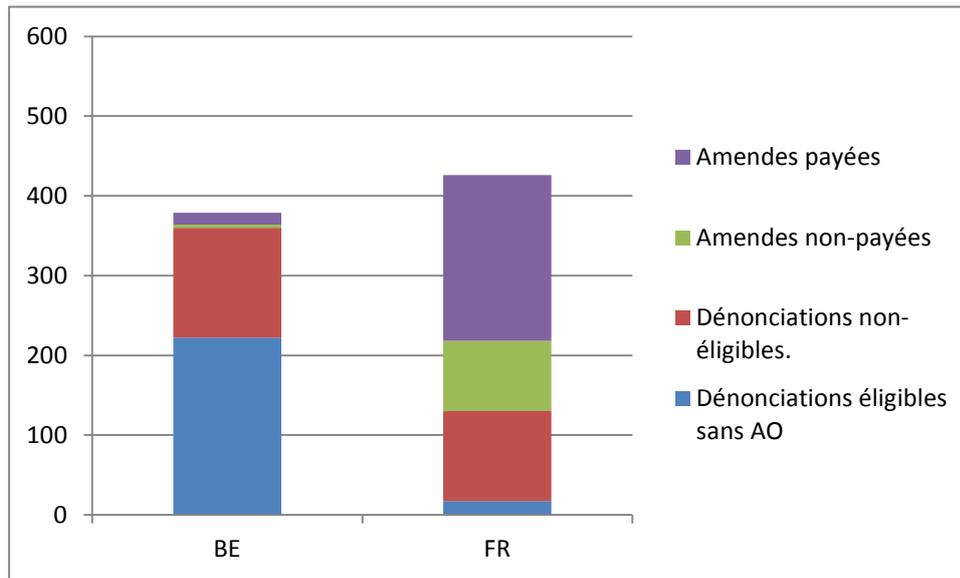
Canton	Consommation seul.	Consommation & détention	Détention seul.	Polices habilitées ²⁸	Infractions compatibles?	Remarque
BE	AO	AO	PS	PC(U)	NON	
FR	AO	AO	AO	PC	NON	

Notes: AO = amende d'ordre; PS = pas de sanction (seul. saisie); D= dénonciation; PC= police cantonale; PM= police municipal; GF= Garde-frontières; (U) = seulement les agents en uniforme; (AO)= il est possible que l'amende d'ordre pour consommation de cannabis soit compatible avec une autre amende d'ordre.

Les deux cantons voisins se distinguent dans leur réponses aux infractions liées à la consommation et détention de petites quantités de cannabis sur deux points. Le premier est que Berne ne sanctionne désormais plus la seule détention de petites quantités de cannabis en raison de l'article 19b alors que Fribourg sanctionne cette infraction par une amende d'ordre. L'autre différence est qu'à Berne seuls les agents en uniforme infligent des amendes d'ordre.

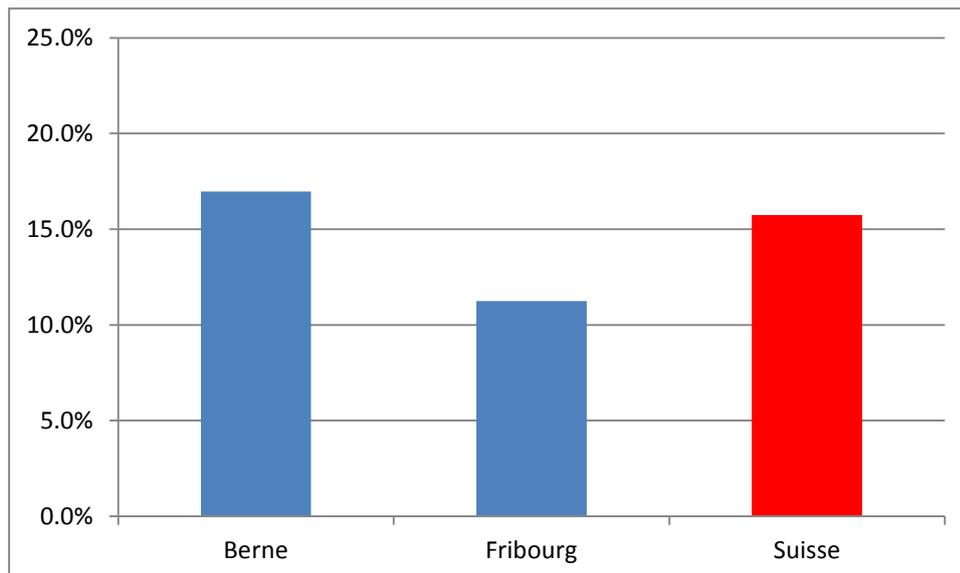
²⁸ Note, dans certains cas des corps de police (p.ex police judiciaire) ne sont pas habilités ou ne portent pas sur eux des carnets pour les AO.

Graphique 19: Taux pour 100'000 habitants des infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis sanctionnées²⁹ (2015)



Ces deux différences, plus d'autres que nous n'avons pu identifier dans le cadre de cette étude, débouchent pourtant sur des taux d'infractions relativement proches: 379 pour 100'000 personnes par année à Berne et 426 à Fribourg. Mais, un examen plus attentif montre de grandes différences. A Berne, la pratique usuelle – peut-être en raison de la limitation des policiers appelés à intervenir – est la dénonciation alors que l'utilisation des amendes d'ordre est l'une des plus faibles du pays.

Graphique 20: Prévalence de la consommation de cannabis durant les 12 derniers mois chez les 15-34 ans, (CoRoIAR, années 2013-2015)

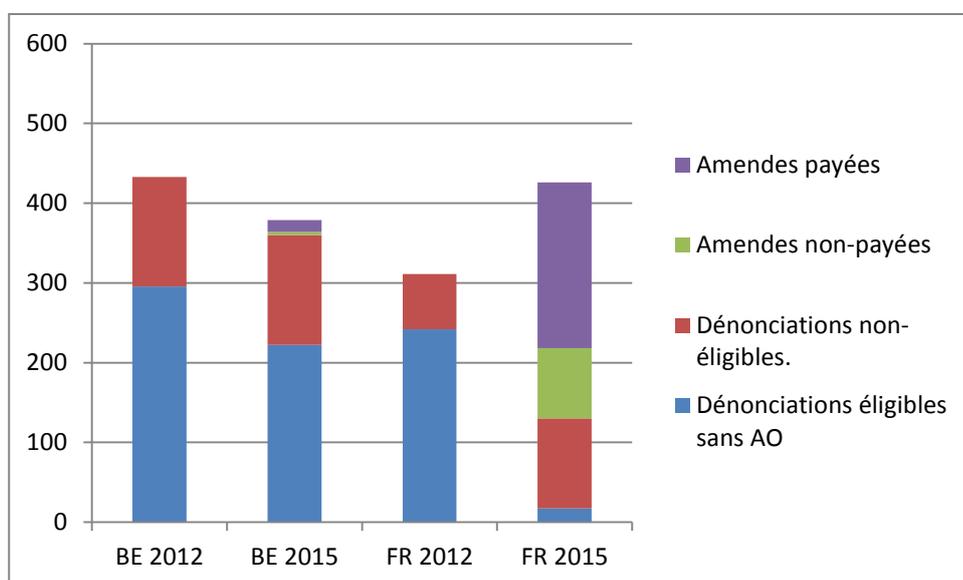


²⁹ Le nombre total d'infractions pour consommation et détention de petites quantités de cannabis est supérieur à ce qui est montré dans ce graphique puisqu'il n'inclut ni les dénonciations de mineurs, ni les dénonciations pour des infractions non-éligibles aux amendes d'ordre qui portent sur la seule détention de petites quantités de cannabis pour usage personnel.

Les prévalences de la consommation de cannabis montrent qu'elle est nettement plus élevée dans le canton de Berne qu'à Fribourg. Comme la taux d'infractions est plus élevé dans le canton de Fribourg, cela suggère aussi que des politiques/pratiques assez différentes de poursuite des consommateurs de cannabis sont appliquées dans ces deux cantons.

S'agissant des infractions, la principale évolution observée depuis 2012 dans le canton de Berne est une baisse de 25% des dénonciations éligibles, ce qui traduit sans doute le fait que la détention de petites quantités n'est plus sanctionnée. A Fribourg, la réponse standard est désormais l'amende d'ordre, avec toutefois un taux de non-paiement élevé, aux alentours de 30%. L'autre catégorie importante est celle des dénonciations avec une infraction simultanée. Celles-ci ont augmenté de plus de 60% depuis 2012.

Graphique 21: Evolution 2012-2015 du taux pour 100'000 habitants des infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis³⁰



Si on détient du cannabis en petites quantités, on ne sera donc pas sanctionné à Berne et on recevra une amende d'ordre de Frs 100 à Fribourg. Si on est pris en consommant du cannabis (avec ou sans détention de petites quantités), on risque d'être dénoncé à la justice à Berne et sanctionné par une amende d'ordre à Fribourg. Le risque absolu d'être sanctionné, en tenant compte de la prévalence, semble nettement plus élevé à Fribourg.

