

Lausanne, mars 2014

Des Rocky Mountains aux Alpes:

Nouveaux développements concernant la régulation du marché du cannabis

Frank Zobel
Marc Marthaler

Compléments d'information:	Frank Zobel, tél. ++41 (0)21 321 29 60 fzobel@addictionsuisse.ch
Réalisation:	Frank Zobel, Marc Marthaler
Diffusion:	Addiction Suisse, case postale 870, 1001 Lausanne
Graphisme/mise en page:	Addiction Suisse
Copyright:	© Addiction Suisse Lausanne 2014
ISBN:	978-2-88183-157-7
Citation recommandée:	Zobel, F., Marthaler, M. (2014): <i>Des Rocky Mountains aux Alpes: Nouveaux développements concernant la régulation du marché du cannabis</i> . Lausanne: Addiction Suisse.

Table des matières

Résumé	3
1 Introduction.....	4
2 Régulation du marché du cannabis aux Etats Unis et en Uruguay	5
2.1 Etats-Unis	5
2.1.1 <i>Un peu d'histoire.....</i>	5
2.1.2 <i>Modèles de régulation au Colorado et à Washington State</i>	6
2.2 Uruguay.....	7
2.2.1 <i>Contexte.....</i>	7
2.2.2 <i>Modèle de régulation</i>	8
3 Régulations du marché du cannabis en Europe.....	9
3.1 Pays-Bas	9
3.1.1 <i>Modèle de régulation</i>	9
3.1.2 <i>Débats actuels</i>	10
3.2 L'Espagne	10
3.2.1 <i>Apparition des Cannabis Social Clubs (CSC)</i>	10
3.2.2 <i>Modèle de régulation des CSC.....</i>	11
3.3 Belgique	12
3.4 Ailleurs en Europe	13
4 La Suisse.....	14
4.1 Projets de régulation	14
4.2 La proposition genevoise.....	15
4.3 Réflexions des commissions fédérales.....	16
5 Synthèse: à propos de quelques éléments clefs de la régulation.....	17
5.1 Régulation de la production	17
5.2 Autorisations de vente	17
5.3 Quantités vendues	17
5.4 Consommation	18



5.5	Critères et contrôle de qualité/dangerosité.....	18
5.6	Limites d'âge	18
5.7	Autres limites	18
5.8	Repérage de l'usage problématique	18
5.9	Taxation	19
5.10	Publicité	19
5.11	Surveillance du marché.....	19
6	Conclusions	20
7	Littérature.....	21

Résumé

Au cours des deux dernières années, les citoyens de deux états formant les Etats-Unis d'Amérique ainsi que le parlement d'un Etat souverain, l'Uruguay, se sont prononcés en faveur de la légalisation du cannabis et de la régulation de sa production et de sa vente. Auparavant, des associations de consommateurs de cannabis se sont développées dans différentes régions d'Espagne et de Belgique, alors que le modèle hollandais de tolérance de la vente et possession de petites quantités de chanvre a fait l'objet de réformes. Plus récemment, des villes suisses ont fait état de leur intérêt pour de nouvelles formes de régulation du marché du cannabis.

Une revue des différents modèles de régulation du marché du cannabis proposés ou mis en œuvre révèle la diversité des approches envisagées mais aussi leurs caractéristiques communes. Le spectre actuel des modèles de régulation comprend: un marché relativement ouvert, au Colorado et dans l'état de Washington; un marché légal pluri-forme mais étroitement régulé (enregistrement de tous les acteurs du marché y compris les consommateurs, vente en pharmacie avec quantités maximales mensuelles) en Uruguay; un marché toléré au niveau de la vente de petites quantités aux Pays-Bas, qui maintient l'interdiction de la production; des associations de consommateurs de cannabis, créées au travers de l'existence de zones grises de la législation, qui limitent l'accès du cannabis à leurs seuls membres et qui existent principalement en Espagne mais aussi en Belgique et, sous forme de projet, en Uruguay, aux Pays-Bas et à Genève.

Les modèles de régulation cumulent généralement des éléments trouvés dans la régulation des produits thérapeutiques (registres, sécurité, interdiction de la publicité, limite des quantités distribuées), du tabac (taxes élevées) et/ou de l'alcool (âge d'accès). On peut en conclure que la régulation du marché du cannabis telle qu'elle se pratique ou est envisagée aujourd'hui est bien plus stricte que celle existant pour l'alcool. Cela reflète l'idée que l'on se fait de la régulation d'une "nouvelle" substance psychoactive au début du XXIème siècle mais indique aussi la marge de manœuvre limitée dans ce domaine résultant du débat public sur les drogues et des conventions internationales.

1 Introduction

Les politiques drogue ont connu d'importants changements ces dernières années, notamment en ce qui concerne le cannabis. Ces développements comprennent bien sûr la dépénalisation de l'usage de toutes les drogues au Portugal, avec un transfert des compétences du ministère de la justice vers celui de la santé, mais aussi en République Tchèque ou plus récemment en Grèce et en Croatie. Ailleurs, la légalisation du cannabis a été approuvée par les citoyens des états Américains du Colorado et de Washington State, alors qu'en Uruguay c'est le parlement qui a voté une loi allant dans ce sens. Outre les discussions récurrentes autour du modèle hollandais des *coffee shops*, des associations de consommateurs de cannabis ont vu le jour en Europe, principalement en Espagne mais aussi dans d'autres pays. En Suisse, le parlement a d'abord rejeté une proposition du Conseil Fédéral permettant de tolérer la production et la vente de cannabis avant que les citoyens ne rejettent, en 2008, une initiative populaire visant à légaliser cette substance. Plus récemment, une décriminalisation *de facto* de la consommation de cannabis chez les adultes a été approuvée par le parlement alors que certaines villes (Genève, Zürich, Bâle, Berne) ainsi que la Commission Fédérale pour les Questions Liées aux Drogues s'interrogent sur l'opportunité de nouveaux modèles de régulation pour le cannabis. Dans ce contexte, il semblait pertinent qu'Addiction Suisse fasse le point sur la situation et rende compte des différents modèles et questionnements qui caractérisent le débat sur le cannabis en ce début du XXIème siècle.

2 Régulation du marché du cannabis aux Etats Unis et en Uruguay

La légalisation de la consommation et la régulation du marché du cannabis ont été approuvées à trois reprises entre novembre 2012 et décembre 2013. C'est d'abord la population de deux des 50 états formant les Etats-Unis d'Amérique qui a approuvé une législation allant dans ce sens avant que le parlement d'un Etat souverain, l'Uruguay, en fasse de même. Les pages qui suivent mentionnent brièvement le contexte dans lequel ces décisions ont été prises et décrivent les modèles de régulation du marché qui sont prévus.

