
Addenda 1 au rapport
« Pour plus de sécurité dans la ville. Les Associations de
consommateurs de Cannabis : un modèle efficace de
réglementation de l'accès au Cannabis » du Groupe de
réflexion interpartis du Canton de Genève*

04.06.2014

Ce groupe est composé des personnalités suivantes :

- Sophie Buchs, PDC (079 725 49 03)
- Marie-Thérèse Engelberts, MCG (078 709 82 11)
- Andreas Saurer/ Mathias Bushbeck, Les Verts (022 733 51 50)
- Lydia Schneider Hausser, PS (079 382 82 89)
- Rolin Wavre, PLR (079 653 37 78)

Il a été présidé par Sandro Cattacin et coordonné par Arnaud Moreillon

Contact :

Arnaud Moreillon arnaud.moreillon@ps-ge.ch (079 395 70 15)

Comment citer: Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève (2014). *Addendum 1 au rapport « Pour plus de sécurité dans la ville. Les Associations de consommateurs de Cannabis : un modèle efficace de réglementation de l'accès au Cannabis » du Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève*. Genève : Document de discussion.

Synthèse et proposition

Constatant que le marché ouvert de la drogue à Genève est une cause majeure d'insécurité et qu'il a conduit à une perte de contrôle sur une partie de l'espace public, le Groupe composé des personnes soussignées, issues de partis représentés au Grand Conseil, s'est réuni pour élaborer des propositions concrètes. Il a travaillé hors des enceintes habituelles et sans a priori depuis l'été 2012. Les premiers résultats ont été présentés aux présidents des partis politiques en mai 2013, puis rendus publics lors d'une conférence de presse en décembre 2013. Les membres du Groupe ont défendu les conclusions de la première version du Rapport devant leurs partis respectifs et participé à de nombreuses réunions techniques et politiques à Genève et ailleurs en Suisse. Des consultations ont également eu lieu avec différents milieux concernés tant par la consommation, le commerce, la production ou la régulation du cannabis, de même que des juristes spécialistes. Le Groupe a également rencontré des représentants de l'Etat du Colorado qui vient de régulariser le commerce du cannabis.

Le Groupe souligne que la réglementation de la consommation ouvre la voie à une véritable prévention : les consommateurs problématiques deviennent ainsi visibles. En effet, il n'est pas possible de mener une prévention active pour la consommation de produits illégaux.

Le marché du cannabis représente une part importante du marché ouvert et génère de nombreux délits annexes qui pourrissent la vie des Genevois. Son chiffre d'affaire en Suisse pour 2012 s'élève à 1 milliard. Par ailleurs, la consommation de cannabis a été ou est en voie d'être régularisée dans de nombreux pays. En Suisse, la consommation est non seulement largement rependue mais traitée par le législateur au moyen d'une simple contravention.¹

Après un examen détaillé des solutions expérimentées ou appliquées à l'étranger, le Groupe propose de tenter une expérience-pilote à Genève et

¹ « Les infractions liées à la consommation de produits stupéfiants concernent les *produits du chanvre* (marijuana, haschich, etc.), les *opiacés* (héroïne, méthadone, morphine, etc.) et les *stimulants* (cocaïne, khat, ecstasy, etc.). En 2011, 4 188 infractions aux *produits du chanvre* sont recensées par la SPC (Statistique policière de la criminalité), soit une progression de 8,5 % en une année. Les délits pour consommation d'*opiacés* (855 en 2011) et de *stimulants* (395) fléchissent de, respectivement, 4,4 % et 30,2 %. » (OCSTAT 2012 : 3)

d'autoriser, pendant une période de trois ans, la culture, la distribution et la consommation de cannabis et de ses produits dérivés comme le haschisch et l'huile, dans le cadre d'associations contrôlées et encadrées, s'inspirant des *associations de consommateurs* connues ailleurs, notamment en Espagne ou encore en France.

Les modèles de consommation légale expérimentés ailleurs n'ont pas montré une augmentation de la consommation ni du nombre des consommateurs. En Suisse, on estime leur nombre entre 6,25% et 8,5% de la population, soit environ 500'000. Il est de 5,74% aux Pays-Bas où la consommation est tolérée.