³⁰ Le nombre total d'infractions pour consommation et détention de petites quantités de cannabis est supérieur à ce qui est montré dans ce graphique puisqu'il n'inclut ni les dénonciations de mineurs, ni les dénonciations pour des infractions non-éligibles aux amendes d'ordre qui portent sur la seule détention de petites quantités de cannabis pour usage personnel.

8.2 Bâle-Ville et Genève

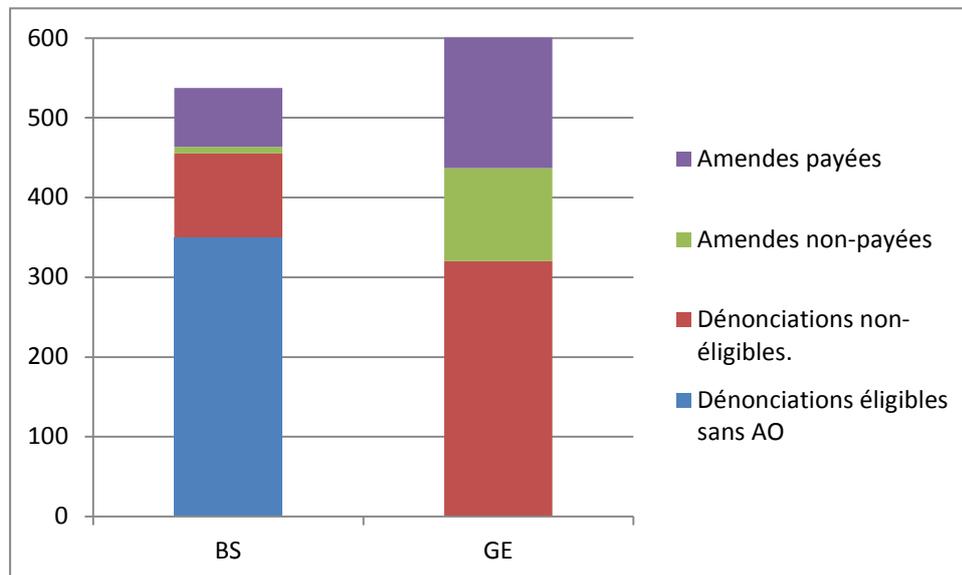
Tableau 3: Pratiques des cantons de Bâle-Ville et de Genève (basé sur le questionnaire police et les directives)

Canton	Consommation seul.	Consommation & détention	Détention seul.	Polices habilitées ³¹	Infractions compatibles?	Remarque
BS	AO	AO	PS	PC	AO	
GE	AO	AO	AO	PC, PM, GF	NON	

Notes: AO = amende d'ordre; PS = pas de sanction (seul. saisie); D= dénonciation; PC= police cantonale; PM= police municipal; GF= Garde-frontières; (U) = seulement les agents en uniforme; (AO)= il est possible que l'amende d'ordre pour consommation de cannabis soit compatible avec une autre amende d'ordre.

Les deux cantons-villes de Bâle-Ville et de Genève se distinguent dans leur réponses aux infractions liées à la consommation et détention de petites quantités de cannabis sur trois points. Le premier est que Bâle-Ville ne sanctionne désormais plus la seule détention de petites quantités de cannabis en raison de l'article 19b alors que Genève sanctionne cette infraction par une amende d'ordre. L'autre différence est que Bâle-Ville n'exclut pas les amendes d'ordre si une infraction connexe pouvant également être punie par une autre amende d'ordre a été commise, une tolérance qui ne semble pas exister à Genève. Dans ce dernier canton, il se pourrait aussi que les corps de police habilités à donner des amendes d'ordre soient plus nombreux.

Graphique 22: Taux pour 100'000 habitants des dénonciations pour infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis³² (2015)



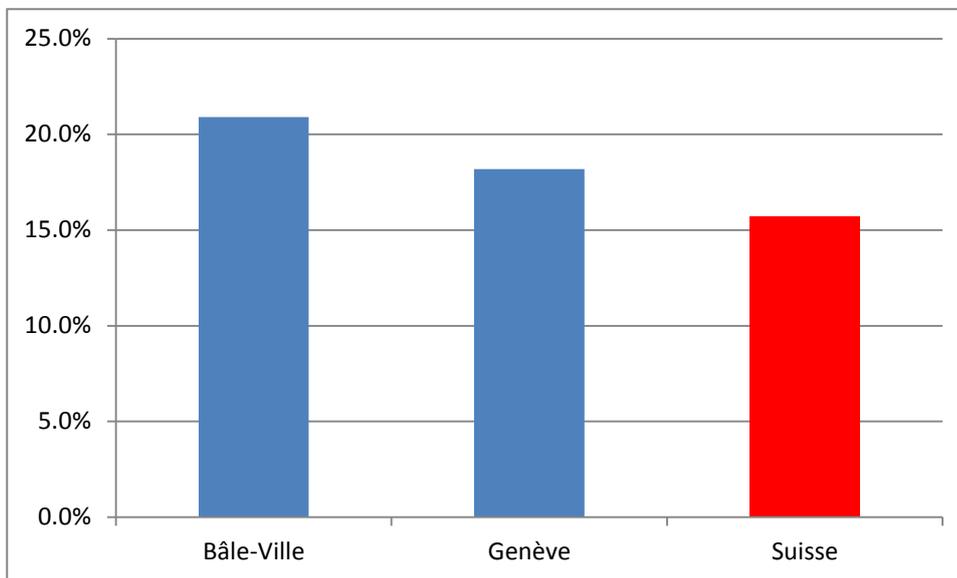
Ces différences, plus d'autres que nous n'avons pu identifier dans le cadre de cette étude, débouchent ici aussi sur des taux d'infractions sanctionnées relativement proches et qui sont parmi les plus élevés au pays: 537 pour 100'000 personnes par année à Bâle-Ville et 601 à Genève. Mais, ici aussi, un examen

³¹ Note, dans certains cas des corps de police (p.ex police judiciaire) ne sont pas habilités ou ne portent pas sur eux des carnets pour les AO.

³² Le nombre total d'infractions pour consommation et détention de petites quantités de cannabis est supérieur à ce qui est montré dans ce graphique puisqu'il n'inclut ni les dénonciations de mineurs, ni les dénonciations pour des infractions non-éligibles aux amendes d'ordre qui portent sur la seule détention de petites quantités de cannabis pour usage personnel.

plus attentif montre des différences importantes. A Bâle-Ville, comme auparavant à Berne, la pratique usuelle est la dénonciation alors que l'utilisation des amendes d'ordre est limitée.

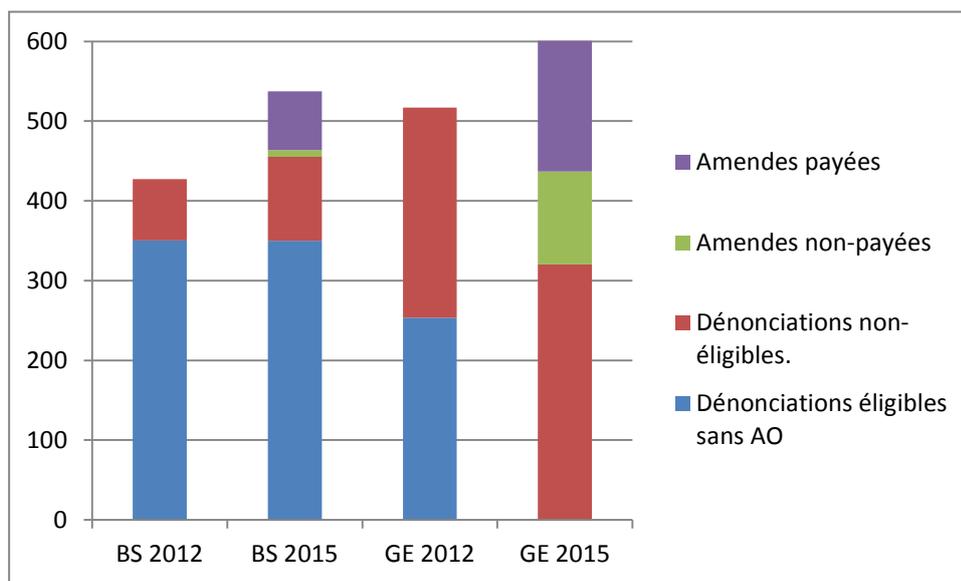
Graphique 23: *Prévalence de la consommation de cannabis durant les 12 derniers mois chez les 15-34 ans, (CoRoIAR, années 2013-2015)*



Les prévalences de la consommation de cannabis montrent que celles-ci sont toutes deux élevées par rapport à la moyenne Suisse. Comme les taux d'infractions sont proches, on peut en conclure que, le risque d'être sanctionné est assez similaire, avec une valeur sans doute un peu plus élevée à Genève. Mais il faut se rappeler que la sanction risque d'être différente entre ces deux cantons.