2.1 Etats-Unis¹

2.1.1 Un peu d'histoire

La consommation de cannabis est traditionnellement plus élevée aux Etats-Unis qu'en Europe. Les premières enquêtes chez les étudiants, il y a près d'un demi-siècle, montraient déjà des prévalences de consommation élevées pour cette substance. C'est là l'une des raisons qui ont conduit onze états à décriminaliser ou dépénaliser l'usage de cannabis durant les années 70, des expériences dont les évaluations ont montré qu'elles n'ont eu que peu d'impact négatif.² En 1975, la cour suprême d'Alaska a même été plus loin en statuant que l'usage et la possession d'une once (env. 28.4g) de cannabis à son domicile ne devait plus faire l'objet de sanctions, ni pénales ni administratives. Quant aux citoyens de Californie, ils ont voté déjà en 1972 sur une initiative visant la légalisation du cannabis. Celle-ci a été refusée par environ deux tiers des votants alors qu'une initiative similaire en Oregon, quatorze ans plus tard, était rejetée par près de trois votants sur quatre.

Un nouveau phénomène, la prescription de cannabis à des fins médicales, s'est développé aux Etats-Unis durant les années 90. La première loi autorisant cette pratique a été adoptée en Californie en 1996 avant que d'autres états, comme l'état de Washington³ en 1998 et le Colorado en 2000, fassent de même. Depuis, le mouvement a continué avec, en 2013, plus de 20 états qui disposent de législations sur ce sujet et trois qui pourraient prochainement en adopter une.⁴ La teneur et l'application de ces législations varie beaucoup puisqu'elles vont *grosso modo* d'un usage limité au milieu hospitalier jusqu'à des prescriptions complaisantes permettant d'acquérir des quantités représentant plusieurs semaines de consommation. Cette situation a généré un certain nombre de tensions entre les états et le gouvernement fédéral pour qui le cannabis n'apporte pas de bénéfices thérapeutiques et reste une substance interdite. Toutefois, hormis des interventions indirectes, comme par exemple faire pression sur les propriétaires des immeubles dans lequel sont installés des magasins de chanvre, le gouvernement fédéral a préféré ne pas intervenir. Il en est résulté dans différents états ce qui ressemble à un marché régulé pour cette substance, avec des règles de production et de vente, des taxes, des licences, etc.

¹ Ce chapitre s'appuie en grande partie sur un récent rapport publié par le Global Drug Policy Observatory (Crick et al; 2013 (voir bibliographie)).

² Voir par exemple: Blachly, P; 1976.

³ L'état de Washington, dont la plus grande ville est Seattle, se trouve à l'extrémité Nord-Ouest des Etats-Unis. Il ne faut pas le confondre avec Washington DC (District of Columbia), la capitale fédérale des Etats-Unis, qui est distante d'environ 4500 km.

⁴ Marijuana Policy Project at <http://www.mpp.org/issues/medical-marijuana/>

Ces développements ont encouragé un renouveau dans la promotion de la légalisation et de la régulation du marché du cannabis aux Etats-Unis avec des initiatives populaires ou parlementaires soumises au vote dans différents états. Entre 2004 et 2006, une majorité (56%) de citoyens en Alaska et au Nevada a ainsi rejeté de tels projets. En novembre 2010, suite à une longue campagne à l'issue incertaine, les citoyens californiens ont eux aussi rejeté, cette fois à 53.5%, une telle proposition. Finalement, en novembre 2012, lors de la réélection du Président Obama, trois états se sont prononcés sur des initiatives de ce type. En Oregon, la majorité des votants (53%) a voté contre mais les citoyens de l'état de Washington (56%) et du Colorado (55%) ont approuvé les initiatives ouvrant ainsi la voie aux premiers marchés régulés de cannabis au monde. Le Colorado a été le premier à le mettre en place le premier janvier 2014 et Washington State devrait le faire cette année encore.⁵ Une dizaine d'autres états examinent actuellement des législations de ce type.

2.1.2 Modèles de régulation au Colorado et à Washington State

Les modèles de régulation prévus dans les deux états possèdent de nombreuses similarités mais aussi quelques différences significatives. Une des raisons à cela est qu'à Washington State le projet soumis au vote était déjà très détaillé alors qu'au Colorado c'était un amendement constitutionnel nécessitant le développement de législations complémentaires. Il en est résulté une approche parfois plus pragmatique et détaillée au Colorado, et qui s'appuie, dans un premier temps, sur le système et les acteurs du cannabis médical.

Les personnes âgées de plus de 21 ans (même limite que pour l'alcool) pourront acheter jusqu'à une once de cannabis (env. 28.4 g) par transaction dans des magasins spécialisés dans les deux états. Au Colorado, les non-résidents ne pourront obtenir que le quart de cette quantité tandis que les résidents pourront aussi posséder jusqu'à six plantes pour leur usage personnel. A Washington State il n'y a pas de règle pour les non-résidents mais la possession de plantes (jusqu'à 15) est limitée aux personnes bénéficiant d'une prescription pour du cannabis médical.

Dans les deux états, le marché est segmenté en trois parties : la production, le conditionnement/la distribution et la vente. Participer à l'un de ces niveaux requiert une licence. A Washington State, la législation interdit que des acteurs puissent obtenir des licences pour différents niveaux du marché alors qu'au Colorado c'est une logique inverse qui prime puisque les producteurs ne peuvent vendre qu'une petite partie de leur production (30%) à d'autres acteurs du marché, l'essentiel devant être vendu dans leurs propres magasins. Cette approche reflète celle qui existe pour le cannabis médical dans cet état. D'ailleurs, durant les premiers mois, le Colorado n'attribuera des licences qu'aux acteurs de ce secteur. L'avantage est ici sans doute de pouvoir travailler avec des partenaires connus et qui sont déjà habitués à un mode de régulation similaire. Dès juillet 2014, les règles d'intégration verticale et de primauté des producteurs de cannabis médical tomberont.

Des autorités spécifiques, le Washington State Control Liquor Board et la Marijuana Enforcement Division au Colorado⁶, sont chargées de l'attribution, de la révocation et du renouvellement des licences. L'une des conditions d'obtention d'une licence est d'être résident depuis deux ans (Colorado) ou seulement depuis trois mois (Washington State). Au Colorado les autorités locales (comtés et municipalités) peuvent interdire le commerce du cannabis sur leur territoire, ce que vingt d'entre elles

⁵ Le Colorado compte un peu plus de cinq millions d'habitants alors que Washington State en compte près de sept millions. Ensemble ils représentent un peu moins de 4% de la population des Etats Unis d'Amérique.