Combinée à une répression accrue du commerce de rue, cette solution vise à limiter les effets criminogènes du marché ouvert, à maintenir un contact personnel avec les utilisateurs, membres dûment enregistrés des associations de consommateurs de cannabis et dont la confidentialité est garantie, à contrôler et limiter la teneur du produit en THC, le principe actif du cannabis et à s'assurer que la quantité produite ne dépasse pas les besoins individuels. Une contribution serait prélevée sur la vente du produit afin de couvrir les frais occasionnés par le système de contrôle et les efforts accrus de prévention (sous forme de taxe ou de cotisation).

Nous proposons de lancer un projet pilote à Genève – si possible en collaboration avec d'autres grandes villes suisses – donnant ainsi chair aux initiatives lancées par Bâle, Zurich et Berne qui n'ont pas, pour l'heure, proposé de contenu concret. Il s'agit de coordonner l'approche avec les autres projets afin d'obtenir au plan fédéral l'autorisation ou au moins une tolérance tacite de déroger à la législation actuelle pour une période d'essai de trois ans. Un accompagnement scientifique indépendant examinerait pendant cette période l'impact sur la santé publique (habitude de consommation, évolution de la consommation problématique) et sur la sécurité publique (sécurité de l'espace public et impact sur le marché noir).

Les membres du Groupe sont conscients des limites du projet : le cannabis et ses dérivés ne sont qu'une partie du marché des substances psychoactives. Il ne fait aucun doute que l'offre de cocaïne et d'héroïne doivent continuer à être combattues par les moyens pénaux tout en maintenant l'arsenal thérapeutique actuel. L'un des avantages du projet proposé est de permettre à la police de concentrer ses efforts sur ces deux produits. Le Groupe est également conscient qu'une consommation abusive d'alcool présente un danger majeur.

Convaincus que ce problème était suffisamment sérieux pour mériter un examen serein et protégé du jeu politique habituel, nous avons travaillé

en notre nom propre, avec l'accord de principe des présidences de nos partis. Nous sommes satisfaits d'avoir ainsi lancé un débat sur des bases solides et constructives.

Les contacts menés de décembre 2013 à mai 2014 nous ont conduits à apporter quelques modifications au Projet initial et à préciser les contours de certains points délicats qu'il nous semble nécessaire de développer ci-dessous afin de rendre compte de l'état du Projet à la mi-juin 2014, comme nous nous y étions engagés publiquement.

Il est clair pour nous que ce Groupe formé de responsables politiques de milice n'a pas les capacités techniques ni l'autorité nécessaires pour élaborer un plan détaillé de mise en œuvre. Nous souhaitons que les autorités cantonales en charge de la santé et de la sécurité se saisissent officiellement de la question et mandatent dès le second semestre 2014 les services compétents dans ce sens.

Les principales leçons tirées du débat public et des contacts pris au sein des partis politiques genevois sont les suivantes :

1. L'inclusion des **mineurs** dans le Projet, même sous conditions strictes, a rencontré des objections très fortes dans de nombreux milieux. Dans ces conditions, il nous semble que le Projet n'a de chance de se réaliser qu'à la condition d'en exclure les jeunes en dessous de 18 ans. Le Groupe tient cependant à souligner que les raisons qui l'avait poussé à ouvrir l'accès des Associations aux mineurs gardent leur pertinence : tenus hors du programme, les plus jeunes risquent d'être les cibles privilégiées du marché illégal et de continuer à acheter, directement ou non, et à consommer dans de mauvaises conditions sanitaires, sociales et sécuritaires.
2. Les mineurs qui seraient déjà devenus consommateurs problématiques pourraient être traités dans cadre thérapeutique strict. Les cas de dépendance grave seraient traités, comme dans le cas de l'héroïne, avec des produits (non fumés) au sens de l'article 8 de la Loi sur les stupéfiants.
3. D'ailleurs, toujours en ce qui concerne les mineurs, nous pensons que l'article 3b de la LStp² permet d'instaurer, au niveau des villes et des

² Art. 3b "Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons : 1 Les cantons encouragent l'information et le conseil en matière de prévention des troubles liés à l'addiction et de leurs conséquences médicales et sociales. Ils accordent à cet égard une importance particulière à la protection des enfants et des jeunes. Ils mettent en place les

cantons, des « commissions de dissuasion » à l'exemple du modèle portugais qui suivraient de près les consommateurs problématiques. Ce modèle a fait ses preuves. Une baisse du nombre de consommation problématique a été constatée.