S'agissant des infractions, malgré le fait que la seule détention de petites quantités de cannabis n'est plus sanctionnée à Bâle-Ville, le nombre de dénonciations éligibles aux amendes d'ordre est resté stable entre 2012 et 2015 et celui pour les dénonciations avec un délit connexe a augmenté de près de 40%. On y dénonce donc plus d'infractions liées à la consommation de cannabis aujourd'hui qu'en 2012. A Genève, ce sont les dénonciations avec un délit connexe qui sont les plus nombreuses avec la valeur la plus haute au niveau national. Ce n'est pas nouveau mais le nombre a encore augmenté de 22% entre 2012 et 2015. Quant aux amendes d'ordre, elles semblent désormais appliquées lorsqu'il n'y a pas eu d'infraction simultanée. Toutefois, comme Fribourg ou Neuchâtel, Genève rapporte un pourcentage élevé d'amendes non-payées qui redeviennent des dénonciations avec la charge administrative que cela peut représenter.

Graphique 24: Evolution 2012-2015 du taux pour 100'000 habitants des infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis³³



Si on détient du cannabis en petites quantités, on ne sera donc pas sanctionné à Bâle-Ville et on recevra une amende d'ordre de Frs 100 à Genève, si on a pas commis d'infraction connexe ce qui semble pourtant souvent être le cas. Si on est pris en consommant du cannabis (avec ou sans détention de petites quantités), on risque avant tout d'être dénoncé à la justice à Bâle-Ville et sanctionné par une amende d'ordre à Genève. Le risque absolu d'être sanctionné, en tenant compte de la prévalence, pourrait être un peu plus élevé à Genève.

8.3 Argovie et Bâle-Campagne

Tableau 4: Pratiques des cantons d'Argovie et de Bâle-Campagne (basé sur le questionnaire police et les directives)

Canton	Consommation seul.	Consommation & détention	Détention seul.	Polices habilitées ³⁴	Infractions compatibles?	Remarque
AG	AO	AO	PS	PC, PM	(AO)	
BL	AO	AO	PS	PC(U)	NON	

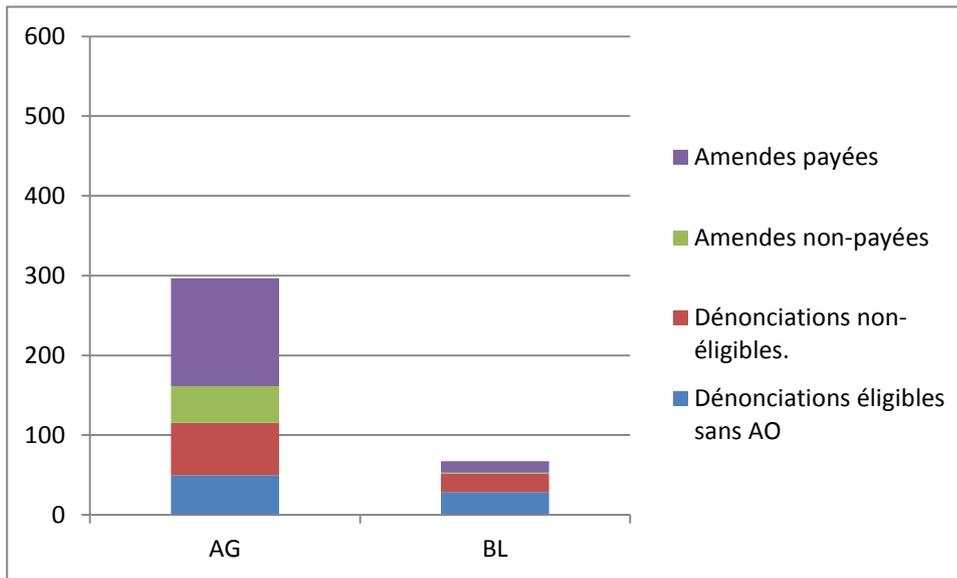
Notes: AO = amende d'ordre; PS = pas de sanction (seul. saisie); D= dénonciation; PC= police cantonale; PM= police municipal; GF= Garde-frontières; (U) = seulement les agents en uniforme; (AO)= il est possible que l'amende d'ordre pour consommation de cannabis soit compatible avec une autre amende d'ordre.

Les cantons voisin d'Argovie et de Bâle-Campagne se distinguent dans leur réponses aux infractions liées à la consommation et détention de petites quantités de cannabis sur deux points. Le premier est que Bâle-Campagne n'autorise que les policiers cantonaux en uniforme à infliger les amendes d'ordre et le second que le canton d'Argovie pourrait tolérer des infractions connexes si celles-ci sont aussi punies par des amendes d'ordre. Sinon, les deux cantons ne sanctionnent désormais plus la seule détention de petites quantités de cannabis et sanctionnent de la même manière la consommation de cannabis.

³³ Le nombre total d'infractions pour consommation et détention de petites quantités de cannabis est supérieur à ce qui est montré dans ce graphique puisqu'il n'inclut ni les dénonciations de mineurs, ni les dénonciations pour des infractions non-éligibles aux amendes d'ordre qui portent sur la seule détention de petites quantités de cannabis pour usage personnel.

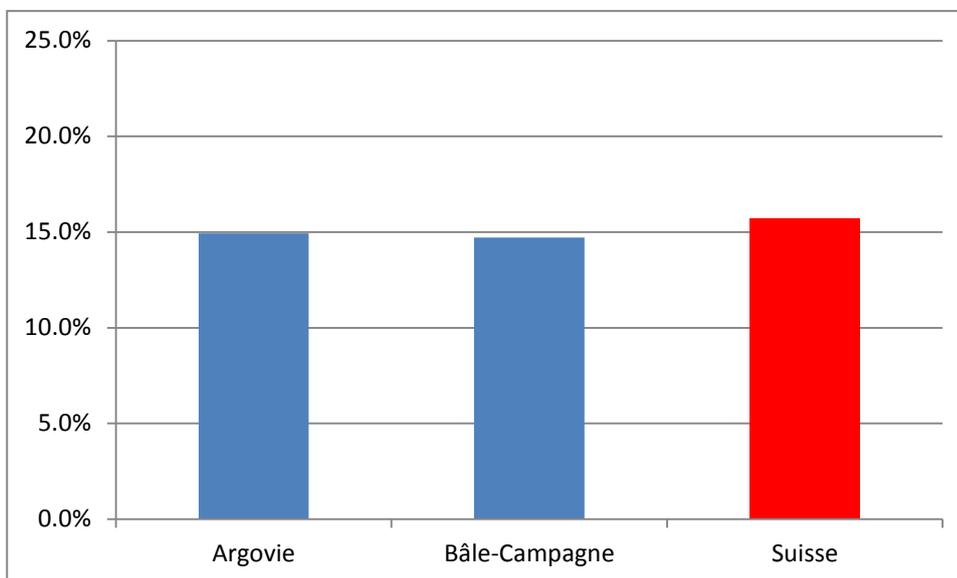
³⁴ Note, dans certains cas des corps de police (p.ex police judiciaire) ne sont pas habilités ou ne portent pas sur eux des carnets pour les AO.

Graphique 25: Taux pour 100'000 habitants des dénonciations pour infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis³⁵ (2015)



Ces différences, plus d'autres que nous n'avons pu identifier dans le cadre de cette étude, débouchent sur des taux d'infractions très différenciés: 297 pour 100'000 personnes par année en Argovie, un taux qui se situe proche de la moyenne nationale, et 67 à Bâle-Campagne, le taux le plus faible du pays.

Graphique 26: Prévalence de la consommation de cannabis durant les 12 derniers mois chez les 15-34 ans, (CoRoIAR, années 2013-2015)

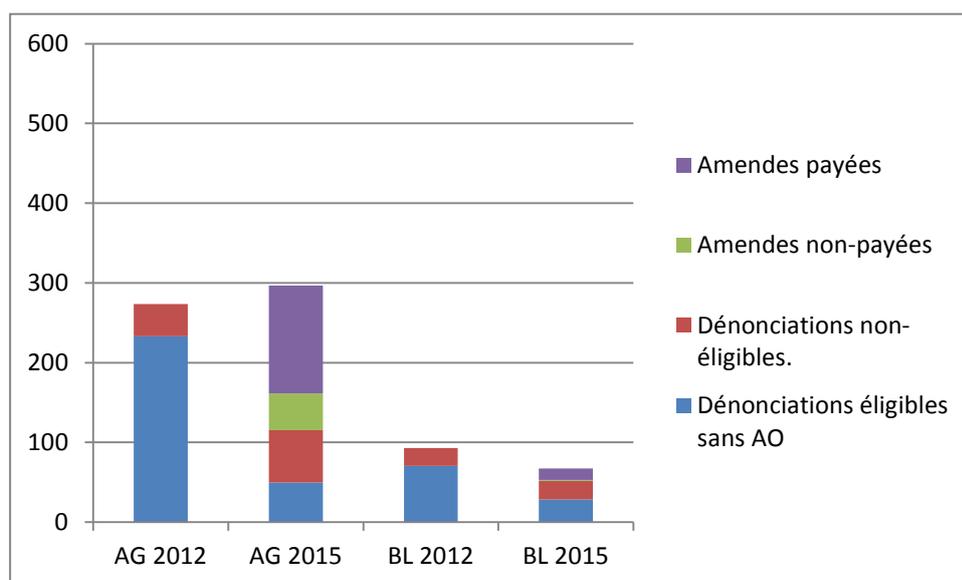


³⁵ Le nombre total d'infractions pour consommation et détention de petites quantités de cannabis est supérieur à ce qui est montré dans ce graphique puisqu'il n'inclut ni les dénonciations de mineurs, ni les dénonciations pour des infractions non-éligibles aux amendes d'ordre qui portent sur la seule détention de petites quantités de cannabis pour usage personnel.