⁶ Une équipe d'un peu plus de trente personnes est budgétée pour ce service.
http://www.denverpost.com/marijuana/ci_24823785/colorado-marijuana-guide-64-answers-commonly-asked-questions

ont déjà fait, ou encore lui fixer des règles spécifiques (heures d'ouverture, nombre et localisation des magasins). A Washington State les autorités locales doivent approuver ou rejeter chaque licence (bénéficiaire, location).

Dans les deux états un système de traçage « de la graine au consommateur »⁷ est prévu afin de pouvoir suivre l'entier de la production et d'éviter les fuites vers le marché noir. Des mesures de sécurité (surveillance vidéo 24h, gardes de sécurité, alarme) doivent aussi être appliquées dans ce but par les acteurs du marché. La publicité est interdite dans les deux états, mais c'est le Colorado qui a jusqu'ici édicté les règles les plus détaillées, et donc les plus difficilement contournables. Dans cet état, le cannabis est fourni dans des emballages opaques ne pouvant être ouverts par les enfants, et tous les produits ont une étiquette officielle indiquant leur taux de THC, les engrais utilisés ainsi que d'autres informations.⁸

La taxation du cannabis est plus élevée à Washington State qui prévoit une taxe spécifique de 25% à chacun des trois niveaux du marché (production, conditionnement, vente), à quoi vient s'ajouter une taxe sur les ventes de 8.75% à laquelle sont soumis tous les produits. Au Colorado, la taxation du cannabis recouvre une taxe spécifique de 15%, la taxe de l'état sur les ventes de 2.9% auquel s'ajoute une taxe de vente spécifique au cannabis de 10%⁹, ainsi que des taxes locales. Dans les deux cas, le cannabis sera un produit fortement taxé, notamment en comparaison avec l'alcool, et il existe un risque qu'il ne soit pas concurrentiel face au marché noir. Une première estimation d'une chaîne de télévision américaine suggère toutefois que, à la fin du premier mois, le marché du cannabis du Colorado se porte bien et que les taxes générées pourraient être supérieures aux prévisions et à celles liées à l'alcool.¹⁰ A Washington State, il est prévu d'attribuer l'essentiel de ces taxes à un fond spécial pour les services sociaux et sanitaires alors qu'au Colorado une partie des taxes doit être affectée à la construction d'écoles.

2.2 Uruguay¹¹

2.2.1 Contexte

La consommation de drogue en Uruguay ne fait pas l'objet de poursuites pénales à condition de ne posséder qu'une « quantité raisonnable de stupéfiants ». La prévalence de la consommation de cannabis est relativement élevée et a connu une forte augmentation chez les jeunes durant les années 2000 (Inter-American Observatory on Drugs; 2011). En parallèle, comme en Argentine voisine, l'usage de pâte de cocaïne base appelée *Paco* s'est lui aussi répandu. Cette substance, qui peut être soit un produit intermédiaire soit un déchet de la production de cocaïne, est souvent très toxique en raison des résidus chimiques qu'elle contient. Elle est généralement fumée et considérée comme étant très addictive (Transnational Institute; 2006). La séparation des marchés du cannabis et de la *Paco* a été l'un des arguments avancés en faveur de la légalisation du cannabis (Crick et al; 2013).

Le gouvernement uruguayen a fait état de son intention de légaliser et de réguler le marché du cannabis en juin 2012. Un projet de loi a été mis en discussion en août mais ce n'est qu'un an plus tard qu'il a été adopté par la chambre des représentants. Le 10 décembre 2013, le Sénat a lui aussi

⁷ Au Colorado, le système se nomme Marijuana Inventory Tracking Solution. <http://www.mymits.com/>

⁸ http://www.denverpost.com/marijuana/ci_24823785/colorado-marijuana-guide-64-answers-commonly-asked-questions

⁹ <http://www.businessweek.com/articles/2014-01-09/colorado-legal-marijuanas-strange-economics>

¹⁰ <http://www.today.com/money/pot-buyers-add-more-1m-colorado-tax-coffers-2D12035047>

¹¹ Ce chapitre s'appuie sur un récent rapport publié par RAND Europe (Kilmer et al; 2013 (voir bibliographie)).

approuvé la loi faisant ainsi de l'Uruguay le premier pays à légaliser le cannabis.¹² Un référendum contre cette loi reste cependant encore possible. Le gouvernement développe actuellement les ordonnances d'application de la nouvelle législation avec une implantation du marché prévue à l'été 2014. En attendant, il est déjà possible de cultiver quelques plantes de cannabis pour son usage personnel.

2.2.2 *Modèle de régulation*

La législation uruguayenne diffère en de nombreux points de celles du Colorado et de Washington State. Tout d'abord, elle vise non seulement la production et la vente publique de cannabis, ainsi que la culture pour usage personnel, mais aussi la production collective de chanvre. Ainsi, tout citoyen uruguayen âgé de 18 ans ou plus pourra acheter du cannabis dans certaines pharmacies autorisées, cultiver soi-même du cannabis ou encore faire partie d'un « club de consommateurs » comprenant 15 à 45 membres et autorisé à cultiver des plantes collectivement. Quel que soit son ou ses choix, il devra s'enregistrer auprès du nouvel Institut de Régulation et de Contrôle du Cannabis (IRCCA) tout comme devront le faire aussi tous les producteurs de cannabis ainsi que les pharmacies qui le vendent. L'objectif affiché de cet enregistrement à tous les échelons, y inclus les consommateurs, est non seulement de contrôler et de réguler précisément le marché mais aussi de détecter les personnes dont la consommation est problématique.

Le modèle uruguayen définit précisément les quantités de cannabis qui pourront être vendues ou cultivées. Ainsi, les citoyens enregistrés pourront acheter jusqu'à 40g par mois dans les pharmacies autorisées et/ou cultiver jusqu'à six plantes par an pour leur usage personnel. Quant aux clubs de consommateurs, ils pourront cultiver jusqu'à 99 plantes par année en fonction du nombre de leurs membres.

La vente aux étrangers et la publicité seront interdites en Uruguay. L'IRCCA devrait pouvoir déterminer des critères de qualité pour le cannabis y compris son taux de THC, la principale substance psychoactive du chanvre, qui devrait apparemment se situer entre 5% et 12%. Il devrait aussi fixer le prix du cannabis qui devrait être proche de celui en vigueur sur le marché noir, soit environ 1\$ par gramme.¹³ Le gouvernement s'attend néanmoins à ce que le marché génère environ une dizaine de millions de dollars de taxes qui pourront être utilisées pour des campagnes de prévention.