4. Le Groupe considère que l'appellation de « cannabis social clubs » utilisée en Espagne est malheureuse car elle peut laisser penser que les associations pourraient faire la promotion de la consommation, ce qui n'est de loin pas le cas. On parlera donc **d'Associations de Consommateurs de Cannabis (ACC)**.
5. De même, il est apparu important de souligner que le Projet se propose de **réglementer la consommation** et non pas de la libéraliser, comme les opposants tentent de le faire croire. Nous considérons plutôt que la prohibition actuelle, que la police ne parvient pas à faire respecter malgré des efforts considérables, est de fait très proche d'un marché libre.
6. Le suivi des personnes qui présentent une **consommation problématique** et les efforts de **prévention** sont essentiels. De ce point de vue, la qualité du personnel des ACC sera un défi majeur. Les Associations devront pouvoir référer les adultes consommateurs problématiques à la Commission de dissuasion
7. L'acceptabilité du projet dépend aussi en bonne partie du fait qu'elle permettra aux forces de **police de se concentrer sur d'autres crimes** et délits perçus par la société comme plus néfastes pour le tissu social et la sécurité, et donc plus répréhensibles.
8. Le Groupe n'a pas encore trouvé une manière satisfaisante de tracer une ligne rouge entre la consommation de cannabis et la **conduite d'un véhicule**. L'établissement de normes est plus délicat que pour la consommation d'alcool car l'évolution de la présence de THC dans l'organisme est beaucoup plus lente. Nous pensons néanmoins qu'un test de réactivité pourrait être utilisé pour vérifier la capacité de conduire. Ce test pourrait du coup dépasser le strict domaine de la consommation de cannabis et concerner la conduite sous l'emprise de médicaments ou d'autres substances psychotropes.
9. Deux options existent pour assurer la **production** : centralisée ou privée. Pour des raisons de sécurité, il nous semble préférable d'organiser une production aussi centralisée que possible, qui serait plus à même d'assurer un contrôle strict des taux de THC, le principe

conditions-cadre adéquates et créent les organismes nécessaires ou soutiennent des institutions privées répondant aux critères de qualité requis."

actif du cannabis (dont le niveau dans les produits actuellement disponibles sur le marché noir est bien souvent très élevé). Le commandant de la police jurassienne, Olivier Guéniat, estime de son côté que l'on devrait autoriser la culture et la consommation dans la sphère privée et individuelle. Cette proposition ne prend en compte que la sécurité de l'espace public, mais elle ne répond pas aux problèmes de consommation problématique et de la qualité du produit. Elle laisse une porte grande ouverte au maintien d'un marché noir.

10. Les responsables de la libéralisation au Colorado insistent sur la nécessité **d'adapter très rigoureusement la quantité** de cannabis produit à la consommation effective de la population concernée. Il s'agit d'éviter absolument à la fois une surproduction qui conduirait à approvisionner le marché noir ou à un marché d'exportation. De même, une production trop peu importante favoriserait une augmentation des prix et là aussi le maintien du marché noir.
11. Lors des consultations réalisées, certains se sont inquiétés de ce qu'un enregistrement devrait être fait des membres afin qu'il soit possible pour les autorités de vérifier que le détenteur de cannabis est bien autorisé à le transporter ou à le consommer. Une solution technique devra être trouvée pour satisfaire à la fois **les nécessités de contrôle** et une certaine **protection de la sphère privée** des consommateurs. Le Groupe estime que les évolutions récentes de la technologie informatique pourraient servir cet objectif.
12. Finalement, une considération plus politique s'est imposée à nous. Une partie de l'opinion publique, emmenée par l'UDC, s'oppose par principe à toute réforme autre que la poursuite d'une répression qui a montré ses limites et semble trouver un avantage politique dans l'échec de la répression actuelle. Il s'agit à l'évidence d'une **posture assez cynique** qui ne tient compte ni de l'évolution du monde ni même des effets désastreux de livrer une partie de la jeune génération au marché noir, aux produits de mauvaise qualité achetés dans des conditions de sécurité précaires. A noter que le représentant genevois de ce parti a été autorisé à participer aux travaux du Groupe pendant 18 mois avant de s'en retirer juste avant que le Projet ne soit rendu public.
13. Les consultations juridiques menées durant cette période montrent qu'une marge de manœuvre existe afin d'instaurer au minimum un régime de tolérance pour cette expérience. En effet, l'article 19b LStup