Les prévalences de la consommation de cannabis montrent que celles-ci sont dans les deux cantons proches de la moyenne Suisse. Comme le taux d'infractions est plus de quatre fois plus élevé en Argovie qu'à Bâle-Campagne, on peut en conclure que le risque d'être sanctionné est lui aussi très différent entre ces deux cantons.

S'agissant de l'évolution des infractions, Bâle-Campagne avait déjà avant la modification de la loi un taux d'infractions sanctionnées très faible. Cela s'est encore accentué depuis, puisque le nombre de dénonciations éligibles aux amendes d'ordre a baissé de 60% sans que cela soit réellement compensé par les amendes d'ordre. Cela est sans doute lié au fait que, désormais, la seule détention ne fait plus l'objet de poursuites ou d'une autre sanction. On dénonce donc de moins en moins et on donne très peu d'amendes à Bâle-Campagne. En Argovie, la situation est différente. Les amendes d'ordre ont remplacé une large part des dénonciations qui ne comprennent pas une infraction connexe. Quant au nombre de dénonciations avec un délit simultané, il a augmenté de plus de 60% entre 2012 et 2015. Il en résulte un tableau assez confus où les amendes d'ordre dominent mais où les dénonciations restent proportionnellement nombreuses. A cela s'ajoute le fait qu'une partie importante des amendes d'ordre ne sont pas payées: un quart en 2015.

Graphique 27: Evolution 2012-2015 du taux pour 100'000 habitants des infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis³⁶



Si on détient du cannabis en petites quantités, on ne sera donc à priori sanctionné ni à Bâle-Campagne ni en Argovie. Si on est pris en consommant du cannabis (avec ou sans détention de petites quantités), on risque une amende d'ordre en Argovie et une dénonciation à Bâle-Campagne, mais les risques semblent faibles dans ce dernier canton puisque le risque absolu d'y être sanctionné est plus de quatre fois plus faible qu'en Argovie et peut-être le plus bas de Suisse.

³⁶ Le nombre total d'infractions pour consommation et détention de petites quantités de cannabis est supérieur à ce qui est montré dans ce graphique puisqu'il n'inclut ni les dénonciations de mineurs, ni les dénonciations pour des infractions non-éligibles aux amendes d'ordre qui portent sur la seule détention de petites quantités de cannabis pour usage personnel.

8.4 Tessin et Valais

Tableau 5: *Pratiques des cantons du Tessin et du Valais (basé sur le questionnaire police et les directives)*

Canton	Consommation seul.	Consommation & détention	Détention seul.	Polices habilitées ³⁷	Infractions compatibles?	Remarque
TI	AO	AO	AO	PC, PM, GF	AO	****
VS	AO	AO	AO	PC, PM, GF ³⁸	(AO)	*****

Notes: AO = amende d'ordre; PS = pas de sanction (seul. saisie); D= dénonciation; PC= police cantonale; PM= police municipal; GF= Garde-frontières; (U) = seulement les agents en uniforme; (AO)= il est possible que l'amende d'ordre pour consommation de cannabis soit compatible avec une autre amende d'ordre.

**** Tessin: l'amende d'ordre ne peut être appliquée que si l'auteur de l'infraction la paie immédiatement.

***** Valais: si le contrevenant avoue avoir consommé à d'autres occasions du cannabis, la procédure ordinaire s'applique.

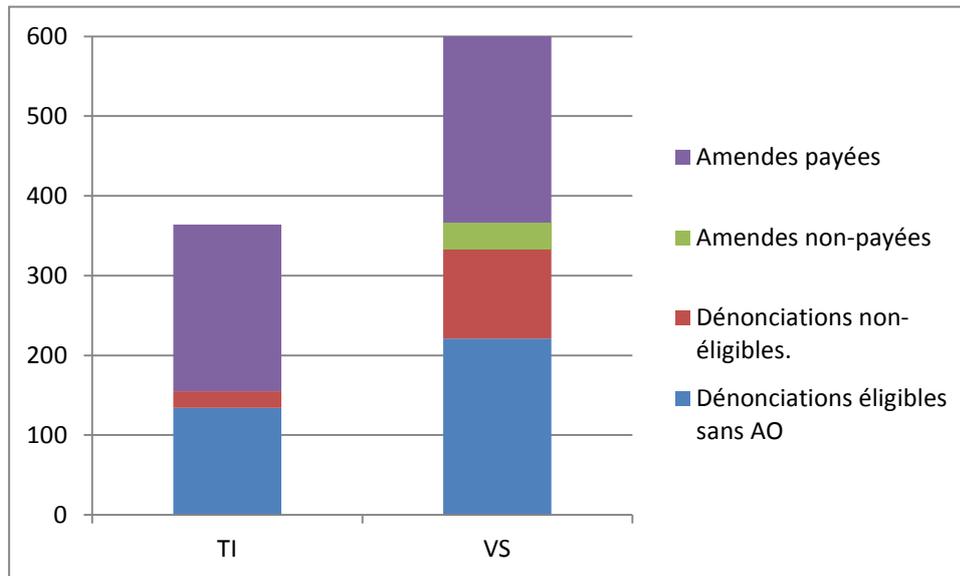
A priori les cantons du Tessin et du Valais appliquent des politiques similaires. Ils sanctionnent tous deux la consommation, la consommation et détention, et la seule détention de petites quantités de cannabis par des amendes d'ordre. Ils habilitent aussi les principaux corps de police à donner ces amendes, avec toutefois une nuance s'agissant du canton du Valais qui ne l'a fait que très récemment. La possibilité de combiner une amende d'ordre liée au cannabis avec une autre amende d'ordre existe au Tessin et pourrait être possible en Valais, sur la base de la réponse à l'une de nos questions.

Les deux cantons ont cependant aussi des particularités. Au Tessin, l'amende d'ordre ne peut être infligée que si le contrevenant la paie tout de suite, ce qui ne correspond pas aux dispositions prévues par l'article 28e (paiement dans les trente jours avec délai de réflexion). En Valais, la directive stipule que si le contrevenant avoue avoir déjà consommé à d'autres reprises du cannabis, il n'est plus éligible aux amendes d'ordre, ce qui ne correspond ni à l'intention du législateur ni aux exceptions prévues à l'article 28c qui ne considère que les infractions simultanées.

³⁷ Note, dans certains cas des corps de police (p.ex police judiciaire) ne sont pas habilités ou ne portent pas sur eux des carnets pour les AO.

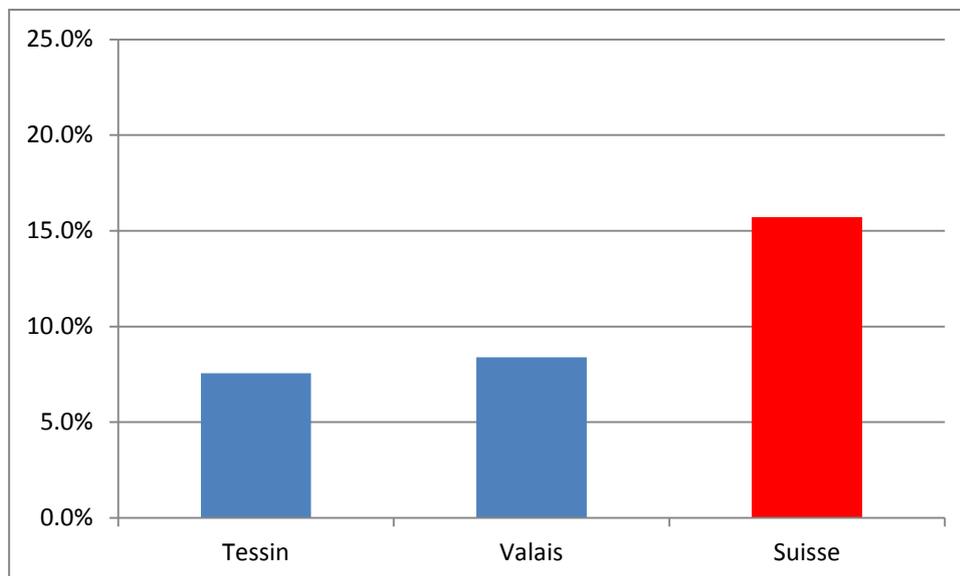
³⁸ Dès 1.10.15

Graphique 28: Taux pour 100'000 habitants des dénonciations pour infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis³⁹ (2015)



Ces différences, plus d'autres que nous n'avons pu identifier dans le cadre de cette étude, débouchent sur des taux d'infractions très différenciés: 364 pour 100'000 personnes par année au Tessin, un taux au-dessus de la moyenne (319) des 23 cantons pour lesquels nous disposons de l'ensemble des données, et 600 en Valais, le taux le plus élevé avec Genève.