¹² L'Uruguay compte environ 3.3 millions d'habitants.

¹³ <http://reason.com/archives/2013/12/15/the-architect-of-uruguays-marijuana-lega/2>

3 Régulations du marché du cannabis en Europe

Il n'y a pas eu en Europe de décision comparable à celles mentionnées ci-dessus. En revanche, jusqu'à la récente mise en œuvre du marché du cannabis au Colorado, les Pays-Bas étaient le seul pays à connaître un modèle de régulation de la vente de petites quantités de cannabis, et ce depuis près d'une quarantaine d'années. Plus récemment, un nouveau modèle de régulation, cette fois développé sans l'assentiment des gouvernements, a vu le jour en Espagne et en Belgique: les associations de consommateurs de cannabis.

3.1 Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la vente et la possession de petites quantités de cannabis sont interdites mais *de facto* tolérées depuis 1976. La culture à des fins de consommation personnelle (maximum cinq plantes) est elle aussi tolérée. L'un des principaux objectifs de cette approche est de séparer les marchés des drogues « douces » (le cannabis) de celui des autres drogues. Une évaluation du modèle hollandais a d'ailleurs montré que cet objectif était en grande partie atteint dans les localités où existaient des magasins de chanvre (Van Laar M. and van Ooyen-Houben M.; 2009). Les données sur la consommation de cannabis aux Pays-Bas montrent des prévalences légèrement supérieures à la moyenne européenne mais inférieures à celles de la France ou de la Suisse.

3.1.1 Modèle de régulation

Toute personne âgée de 18 ans ou plus, résidant aux Pays Bas¹⁴ ou non, peut acquérir jusqu'à cinq grammes de cannabis par transaction dans des établissements spécialisés appelés *coffee shops*.¹⁵ En 2011, on en recensait environ 650, mais ce chiffre était en diminution depuis plusieurs années. Les *coffee shops* doivent disposer d'une licence délivrée par les autorités locales. Ils ne peuvent pas faire de publicité, ni vendre du cannabis à des mineurs ou proposer d'autres drogues ou de l'alcool, et ils ne doivent pas être responsables de nuisances publiques (EMCDDA; 2013a).

La quantité maximale de cannabis pouvant être stockée par ces magasins est de 500 grammes, ce qui oblige certains propriétaires à renouveler leur stock plusieurs fois par jour. Le cannabis vendu, et c'est là le paradoxe du modèle hollandais, doit être acheté sur le marché noir car la production de cannabis reste un crime.

Les *coffee shops* sont taxés sur leur chiffre d'affaires comme tout autre commerce aux Pays Bas mais n'encaissent pas de TVA car celle-ci ne peut s'appliquer à un produit illégal. Une chaîne de télévision néerlandaise avait apparemment estimé que, en l'état actuel, ces magasins pouvaient rapporter chaque année environ 300-400 millions d'euros au fisc hollandais.

¹⁴ Les Pays-Bas comptent environ 16.8 millions d'habitants.

¹⁵ Une étude du Trimbos Institute révélait, en 2013, un taux de THC moyen du cannabis vendu de 13.5%, en baisse par rapport aux années précédentes, et un prix moyen de la variété la plus populaire de 9.60 euros par gramme <http://www.nisnews.nl/adb.html>

3.1.2 Débats actuels¹⁶

La régulation des *coffee shops* a été discutée à plusieurs reprises ces dernières années avec, notamment, de nouvelles règles concernant leur proximité vis-à-vis des écoles (désormais plus de 250 mètres) et une volonté de les transformer en clubs privés dont l'accès serait restreint aux résidents en possession d'une carte spéciale (*Wietpass*). Après une expérience limitée dans certaines régions frontalières, cette idée, qui visait notamment à restreindre le tourisme du chanvre, a été plus ou moins abandonnée.

Aujourd'hui, certaines municipalités demandent que soit mis un terme au « *back door problem* », c'est-à-dire que la production du cannabis vendu dans les *coffee shops* ne constitue plus un crime. Différents modèles de régulation ont été suggérés par les villes, qui incluent des systèmes de licences, des clubs de consommateurs ou encore un monopole municipal de la production de cannabis. Une autre approche en discussion au parlement est d'appliquer à la production ce qui existe déjà pour la vente et à la possession en petites quantités, c'est-à-dire un régime de tolérance dans lequel l'acte constitue toujours un crime mais où il n'est plus poursuivi.

En parallèle, le gouvernement hollandais a mis en discussion une proposition visant à classer le cannabis à fort taux de THC (15% et plus) parmi les drogues dures. Cette proposition est actuellement en débat au parlement.

3.2 L'Espagne

La prévalence de la consommation de cannabis en Espagne est l'une des plus élevées en Europe et peut-être la plus haute s'agissant de la consommation régulière. En raison de sa position géographique, le pays est aussi la principale porte d'entrée du marché noir européen pour la résine de cannabis (*haschich*) provenant du Maroc, avec environ deux tiers des quantités saisies dans l'UE confisquées en Espagne. Les saisies d'herbe de cannabis sont aussi en nette hausse dans ce pays (EMCDDA; 2013b).

Suite à une série de décisions de la Cour suprême, la possession pour usage personnel et l'usage de cannabis ne sont pas considérés comme des crimes en Espagne et ne sont poursuivis administrativement (amendes) que lorsque la consommation a lieu dans des espaces publics, comme c'est le cas pour l'alcool. La culture du cannabis pour usage personnel n'est pas non plus un crime mais il n'y a pas de règles concernant le nombre de plantes pouvant être cultivées et il est, le cas échéant, de la responsabilité de leur propriétaire de prouver que celles-ci ne sont pas destinées au trafic de drogues. Un autre élément de la jurisprudence espagnole est que la consommation partagée pour motifs compassionnels et l'achat en commun de drogues par des usagers dépendants ne constituent pas non plus des crimes.