permet la consommation privée et la détention d'un produit stupéfiant, s'il n'est pas vendu³. La loi pose la limite d'un maximum de 10 grammes de cannabis. La proposition de baser le Projet pilote sur des associations sans but lucratif répond ainsi au principe général de gratuité. Faute de pouvoir taxer directement le produit, la cotisation aux ACC pourrait servir à couvrir les frais occasionnés à l'Etat par le Projet. ..

14. Le Groupe estime que le Projet doit présenter un bilan financier neutre. Les frais occasionnés par le fonctionnement des associations et leur contrôle, le suivi des cas problématiques doivent être couverts par une taxe perçue sur le produit ou un mécanisme analogue. Globalement, le Projet ne devrait ni coûter à l'Etat ni servir à lui apporter des ressources nouvelles. Le gain attendu se mesurera à l'amélioration de la situation des consommateurs et du suivi des cas problématiques, à la baisse du marché noir, à une meilleure sécurité de l'espace public. La police et le système judiciaire devraient aussi se trouver déchargés de nombreux cas de peu d'importance.

Plan d'action (adapté en juin 2014)

La politique en matière des addictions est contradictoire et la législation en matière de politique des addictions fixe ces contradictions qui ne permettent pas de tester des modèles de régularisation de l'accès au cannabis au niveau cantonal. C'est aussi une politique qui comme peu d'autres mobilise des positionnements moraux transversaux aux orientations politiques. Depuis décembre 2013, nous avons contribué à relancer un large débat en Suisse qui s'harmonise parfaitement avec celui qui est déjà bien avancé aux Pays-Bas, en Espagne, en Uruguay et dans plusieurs Etats nord-américains. La *Global Commission on Drugs*, panel d'anciens hommes et femmes d'Etat, travaille dans le même sens, et constate l'échec de la politique répressive au niveau international.

³ **Art. 19b1:** "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." Cet article n'est pas en contradiction avec les conventions internationales

Les étapes accomplies et les initiatives futures

Le Projet est connu des partis politiques et l'idée commence à circuler au sein de la population. Les cercles plus directement concernés à Genève comme dans d'autres grandes villes de Suisse sont confortés par l'initiative genevoise, la première en Suisse à trouver son origine et son ancrage dans les rangs des partis. Plusieurs membres du Conseil d'Etat et le Procureur général ont été tenus informés du Projet.

Au cours du second semestre 2014 le Groupe interparti se donne les objectifs suivants :

1. Rendre publique la version 2 du Projet et en saisir formellement les autorités cantonales genevoises compétentes pour cette matière (Sécurité, Santé et Ministère public) afin que le Conseil d'Etat genevois :
 - Constitue et mandate une commission d'experts afin d'élaborer une étude de faisabilité pour le Projet proposé dans le présent Rapport,
 - instruisse le service de l'administration de travailler, en coordination avec la Commission d'experts, à l'élaboration des modalités pratiques du Projet détaillé.
2. Poursuivre et alimenter un large débat public. Intervenir au sein des groupements, cercles intéressés, consulter les parlements des jeunes (en Ville de Genève, à Meyrin au Grand-Saconnex, à Thônex et à Vernier).
3. Rencontrer les milieux a priori hostiles au Projet et les plus critiques. Les milieux médicaux, sociaux et ceux de l'éducation doivent être particulièrement bien informés.
4. Resserrer les contacts avec les autres cantons et villes suisses qui ont des volontés similaires afin de créer un momentum politique qui facilite la promotion de projets pilotes. Cette collaboration devrait également permettre de mettre en commun les expériences faites ou les moyens techniques envisagés pour la mise en place des ACC (enregistrement des membres, suivi de la production).