Graphique 29: Prévalence de la consommation de cannabis durant les 12 derniers mois chez les 15-34 ans, (CoRoIAR, années 2013-2015)



Les prévalences de la consommation de cannabis montrent que celles-ci sont similaires et très basses, en comparaison nationale, dans les deux cantons. Comme le taux d'infractions est nettement plus élevé

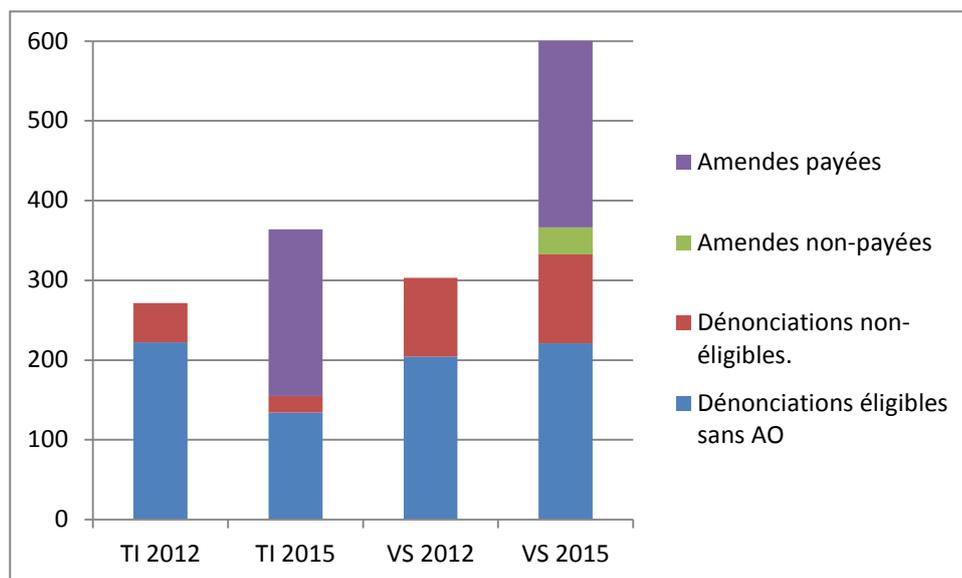
³⁹ Le nombre total d'infractions pour consommation et détention de petites quantités de cannabis est supérieur à ce qui est montré dans ce graphique puisqu'il n'inclut ni les dénonciations de mineurs, ni les dénonciations pour des infractions non-éligibles aux amendes d'ordre qui portent sur la seule détention de petites quantités de cannabis pour usage personnel.

en Valais, on peut en conclure que le risque d'y être sanctionné est lui aussi plus élevé. Le fait que les prévalences soient peu élevées suggère aussi que dans ces deux cantons ce risque de sanction est élevé en comparaison nationale. Cela vaut particulièrement pour le Valais qui pourrait être le canton qui sanctionne le plus la consommation de cannabis.

S'agissant de l'évolution des infractions depuis 2012, le Tessin a largement eu recours aux amendes d'ordre qui, en raison du critère de paiement immédiat, ont toutes été payées. L'introduction de ces amendes a aussi vu une baisse relativement faible des dénonciations éligibles (- 40%) mais la plus forte en Suisse des dénonciations avec infractions simultanées (-58%). Une telle évolution est unique parmi les cantons et donne lieu à une situation particulière où dominent les amendes d'ordre et les infractions potentiellement éligibles à celles-ci. L'obligation de payer l'amende d'ordre immédiatement joue certainement un rôle important puisqu'elle transforme parfois en dénonciation une infraction qui devrait, selon la loi, être d'abord sanctionnée par l'amende d'ordre.

En Valais, la situation est différente. Les amendes d'ordre semblent s'être simplement ajoutées aux dénonciations pour infractions éligibles et non-éligibles, qui ont toutes deux encore augmenté depuis 2012 (+8% et +13%). Au total, le canton a presque doublé le nombre d'infractions liées à la consommation de cannabis sanctionnées par une dénonciation ou par une amende d'ordre pour devenir, en 2015, celui qui a le taux le plus élevé (avec Genève) parmi les 23 cantons avec des données suffisantes.

Graphique 30: Evolution 2012-2015 du taux pour 100'000 habitants des infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis⁴⁰



Le Tessin et le Valais sont deux cantons où les infractions liées à la consommation de cannabis semblent être souvent sanctionnées. Pourtant, la situation y est très différente. Au Tessin, on risque désormais plus de se voir appliquer une amende d'ordre. Mais le critère de paiement immédiat limite le déploiement de cette mesure. En Valais, amende d'ordre et dénonciation sont désormais possibles dans un contexte où le taux d'infractions sanctionnées a presque doublé depuis la modification de la loi. L'interprétation restrictive des infractions pouvant mener à une amende d'ordre, en y ajoutant une exception non-prévue

⁴⁰ Le nombre total d'infractions pour consommation et détention de petites quantités de cannabis est supérieur à ce qui est montré dans ce graphique puisqu'il n'inclut ni les dénonciations de mineurs, ni les dénonciations pour des infractions non-éligibles aux amendes d'ordre qui portent sur la seule détention de petites quantités de cannabis pour usage personnel.

par la loi, y a sans doute contribué. La conséquence en est, si l'on tient compte de la prévalence, un risque de sanction très élevé.

8.5 St-Gall et Zürich

Tableau 6: Pratiques des cantons (basé sur le questionnaire police et les directives)

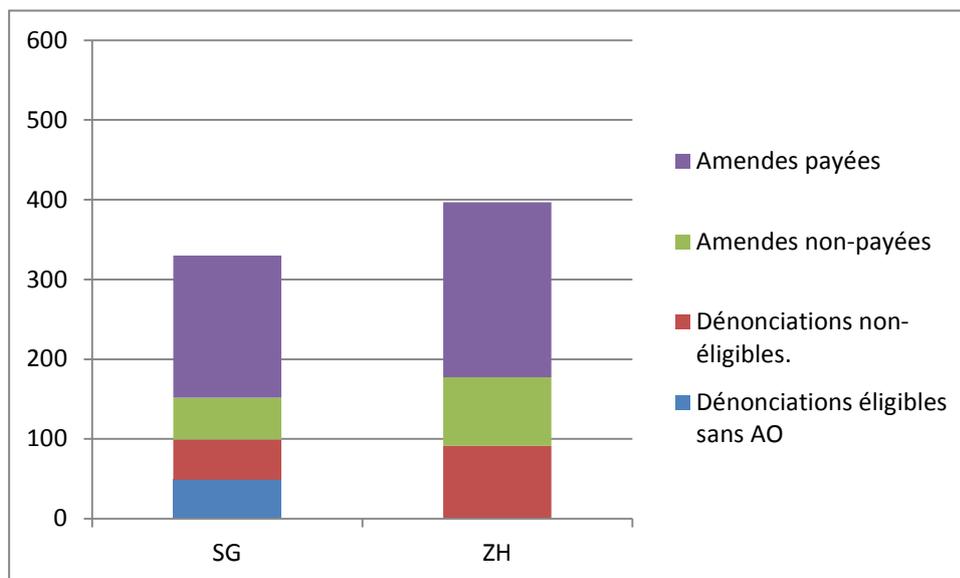
Canton	Consommation seul.	Consommation & détention	Détention seul.	Polices habilitées ⁴¹	Infractions compatibles?	Remarque
SG	AO	AO	AO	PC, PM	AO	**
ZH	AO	AO	AO	PC, PM	(AO)	

Notes: AO = amende d'ordre; PS = pas de sanction (seul. saisie); D= dénonciation; PC= police cantonale; PM= police municipal; GF= Garde-frontières; (U) = seulement les agents en uniforme; (AO)= il est possible que l'amende d'ordre pour consommation de cannabis soit compatible avec une autre amende d'ordre.

** Saint-Gall: si le détenteur de cannabis pour usage personnel dispose de plus de 10 grammes, il sera jusqu'à concurrence de 20 grammes soumis à une procédure simplifiée de contravention à la LStup.

Les deux cantons voisins de St-Gall et de Zürich semblent appliquer le même modèle à quelques détails près.