3.2.1 Apparition des Cannabis Social Clubs (CSC)

C'est dans ce contexte que s'est développé depuis la première partie des années 1990 un mouvement en faveur de la culture du cannabis au sein de groupes d'adultes. Le raisonnement suivi par ses promoteurs est que, si il n'est pas un crime de cultiver soi-même une ou plusieurs plantes pour son usage personnel et si l'achat en commun et la consommation partagée ne sont pas non plus des

¹⁶ Nos remerciements vont à M. Franz Trautmann du Trimbos Institute qui a répondu à nos questions sur les développements récents aux Pays-Bas.

crimes, alors cultiver, distribuer et consommer du cannabis dans un cercle privé ne peuvent pas non plus être des crimes. (Kilmer et al; 2013)

Les associations de consommateurs de cannabis, souvent appelés *Cannabis Social Clubs*, se présentent comme des organisations à but non lucratif regroupant que des adultes et dont l'objectif est de cultiver du cannabis pour le seul usage de leurs membres. La première association a vu le jour en 1993 en Catalogne et on en compterait plusieurs centaines aujourd'hui, avec certaines revendiquant plusieurs milliers de membres. Une partie d'entre elles est affiliée à la fédération des associations du cannabis (FAC) née en 2003. La Catalogne et le Pays Basque sont les deux principales régions dont est issu ce mouvement et ce sont elles qui compteraient le plus grand nombre de clubs.¹⁷

Les CSC ne sont pas reconnus par l'état espagnol et leur développement a connu de nombreux rebondissements allant de l'emprisonnement de certains membres et de la saisie des récoltes jusqu'à la restitution de celles-ci par la justice (Barriuso Alonso; 2011). La situation actuelle n'est pas plus claire: d'une part, il existe une tolérance relative des autorités régionales avec des débats en cours sur la régulation des clubs en Catalogne et au Pays Basque ainsi qu'une apparente expansion du nombre de clubs; d'autre part, les autorités espagnoles ont réitéré que la production de cannabis restait un crime mais aussi développé un nouveau projet de loi sur la sécurité publique qui pourrait fortement augmenter les amendes pour consommation de cannabis. Il est donc très difficile de savoir quel sera l'avenir des CSC mais cette situation n'est guère différente de celle qui prévalait il y a vingt ans.

3.2.2 *Modèle de régulation des CSC*

Comme le CSC se sont développés au travers d'une zone grise de la législation et qu'ils ne sont pas régulés par l'état, les règles de fonctionnement ont été développées par les acteurs eux-mêmes, soit la FAC (Barriuso Alonso; 2011) qui a défini des lignes directrices et l'ONG Belge ENCOD qui a défini un code de conduite spécifique.¹⁸ Il est difficile de savoir dans quelle mesure ces recommandations sont mises en œuvre ou non.

Les CSC, comme mentionné ci-dessus, sont définis comme des associations privées à but non lucratif et accessibles uniquement à des membres adultes qui sont déjà consommateurs de cannabis. La substance est souvent consommée sur place, c'est-à-dire dans le lieu privé (club) où le cannabis est distribué, et il ne devrait pas y avoir de trafic de cannabis entre les membres du CSC. A cette fin, les quantités distribuées devraient toujours être limitées, normalement pas plus de 2-3 grammes par jour et par individu (Barriuso Alonso; 2011). Le cannabis est parfois aussi proposé sous la forme de sucreries ou de liquides vaporisables dans le but d'offrir des alternatives à la fumée.

ENCOD définit que la production d'un CSC doit être basée sur l'estimation des besoins individuels de ses membres auquel viendrait s'ajouter une réserve. La culture est réalisée par des membres de l'association ou encore confiée à des tiers. Les différentes étapes de la culture du chanvre doivent être enregistrées et, si possible, soumises à des inspections aléatoires pour vérifier l'adéquation des informations ainsi que les mesures de sécurité. L'organisation suggère aussi que les normes de l'agriculture biologique et du développement durable soient appliquées pour la culture du cannabis.

¹⁷ L'Espagne compte 47 millions d'habitants. La Catalogne représente 7.5 millions d'habitants alors que le Pays Basque en compte environ 2.2 millions.

¹⁸ <http://www.encod.org/info/CODE-DE-CONDUITE-POUR-UN-CANNABIS.html>

Pour devenir membre d'un CSC, il faut déclarer être consommateur de cannabis ou disposer d'une prescription de cannabis à des fins médicales. Dans certains cas, seule une recommandation par un membre existant permet d'adhérer au CSC. L'âge usuel pour pouvoir adhérer est de 18 ans (majorité civile), mais dans certains cas il a été porté à 21 ans, et le lieu de résidence peut être un autre critère pour pouvoir adhérer au club.

Selon ENCOD, l'adhésion devrait inclure une discussion sur la quantité de cannabis consommée pouvant permettre aux clubs d'identifier les consommateurs problématiques et ainsi mettre en place des mesures de prévention ou de réduction des risques. La consommation de chaque membre, dans le cadre du CSC, est enregistrée et sa contribution financière est proportionnelle à sa consommation. Le "prix" du cannabis obtenu est apparemment bien inférieur à celui du marché noir. Les CSC paient des impôts mais il n'a pas été possible de déterminer précisément quelle est leur nature et leur importance.

3.3 Belgique

La législation belge interdit la production et la possession de cannabis mais une directive conjointe du Ministère de la Justice et du Collège des Procureurs de 2005 attribue le niveau de priorité le plus bas à la poursuite de la possession de cannabis pour usage personnel, à condition qu'il n'y ait pas de circonstances aggravantes, notamment la présence de mineurs, ou de troubles de l'ordre public (Kilmer et al; 2013). En pratique, cela signifie qu'un adulte interpellé en possession de trois grammes ou une plante de cannabis peut faire l'objet d'un procès-verbal simplifié avec ou sans amende, sans enregistrement dans le casier judiciaire, et que le cannabis pourra ne pas être confisqué par les forces de l'ordre.

Un Cannabis Social Club nommé *Trekt Uw Plant* (Tire ton plant) a été créé l'année suivante sur le principe de la mutualisation de la tolérance d'une plante pour usage privé, soit la culture et distribution d'un nombre de plantes équivalent à celui des membres. Aujourd'hui, l'association revendique quelques 370 membres¹⁹ avec des succursales dans différentes villes.²⁰ *Trekt Uw Plant* a organisé en 2006 et 2008 des manifestations qui ont conduit à la saisie de récoltes de cannabis et à l'inculpation de certains de ses membres pour appartenance à une organisation criminelle. Les affaires judiciaires se sont terminées sur de très faibles condamnations ou un non-lieu. Toutefois, comme en Espagne, la situation est encore loin d'être claire puisque pour l'état belge cette forme de production collective reste illégale et ne peut se prévaloir du contenu de la directive de 2005 (Kilmer et al; 2013).

Les informations disponibles suggèrent que, depuis 2010, *Trekt Uw Plant* ainsi que trois autres CSC belges plus récents cultivent du cannabis sans interférences des forces de l'ordre (Kilmer et al; 2013). Toutefois, des informations plus récentes publiées par les CSC belges font état d'une saisie policière en décembre 2013.²¹

Les caractéristiques de *Trekt Uw Plant* sont similaires à celles des CSC espagnols, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une association à but non lucratif réservée à des membres adultes, consommateurs de cannabis et vivant en Belgique. Elle cultive et redistribue l'équivalent d'une plante par membre dans des lieux fermés au public. Le financement de l'organisation repose sur des donations, legs, contributions des membres et crédits.

¹⁹ <http://www.trektuwplant.be/csc/spip.php?article7>

²⁰ La Belgique compte un peu plus de 11 millions d'habitants.

²¹ <http://www.trektuwplant.be/csc/spip.php?article212>

3.4 Ailleurs en Europe

Le modèle des CSC est promu par différentes organisations en Europe avec des fortunes diverses. Ainsi, en France, le principal promoteur du modèle est régulièrement incarcéré (et les CSC sont dissous)²², alors que son équivalent en Allemagne vient de l'emporter au jeu "Qui veut gagner des millions" et a déclaré vouloir utiliser cet argent pour la promotion de la légalisation du cannabis.²³ Hormis l'Espagne et la Belgique, le pays le plus avancé dans ce débat est toutefois la Hollande.

La ville d'Utrecht a développé un projet de CSC en 2011, notamment dans le but de répondre à la problématique de la production du cannabis dans le modèle hollandais (voir plus haut). Ce projet a été gelé à la suite d'un changement de gouvernement au niveau national mais a récemment été relancé par la municipalité avec l'enregistrement d'un CSC (Domstad) au registre du commerce.²⁴ Toutefois, il faut encore qu'il obtienne une exemption de la loi sur les stupéfiants (Opium Act) pour commencer la culture de cannabis pour ses membres et le Ministre de la Sécurité et de la Justice s'est jusqu'ici toujours opposé à fournir une telle exemption.

²² http://www.huffingtonpost.fr/2013/06/20/tgi-tours-cannabis-social-club-dissous_n_3474088.html

²³ <http://www.welt.de/vermischtes/article124232284/Cannabis-Aktivist-Georg-Wurth-gewinnt-die-Million.html>

²⁴ <http://www.amsterdamherald.com/index.php/news-specials/the-new-wietpas-rules-for-coffeeshops/974-20130911-utrecht-sets-up-netherlands-first-cannabis-club-decriminalise-supply-chain-justice-ivo-opstelden-dutch-politics>

4 La Suisse

La consommation de cannabis est élevée en Suisse en comparaison européenne, tant chez les écoliers que chez les jeunes adultes. C'est en Suisse romande que les prévalences de consommation sont les plus élevées et au Tessin qu'elle sont les plus basses. On peut estimer qu'il y a environ 220'000 usagers actuels de cannabis en Suisse dont une petite minorité sont des consommateurs quotidiens.²⁵ La proportion de consommateurs problématiques au sein de la population générale est estimée à 1.2%, avec une proportion estimée plus élevée en Suisse romande (2.5%). La consommation problématique est concentrée chez les jeunes (jusqu'à 4.7% chez les 20-24 ans) et particulièrement chez les jeunes hommes (Marmet et al; 2013). En termes de tendances, les données suggèrent, comme ailleurs en Europe, une relative baisse de la consommation de cette substance ces dernières années mais elle reste toutefois à des taux historiquement élevés.²⁶

4.1 Projets de régulation

Au début des années 2000, la Suisse semblait vouloir devenir le premier pays au monde à introduire une législation permettant la régulation du marché du cannabis. Les arguments en faveur de ce changement incluait la protection de la jeunesse, la lutte contre le marché noir et l'égalité de traitement devant la loi.

Le projet de loi présenté par le Conseil fédéral prévoyait la légalisation de la consommation du cannabis (art 19c) et permettait de limiter les poursuites pénales s'agissant de sa production et de sa vente (art 19d et 19f).²⁷ Le projet précisait que le cannabis ne pouvait être vendu qu'en petites quantités à des personnes majeures, sans qu'il y ait de troubles de l'ordre public et avec une interdiction stricte de la publicité ainsi que de l'importation et de l'exportation. Le Conseil fédéral se donnait aussi la possibilité de réguler les surfaces cultivées, les licences et points de vente ainsi que les modalités de gestion de la production et de la vente. Les cantons restaient libres d'édicter des dispositions plus restrictives que celles envisagées par la Confédération.

Dans le message accompagnant le projet de loi²⁸, l'administration fédérale précisait encore son projet de régulation. S'agissant de la production de cannabis, des valeurs limites concernant la teneur en THC, la superficie cultivée et le volume produit devaient être définies et il était du ressort des producteurs de prouver qu'ils ne livraient que des destinataires suisses. Toute culture de chanvre devait être notifiée "avec indication de l'espèce, de la superficie cultivée, du lieu de culture, des destinataires, etc." afin de permettre aux autorités d'opérer des contrôles.

Après trois ans de procédures et de débats, le projet de révision de la Loi sur les stupéfiants fut abandonné en juin 2004. Dans l'intervalle, certains cantons tolérèrent un marché du cannabis avec, selon certaines sources, l'existence de plus de deux cent magasins de chanvre en Suisse. Cette expérience prit fin en grande partie avec l'abandon de la révision.²⁹

²⁵ SFA (2009). Schweizerische Gesundheitsbefragungen der entsprechenden Jahre. <http://www.addictionsuisse.ch/faits-et-chiffres/cannabis/consommation/>

²⁶ <http://www.suchtmonitoring.ch/fr/4.html#cannabis>

²⁷ <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2001/3631.pdf>

²⁸ <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2001/3537.pdf>

²⁹ En 2004, 21.9% des jeunes ayant consommé du cannabis durant les 6 derniers mois rapportèrent avoir acheté du cannabis dans ces commerces alors que, en 2007, ce chiffre était tombé à 5.8% avec une hausse de ceux ayant obtenu leur cannabis chez

Quelques jours après cet abandon, une récolte de signatures fut lancée pour une initiative populaire visant la légalisation du chanvre.³⁰ L'initiative contenait 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 chanvre. Le texte de l'initiative n'abordait ces modalités de régulation que sur deux points: l'interdiction de la publicité et la nécessité de développer des mesures pour la protection de la jeunesse. Le 30 novembre 2008, près de deux tiers des votants suisses et l'ensemble des cantons s'opposa au contenu de cette initiative.