Graphique 31: Taux pour 100'000 habitants des dénonciations pour infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis⁴² (2015)

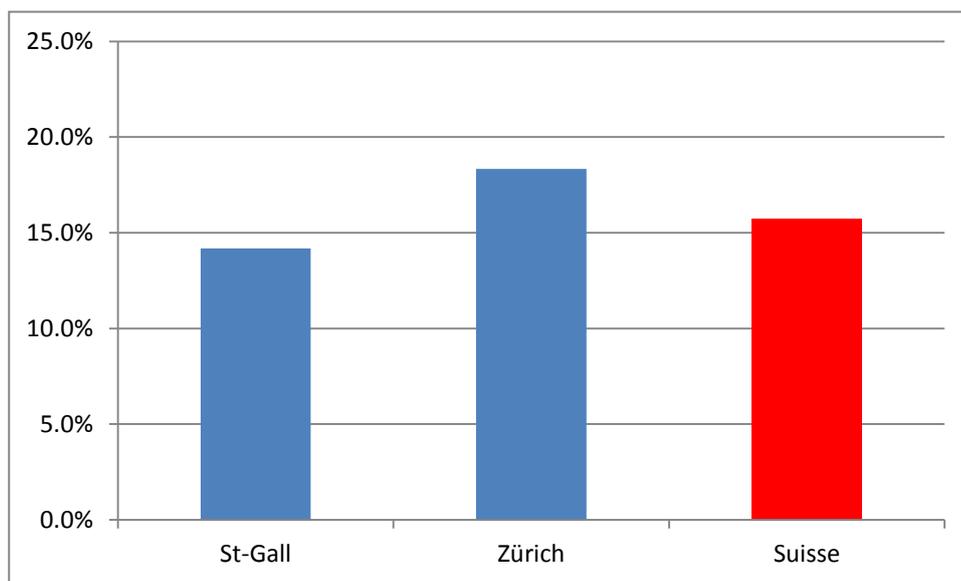


Malgré les grandes similitudes apparentes, les deux cantons débouchent sur des taux d'infractions quelque peu différenciés: 330 pour 100'000 personnes par année à St-Gall, un taux proche de la moyenne nationale, et un taux un peu plus élevé de 397 à Zürich.

⁴¹ Note, dans certains cas des corps de police (p.ex police judiciaire) ne sont pas habilités ou ne portent pas sur eux des carnets pour les AO.

⁴² Le nombre total d'infractions pour consommation et détention de petites quantités de cannabis est supérieur à ce qui est montré dans ce graphique puisqu'il n'inclut ni les dénonciations de mineurs, ni les dénonciations pour des infractions non-éligibles aux amendes d'ordre qui portent sur la seule détention de petites quantités de cannabis pour usage personnel.

Graphique 32: *Prévalence de la consommation de cannabis durant les 12 derniers mois chez les 15-34 ans, (CoRoIAR, années 2013-2015)*

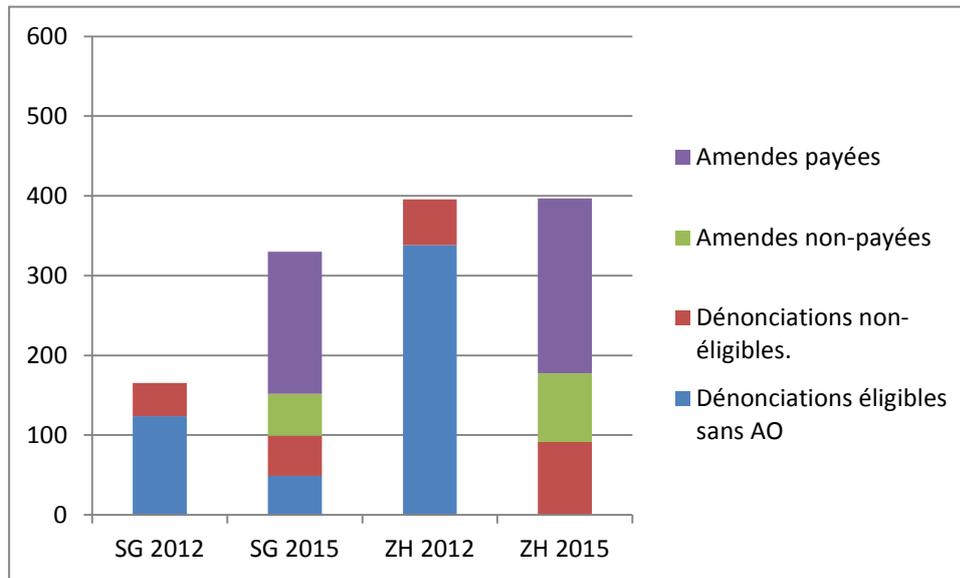


Les prévalences de la consommation de cannabis montrent une valeur proche de la moyenne nationale pour le canton de St-Gall et une valeur nettement plus élevée pour le canton de Zürich. On peut donc penser que la différence du taux d'infraction reflète une différence en matière de consommation de cannabis, un cas rare dans ces comparaisons inter-cantoniales.

S'agissant de l'évolution des infractions depuis 2012, dans les deux cantons, les amendes d'ordre semblent avoir été appliquées pour la majorité des infractions éligibles. A St-Gall, où une procédure d'amendes d'ordre cantonale existait déjà avant la modification de la loi fédérale, la baisse des dénonciations éligibles entre 2012 et 2015 est de 60% alors qu'à Zürich cette catégorie pourrait avoir été totalement substituée puisqu'il y a aujourd'hui plus d'amendes d'ordre non-payées que d'infractions éligibles.

Les deux cantons ont aussi des taux assez proches s'agissant des amendes non-payées: 22.7% à St-Gall et 28.2% à Zürich en 2015. Ils ont aussi en commun un autre développement depuis 2012, celui de la hausse des infractions liées à la consommation de cannabis avec une infraction simultanée: +20% à St-Gall et +60% à Zürich. L'évolution dans ce dernier canton, comme à Genève, justifierait sans doute une brève investigation sur la raison d'un tel changement.

Graphique 33: Evolution 2012-2015 du taux pour 100'000 habitants des infractions pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis⁴³



Peut-être ces deux cantons représentent-ils le mieux l'intention du législateur et ce qu'elle devient dans la réalité. On a alors une majorité d'amendes d'ordre, mais dont une part significative se retransformera en dénonciation en raison du non-paiement (volontaire ou non).

⁴³ Le nombre total d'infractions pour consommation et détention de petites quantités de cannabis est supérieur à ce qui est montré dans ce graphique puisqu'il n'inclut ni les dénonciations de mineurs, ni les dénonciations pour des infractions non-éligibles aux amendes d'ordre qui portent sur la seule détention de petites quantités de cannabis pour usage personnel.



8.6 Synthèse

Cette comparaison entre cinq paires de cantons montre bien la diversité des pratiques mais aussi de l'évolution qui a suivi l'introduction de la procédure des amendes d'ordre. Si dans certains cas on a des situations proches, comme cela semble être le cas entre Zürich et St-Gall, le plus souvent les divergences sont spectaculaires, que ce soit au niveau des taux d'infractions, des procédures engagées et des évolutions depuis 2012. La conséquence en est que les consommateurs de cannabis ne seront pas soumis aux mêmes pratiques dans des cantons qui souvent se côtoient.

Bien entendu, de nombreuses informations nous manquent ici. La politique drogue, les moyens et stratégies de la police et de la justice, ou encore certaines particularités au niveau des consommateurs de cannabis, sont toutes des variables dont nous n'avons pu tenir compte ici. Il reste cependant que c'est la première fois, à notre connaissance, qu'une telle diversité dans les pratiques cantonales est mise à jour.

9 Conclusions

Cette première immersion dans la mise en œuvre de la dernière modification de la LStup portant sur la procédure d'amendes d'ordre pour les consommateurs de cannabis livre de nombreux enseignements. Le premier est que la modification de la loi, qui est le fruit d'un compromis politique à la suite de différentes réformes avortées (projet de révision du Conseil fédéral de 2001, initiative populaire rejetée en 2008), contient différentes ambiguïtés (Hug-Beeli; 2016) et des marges de manœuvre qui concernent la définition des infractions concernées (consommation, consommation et détention, seule détention), les critères d'exclusion (les infractions simultanées) et le contexte d'application (les corps de police habilités à les donner).

Cette situation donne lieu à des pratiques différenciées des cantons. En réponse à un questionnaire, nous avons appris qu'un nombre non-négligeable de cantons ne sanctionnent désormais plus systématiquement la seule détention de petites quantités de cannabis, que certains admettent des infractions connexes 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. En outre, certains cantons nous ont indiqué des critères supplémentaires, non-prévus par la loi, comme l'obligation du paiement immédiat de l'amende d'ordre ou le fait de ne pas avoir consommé de cannabis dans un passé relativement récent. Il en résulte une diversité importante des pratiques.