En parallèle, un nouveau débat s'engagea sur l'imposition d'amendes d'ordre plutôt que de sanctions pénales pour les usagers de cannabis. Après de longs débats, portant sur l'âge à partir duquel cette mesure pourrait s'appliquer (16 ou 18 ans) et sur le montant de l'amende, cette approche a été adoptée en 2013. A partir du 1^{er} octobre de cette année-là, tout adulte interpellé en possession de maximum 10g de cannabis pour usage personnel doit payer 100 frs d'amende et ne fait pas, sauf exceptions, l'objet de poursuites pénales.³¹

Le débat sur la régulation du cannabis n'a toutefois pas pris fin avec le rejet de l'initiative sur la légalisation du chanvre et la décriminalisation *de facto* de la consommation. Depuis quelques années plusieurs villes Suisses (Zürich, Bâle, Berne et Genève) ont fait état de leur volonté de relancer la réflexion et d'explorer de nouvelles alternatives pour la production et la vente du cannabis. A l'heure actuelle, la réflexion publique la plus avancée est celle menée à Genève qui préconise la mise en œuvre de Cannabis Social Clubs dans le cadre d'une expérimentation pilote de trois ans.

4.2 La proposition genevoise

Le projet genevois (Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève; 2013) est le fruit du travail d'un groupe interpartis qui s'est penché sur la question de la régulation du marché du cannabis dans l'optique d'une réduction du sentiment d'insécurité chez les citoyens. Selon ce groupe, la mise en place des CSC doit permettre de réduire le marché noir ainsi que le trafic de rue, directement mais aussi indirectement en permettant une approche plus ciblée des forces de l'ordre vis-à-vis du marché des autres drogues comme la cocaïne et l'héroïne.

Le modèle reprend les principales caractéristiques des CSC que l'on trouve ailleurs en Europe. Il s'agit de clubs à but non lucratif, non accessibles au public, qui produisent et distribuent du cannabis à l'usage exclusif de leurs membres. Le groupe de travail genevois voit aussi dans ces clubs une opportunité pour aborder la consommation problématique et pour réguler la qualité et nocivité des produits consommés, notamment leur taux de THC. Le groupe s'est aussi penché sur la question de la protection des mineurs et suggère que l'accès aux CSC ne soit pas limité aux adultes mais que pour les mineurs des mesures spécifiques (accord des parents, contact avec un éducateur) soient requises. Cette suggestion se base sur le constat que la création des CSC ne répond pas directement à la question de la protection des jeunes consommateurs mais aussi qu'il pourrait y avoir un déplacement du trafic de cannabis vers cette population.

Le groupe de travail souhaite maintenant discuter son projet à plus large échelle au niveau de chacun des partis, du canton et de la Confédération, et de représentants de la jeunesse s'agissant de l'accès

des dealers (de 5.7% en 2004 à 13% en 2007). <http://www.suchtschweiz.ch/infos-und-fakten/cannabis/konsum/bezugsquellen/> (Voir aussi: Annaheim, B. und Gmel G.; 2009)

³⁰ <http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis325t.html>

³¹ <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19981989/index.html>

des CSC aux mineurs. Il souhaite aussi coordonner ces efforts avec ceux de Zürich, Bâle et Berne. *In fine*, le projet pourrait être soumis aux autorités genevoises et une dérogation spécifique pour la mise en place expérimentale des CSC pourrait être demandée aux autorités fédérales.

4.3 Réflexions des commissions fédérales

Les trois commissions fédérales pour la prévention du tabagisme (CFPT), pour les problèmes liés à l'alcool (CFA) et pour les questions liées aux drogues (CFLD) ont récemment publié un bref aperçu des systèmes de régulation des substances psychoactives, qui examine les différents outils existants pour agir sur l'offre (production et commerce) et sur la demande (consommation) de ces substances. Ce rapport a ensuite encore fait l'objet de commentaires par la CFLD et est disponible sous cette forme sur le site de l'OFSP.³²

Le document commenté est essentiellement une revue et une appréciation de certains avantages et défauts de différents outils de régulation. Le rapport conclut qu'il existe de nombreux instruments de régulation déjà utilisés mais qu'il manque un concept global pour le domaine des addictions qui permettrait leur application plus large et le transfert d'une substance à une autre. La seconde conclusion est que les régulations existantes ne sont que faiblement corrélées avec la dangerosité réelle des substances, ceci sans doute en raison de développements historiques et de l'influence de certains groupes d'intérêt.

Même si, contrairement aux autres substances, le cannabis n'est pas cité dans le rapport, il est sans doute l'un des candidats pour un transfert d'instruments de régulation et l'une des substances dont la régulation actuelle n'est, en comparaison avec l'alcool mais aussi avec l'héroïne, pas corrélée avec sa dangerosité. Il est donc probable que le cannabis continue à occuper une place importante dans le développement des réflexions autour de la régulation des substances psychoactives en Suisse. C'est aussi ce qu'indique une récente interview du président de la CFLD.³³

³² <http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/00625/00791/?lang=fr>

³³ <http://www.20min.ch/schweiz/news/story/17200580>

5 Synthèse: à propos de quelques éléments clefs de la régulation

Les différents modèles de régulation présentés ci-dessus recourent à un ensemble d'outils dont les principaux sont présentés ci-dessous en s'inspirant du cadre d'analyse développé par les commissions fédérales en matière de tabac, alcool et drogue illégales.

5.1 Régulation de la production

Le modèle de tolérance des Pays-Bas reste inchangé dans ce domaine puisque la production de cannabis y est interdite, sauf lorsque elle se fait à des fins d'usage personnel et ne dépasse pas cinq plantes. L'interdiction de production du modèle hollandais est toutefois actuellement en discussion. Le modèle des CSC maintient l'interdiction de la production à des fins commerciales mais permet celle à but non lucratif au sein d'associations de consommateurs. Finalement, les modèles américains autorisent la production à des fins commerciales selon des critères plus ou moins contraignants.

La production de cannabis, telle qu'elle existe ou sera appliquée dans les Amériques, est de nature indigène. Elle peut donc, au moins en théorie, être relativement facilement soumise à des prescriptions de production (volumes, engrais, etc.) et à des procédures de contrôle. L'attribution et la révocation de licences pour les producteurs constitue un puissant outil pour diffuser ces prescriptions.

5.2 Autorisations de vente

Les institutions régulatrices du Colorado et de l'état de Washington disposent ici aussi, au travers des licences qu'elles sont seules à pouvoir délivrer, de moyens de régulation étendus dans ce domaine. Cela leur permet d'imposer des critères s'agissant des produits et des conditions de leur vente mais aussi de limiter le nombre de commerces dans certaines villes ou régions. Les autorités locales de ces états, ainsi que celles des Pays-Bas, disposent également de pouvoirs en la matière.