Les données de l'OFS permettent une investigation plus approfondie. Elle montrent notamment que les amendes d'ordre ont remplacé une très large partie, de l'ordre de 70%, des dénonciations qui auraient été éligibles dans le passé, c'est-à-dire la consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis par un adulte sans infraction simultanée connue. Toutefois, comme près d'un quart des amendes d'ordre ne sont (volontairement ou non) pas payées et qu'elle se transforment donc comme le prévoit la loi en dénonciations, le taux effectif de remplacement n'est finalement que d'environ 50%.

Globalement, l'introduction des amendes d'ordre semble avoir augmenté le nombre d'infractions sanctionnées pour consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis. Ainsi, si l'on compare les données qui sont à notre disposition pour 2012 et 2015, on trouve une hausse d'environ 15%. Il faudra continuer à s'intéresser à cet indicateur puisque le nombre d'amendes d'ordre croît depuis son introduction et que celui des dénonciations – hors amendes d'ordre non-payées – suit une courbe inverse mais désormais moins prononcée.

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 (p.ex. Berne), que d'autres semblent l'avoir ajoutée plutôt que substituée aux dénonciations (p.ex. Valais) et que d'autre encore semblent l'avoir adoptée de manière très conséquente (p.ex. Zoug). On verra aussi que le taux d'infractions est beaucoup plus élevé en Valais qu'à Bâle-Campagne et que cette différence s'est accentuée avec l'introduction des amendes d'ordre⁴⁴, et ce alors que la prévalence de la consommation semble nettement plus élevée à Bâle-Campagne qu'en Valais. La différence en termes de risque de sanctions entre ces deux cantons est donc sans doute encore bien plus élevée que ne le suggèrent les seules données policières.

⁴⁴ En 2012, le taux d'infractions (dénonciations) était environ trois fois plus élevé en Valais (303 par an pour 100'000 habitants) qu'à Bâle-Campagne (93). En 2015, ce taux (amendes d'ordre et dénonciations) était environ neuf fois plus important en Valais (600) qu'à Bâle-Campagne (67).

Chaque indicateur analysé dans ce rapport renvoie à cette très grande hétérogénéité des pratiques cantonales vis-à-vis des consommateurs de cannabis. On notera aussi que l'introduction des amendes d'ordre a vu en parallèle une baisse, entre 2012 et 2015, des infractions qui ne sont pas éligibles (en raison d'une infraction simultanée) dans certains cantons (p.ex. Tessin) mais, à l'inverse, une hausse parfois importante de celles-ci dans d'autres cantons (p.ex. Zürich).

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; etc.

Les objectifs attribués à la modification de la loi étaient de réduire la charge pour la justice et les coûts liés à la poursuite des consommateurs de cannabis, et de permettre une plus grande égalité de traitement devant la loi. La réduction de la charge pour la justice est plausible puisqu'environ 70% des cas éligibles – qui représentaient la majorité des dénonciations à la justice – font désormais l'objet d'une amende d'ordre. Cette réduction des tâches est toutefois contrariée par le fait qu'une partie importante, aux alentours d'un quart, des amendes ne sont pas payées et deviennent donc à nouveau des dénonciations. Le nombre absolu d'infractions sanctionnées est aussi en augmentation, ce qui entraîne peut-être des coûts supplémentaires. Enfin, comme le notait l'un des cantons, l'ordonnance pénale permettait déjà une procédure accélérée et relativement peu gourmande en ressources. D'autres cantons, en revanche, sont d'avis que la nouvelle procédure permet de réduire les ressources mobilisées pour les infractions liées à la consommation de cannabis.

Une question ouverte est toutefois celle de savoir si les ressources ont été réduites dans leur ensemble ou seulement pour la justice. L'administration des amendes d'ordre est en effet désormais du côté de la police qui doit en gérer l'application, y inclus les cas de non-paiement qu'il faut dénoncer à la justice. L'étude menée ici ne permet pas de savoir si la résultat net, en comptant à la fois la justice et la police, correspond véritablement à une baisse des ressources mobilisées pour ce type d'infractions et du coût moyen des cas individuels.

Même s'il reste différentes zones d'ombre, on peut en tout cas 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. Lorsque l'on regarde les données, il est parfois difficilement concevable que certains cantons appliquent la même loi, comme l'ont montré les comparaisons au chapitre 8.

In fine, on se retrouve donc avec une contraventionnalisation de la consommation et/ou détention de petites quantités de cannabis qui répond peut-être partiellement aux objectifs de réduction des coûts et de la charge liés à ce type d'infractions, mais qui ne réduit pas, et sans doute accentue, les inégalités de traitement devant la loi. Pour l'expliquer, on peut remonter à la modification de la loi elle-même et aux ambiguïtés et marges de manœuvre que le législateur y a introduit. L'une d'entre-elles, qui concerne l'article 19b et la possible absence de sanctions pour la détention de cannabis, n'a d'ailleurs sans doute pas fini de faire parler d'elle. Mais, au-delà du texte de loi, on peut aussi interroger les intentions du législateur. Comme nous l'avons vu au début de ce rapport, déjà au début des années 1970 le parlement ne savait pas comment réagir à la consommation de drogues illicites et a opté pour un compromis de type "ferme mais indulgent" qui a introduit passablement d'ambiguïtés dans la loi qui ont été interprétées différemment dans les cantons. Depuis, les réformes vers un autre modèle ont avorté avant que l'introduction de la procédure des amendes d'ordre n'introduise une seconde série d'ambiguïtés avec sa

volonté de rester ferme mais de manière efficiente. Une série d'ambiguïtés sur une autre ne rend pas la vision plus claire, comme le montrent les pratiques différenciées des cantons.

La question que cela soulève aussi est si la consommation de cannabis est une infraction suffisamment grave, et dangereuse pour la société, pour accepter de telles différences de traitement des citoyens devant la loi? Ces différences ont sans doute été accentuées par la procédure des amendes d'ordre dont l'objectif était, justement, de provoquer un effet inverse et de mettre fin à des inégalités de traitement préexistantes. En outre, il est possible que la différenciation/insécurité existe désormais aussi à l'intérieur même de certains cantons, par exemple par le fait que certains corps de police donnent, pour la même infraction, une amende d'ordre et d'autres la dénoncent à la justice. C'est ce que nous ont rapporté certaines autorités cantonales.

On doit sans doute conclure que, si le législateur se donne comme priorité de répondre à l'inégalité de traitement des consommateurs de cannabis devant la loi, il devrait le faire différemment: en adoptant des procédures et sanctions plus uniformes et incontournables, en décriminalisant la consommation comme cela se fait depuis quinze ans au Portugal ou en choisissant un autre modèle de régulation comme le font désormais un nombre croissant de pays et régions.

Finalement, il reste une question ouverte: pourquoi les différences entre les cantons sont-elles si importantes? Dans le cadre de la mise en œuvre de cette étude, différentes variables nous ont été exposées à ce sujet: fédéralisme, politique drogue, politique judiciaire et policière, organisation des forces de police, etc. Il serait maintenant utile de reprendre les résultats du travail d'analyse que nous avons fait et d'aller voir les cantons en leur demandant de nous aider à comprendre leur situation individuelle. Un tel travail permettrait de mieux comprendre et interpréter les résultats de ce travail.



Annexe: Principaux articles/alinéas de la LStup qui concernent la consommation et la détention de cannabis pour usage personnel⁴⁵

Art. 1 But

La présente loi a pour but:

- a. de prévenir la consommation non autorisée de stupéfiants et de substances psychotropes, notamment en favorisant l'abstinence;
- b. de réglementer la mise à disposition de stupéfiants et de substances psychotropes à des fins médicales et scientifiques;
- c. de protéger les personnes des conséquences médicales et sociales induites par les troubles psychiques et comportementaux liés à l'addiction;
- d. de préserver la sécurité et l'ordre publics des dangers émanant du commerce et de la consommation de stupéfiants et de substances psychotropes;
- e. de lutter contre les actes criminels qui sont étroitement liés au commerce et à la consommation de stupéfiants et de substances psychotropes.

Art. 2 Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par:

- a. stupéfiants: les substances et préparations qui engendrent une dépendance et qui ont des effets de type morphinique, cocaïnique ou cannabique, et celles qui sont fabriquées à partir de ces substances ou préparations ou qui ont un effet semblable à celles-ci;

Art. 8 Stupéfiants interdits

1. Les stupéfiants indiqués ci-après ne peuvent être ni cultivés, ni importés, ni fabriqués ou mis dans le commerce:
 - d. les stupéfiants ayant des effets de type cannabique

⁴⁵ Source: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19981989/index.html#id-1>

Dispositions pénales

Art. 19

1. Est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire:
 - a. celui qui, sans droit, cultive, fabrique ou produit de toute autre manière des stupéfiants;
 - b. celui qui, sans droit, entrepose, expédie, transporte, importe, exporte des stupéfiants ou les passe en transit;
 - c. celui qui, sans droit, aliène ou prescrit des stupéfiants, en procure de toute autre manière à un tiers ou en met dans le commerce;
 - d. celui qui, sans droit, possède, détient ou acquiert des stupéfiants ou s'en procure de toute autre manière;
 - e. celui qui finance le trafic illicite de stupéfiants ou sert d'intermédiaire pour son financement;
 - f. celui qui, publiquement, incite à la consommation de stupéfiants ou révèle des possibilités de s'en procurer ou d'en consommer;
 - g. celui qui prend des mesures aux fins de commettre une des infractions visées aux let. a à f.
2. L'auteur de l'infraction est puni d'une peine privative de liberté d'un an au moins, cette sanction pouvant être cumulée avec une peine pécuniaire:
 - a. s'il sait ou ne peut ignorer que l'infraction peut directement ou indirectement mettre en danger la santé de nombreuses personnes;
 - b. s'il agit comme membre d'une bande formée pour se livrer de manière systématique au trafic illicite de stupéfiants;
 - c. s'il se livre au trafic par métier et réalise ainsi un chiffre d'affaires ou un gain important;
 - d. si, par métier, il propose, cède ou permet de toute autre manière à des tiers d'avoir accès à des stupéfiants dans les lieux de formation principalement réservés aux mineurs ou dans leur périmètre immédiat.
3. Le tribunal peut atténuer librement la peine:
 - a. dans le cas d'une infraction visée à l'al. 1, let. g;
 - b. dans le cas d'une infraction visée à l'al. 2, si l'auteur est dépendant et que cette infraction aurait dû servir au financement de sa propre consommation de stupéfiants.

**Art. 19a**

1. Celui qui, sans droit, aura consommé intentionnellement des stupéfiants ou celui qui aura commis une infraction à l'art. 19 pour assurer sa propre consommation est passible de l'amende.
2. Dans les cas bénins, l'autorité compétente pourra suspendre la procédure ou renoncer à infliger une peine. Une réprimande peut être prononcée.
3. Il est possible de renoncer à la poursuite pénale lorsque l'auteur de l'infraction est déjà soumis, pour avoir consommé des stupéfiants, à des mesures de protection, contrôlées par un médecin, ou s'il accepte de s'y soumettre. La poursuite pénale sera engagée, s'il se soustrait à ces mesures.
4. Lorsque l'auteur sera victime d'une dépendance aux stupéfiants, le juge pourra ordonner son renvoi dans une maison de santé. L'art. 44 du code pénal suisse est applicable par analogie.

Art. 19b

1. Celui qui se borne à préparer des stupéfiants en quantités minimales, 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.
2. Dix grammes de stupéfiants ayant des effets de type cannabique sont considérés comme une quantité minimale.

Poursuite pénale et procédure relative aux amendes d'ordre**Art. 28b Principe**

1. Les infractions visées à l'art. 19a, ch. 1, commises par la consommation de stupéfiants ayant des effets de type cannabique peuvent être réprimées par une amende d'ordre infligée selon une procédure simplifiée (procédure relative aux amendes d'ordre).
2. Le montant de l'amende d'ordre est de 100 francs.
3. Il n'est pas tenu compte des antécédents ni de la situation personnelle du contrevenant.
4. Le produit contenant du cannabis est saisi lorsque l'amende d'ordre est infligée.

Art. 28c Exceptions

La procédure relative aux amendes d'ordre n'est pas appliquée dans les cas suivants:

- a. le contrevenant consomme du cannabis et commet simultanément une autre infraction contre la présente loi ou d'autres lois;
- b. l'infraction n'a pas été constatée par un agent d'un organe de police compétent;
- c. l'infraction a été commise par un mineur.

Art. 28 Organes de police compétents

Les cantons désignent les organes de police habilités à infliger des amendes d'ordre.

Art. 28e Paiement

1. Le contrevenant peut payer l'amende immédiatement ou dans les 30 jours.
2. En cas de paiement comptant, le contrevenant reçoit une quittance.
3. Si le contrevenant ne paie pas l'amende immédiatement, un formulaire prévoyant un délai de réflexion de 30 jours lui est remis. L'agent en garde une copie, qui est détruite lorsque l'amende est payée dans ce délai.
4. Le produit contenant du cannabis qui a été saisi est réputé confisqué une fois l'amende payée.
5. Si le contrevenant ne paie pas l'amende dans le délai, l'organe de police compétent engage la procédure ordinaire.

Art. 28f Formulaires

1. La quittance doit contenir au moins les indications suivantes:
 - a. les nom, prénom et adresse du contrevenant;
 - b. la désignation de l'organe de police compétent;
 - c. la date, l'heure et le lieu de la consommation du produit contenant du cannabis;
 - d. l'infraction commise;
 - e. le montant de l'amende;
 - f. la description du produit confisqué;
 - g. la date et le lieu de l'établissement de la quittance;
 - h. le nom et la signature de l'agent.
2. Le formulaire prévoyant un délai de réflexion contient les indications suivantes:
 - a. les nom, prénom, date de naissance, lieu d'origine et domicile du contrevenant;
 - b. la date à laquelle il a été remis;
 - c. l'indication que, faute de paiement dans les 30 jours, la procédure ordinaire sera engagée;
 - d. la désignation de l'organe de police compétent;
 - e. la date, l'heure et le lieu de la consommation du produit;
 - f. l'infraction commise;
 - g. le montant de l'amende;
 - h. la description du produit saisi contenant du cannabis;
 - i. la date et le lieu de l'établissement du document;
 - j. le nom et la signature de l'agent.
3. Un bulletin de versement est annexé au formulaire prévoyant un délai de réflexion.

Art. 28g Frais

Aucun frais n'est perçu en cas d'application de la procédure relative aux amendes d'ordre.



Art. 28h Force de chose jugée

Une fois payée, l'amende a force de chose jugée, sous réserve de l'art. 28k.

Art. 28i Contrevenants non domiciliés en Suisse

Si un contrevenant non domicilié en Suisse ne paie pas l'amende immédiatement, il doit en consigner le montant ou fournir d'autres sûretés suffisantes.

Art. 28j Refus de la procédure relative aux amendes d'ordre

1. Les organes de police sont tenus d'informer le contrevenant qu'il peut refuser de se soumettre à la procédure relative aux amendes d'ordre.
2. Le droit pénal ordinaire et les dispositions de procédure du code de procédure pénale sont applicables si le contrevenant refuse de se soumettre à la procédure relative aux amendes d'ordre.

Art. 28k Amendes d'ordre et procédure ordinaire

Si le juge constate sur indication du contrevenant une violation de l'art. 28c, il annule l'amende et applique la procédure ordinaire.

Art. 28l Amende dans la procédure ordinaire

Une amende d'ordre peut également être infligée dans la procédure ordinaire.

Bibliographie

ALBRECHT, P. (2007). Die Strafbestimmungen des Betäubungsmittelgesetzes (Art. 19-28 BetmG), 2. Auflage. Bern: Stämpfli Verlag.

ASSEMBLEE FEDERALE DE LA CONFEDERATION SUISSE (2012). Loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Loi sur les stupéfiants, LStup): Modification du 28 septembre 2012. Berne: Confédération Suisse (FF 2012 7539).

BOGGIO, Y. et al. (1997) Apprendre à gérer: La politique suisse en matière de drogues. Genève: Georg.

CONFEDERATION SUISSE (2011). Initiative parlementaire Loi sur les stupéfiants (Révision): Rapport du 2 septembre 2011 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national + Avis du Conseil fédéral. Berne: Confédération Suisse (RS 741.03).

EIDGENÖSSISCHE KOMMISSION FÜR DROGENFRAGEN – EKDF. (2008) Cannabis 2008: Update zum Cannabisbericht 1999. Bern: EKDF.

HÄNNI, C. (1998) Im Spannungsfeld zwischen Arzneimittel und Rauschgift: Zur Geschichte der Betäubungsmittelgesetzgebung in der Schweiz. Bern: SGGP/SSHP.

HANSJAKOB, T. & KILLIAS, M. (2012) Repression in der Drogenpolitik. In EIDGENÖSSISCHE KOMMISSION FÜR DROGENFRAGEN (ed.) Drogenpolitik als Gesellschaftspolitik: Ein Rückblick auf dreissig Jahre Schweizer Drogenpolitik. Zürich: Seismo.

HUG-BEELI, G. (2016): Betäubungsmittelgesetz (BetmG) Kommentar zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.

LEIMLEHNER, E. (2004) Der Cannabismarkt in der Schweiz. Strukturen, Veränderungen und Risiken. Abhängigkeiten. 2/2004. p.1–8.

OBRADOVIC, I. (2016) Législations relatives à l'usage et à la détention de cannabis: définitions et état des lieux en Europe. Paris: OFDT.

ZOBEL, F. & MARTHALER, M. (2016): De A (Anchorage) à Z (Zürich): nouveaux développements concernant la régulation du marché du cannabis (3ème édition mise à jour du rapport Des Rocky Mountains aux Alpes). Lausanne: Addiction Suisse.