5.3 Quantités vendues

Les modèles examinés fixent tous, notamment pour éviter les fuites sur le marché noir, les quantités pouvant être vendues ou distribuées. Ce sont les systèmes aux Etats-Unis qui sont les plus généreux, soit une once (28.4 grammes) par transaction sans que celles-ci soient a priori limitées. Néanmoins le prix du produit et l'interdiction de posséder plus d'une once de cannabis pour usage personnel pourraient décourager les consommateurs d'acquérir des grandes quantités³⁴ et il semble que jusqu'ici l'essentiel des transactions porte sur des quantités bien moindres.

Aux Pays-Bas, le système est similaire avec des transactions limitées à 5 grammes. L'Uruguay est le seul à vouloir donner un plafond à la quantité consommable, soit 40 grammes par mois par individu, et un système de registre devrait servir à permettre d'appliquer cette règle. Finalement, les CSC déterminent les quantités distribuées à l'avance et pour une longue période pour chacun de leurs membres, tout en n'autorisant que des transactions limitées chaque jour (2-3 grammes).

³⁴ Le prix d'une once de cannabis pourrait être supérieur à 200 \$. <http://edition.cnn.com/2013/12/28/us/10-things-colorado-recreational-marijuana/>

5.4 Consommation

Les différents modèles de régulation maintiennent, pour l'essentiel, l'interdiction de la consommation dans les espaces publics et les acheteurs de cannabis ne peuvent donc consommer la substance que chez eux ou dans un lieu spécifiquement désigné à cet effet. La conduite de véhicules ou l'accomplissement de tâches susceptibles de nuire à autrui sous l'effet du cannabis restent strictement interdites.

5.5 Critères et contrôle de qualité/dangerosité

C'est là sans doute l'un des aspects clefs de la régulation et il faudrait une investigation plus approfondie pour connaître les règles exactes s'appliquant aux produits du cannabis pouvant être vendus, notamment au Colorado et à Washington State. On observe toutefois que, au travers de l'objectif uruguayen de fixer un taux maximum de THC ou de l'étiquetage tel qu'il existe au Colorado, des mesures peuvent être prises pour mieux réguler la vente de cette substance. La limitation de la dangerosité, incluant les additifs et pesticides, est aussi abordée dans les chartes des CSC et la volonté du gouvernement néerlandais de classer le cannabis contenant plus de 15% de THC parmi les drogues "dures" pourrait aussi avoir un effet sur la dangerosité. En pratique, chacun des modèles peut aisément se prévaloir de constituer une nette amélioration vis-à-vis du marché noir où, au moins en théorie, la dangerosité ne constitue pas un facteur déterminant. Il reste cependant qu'agir sur cet aspect n'est pas simple puisque, par exemple, le taux de THC est difficile à déterminer avant la récolte.

5.6 Limites d'âge

Les états américains fixent, comme pour l'alcool, une limite d'âge (21 ans) supérieure à celle de la majorité civique (18 ans). Cette pratique existe aussi dans certains CSC. Ailleurs, c'est l'âge de la majorité qui sert de limite ou, plutôt, l'interdiction aux mineurs qui est la norme, y compris s'agissant de la cession des quantités achetées. Il faut toutefois relever les réflexions du groupe interpartis genevois qui, à juste titre, s'interroge sur les risques et conséquences de l'interdiction générale d'accès faite aux mineurs qui devraient *de facto* continuer à s'approvisionner sur le marché noir. Les débats autour de la décriminalisation de la possession de petites quantités de cannabis en Suisse ont toutefois montré qu'un renoncement à l'interdiction faite aux mineurs reste une question très délicate.

5.7 Autres limites

Comme les pays et régions où le cannabis est toléré ou légal sont peu nombreux, l'un des risques (ou bénéfices, notamment en termes de revenus) est qu'ils attirent les consommateurs de régions ou pays où le statut de la substance est différent. Parmi les modèles examinés, seuls ceux des Pays-Bas et de Washington State ne posent pas de contrainte a priori quant à la résidence des acheteurs. De telles contraintes peuvent toutefois être appliquées au niveau local. Le Colorado réduit la quantité accessible aux non-résidents alors que l'Uruguay souhaite limiter l'accès de son système aux seuls résidents. Certains CSC se sont fixés des règles dans ce domaine et limitent l'accès aux résidents locaux.

5.8 Repérage de l'usage problématique

Les documents examinés montrent que des efforts pourraient être faits dans ce sens. L'Uruguay souhaite utiliser son registre des consommateurs pour identifier ceux qui ont des usages à risque et s'appuyer sur la vente en pharmacie pour intervenir auprès d'eux. Les CSC, quant à eux, annoncent pouvoir aborder l'usage problématique avec leurs membres. Même si aucune de ces solutions

n'apparaît comme étant miraculeuse, il reste que la régulation peut ouvrir la porte à de nouvelles approches dans ce domaine.

5.9 Taxation

Il existe deux approches dans ce domaine. La première est celle rencontrée aux Etats-Unis avec un niveau de taxes élevé qui permet à la fois d'agir sur la consommation à travers le prix et de récolter des montants conséquents pour le budget de l'état. En Uruguay, la logique est inverse, au moins à l'heure actuelle, puisque la volonté est de concurrencer le marché noir avec des produits moins nocifs et à un prix abordable. Ailleurs, dans les systèmes tolérés des Pays-Bas ou partiellement non réprimés pour les CSC espagnols, les taxes ne sont qu'un "à côté", même si l'attractivité touristique des deux pays résultant de l'existence de ces systèmes pourrait lui aussi contribuer à des revenus significatifs.

5.10 Publicité

Jusqu'ici tous les systèmes s'accordent sur une stricte interdiction de la publicité et c'est sans doute, à côté de l'interdiction aux mineurs et de l'interdiction de la consommation dans l'espace publics, leur principal point commun.

5.11 Surveillance du marché

Les législations du Colorado, de l'état de Washington et d'Uruguay ont prévu des mesures dans ce sens et elles sont même particulièrement développées en raison des craintes de fuites sur le marché noir. Ainsi, il est prévu des systèmes de traçage "de la graine au consommateur" ou encore un enregistrement systématique des pratiques de chacun des acteurs du marché, consommateurs inclus. Ces systèmes paraissent être administrativement lourds et il sera sans doute important pour les administrations de transférer des responsabilités de contrôle aux acteurs du marché. La même chose vaut pour les CSC qui, eux aussi, ont la responsabilité d'éviter que leur production ne finisse sur le marché noir.

Finalement, la plupart des modèles font de la réduction du marché noir mais aussi de la séparation du marché de drogues illicites l'un de leurs objectifs. Cela peut aussi inclure une diminution des nuisances publiques, incluant le sentiment d'insécurité lié au "deal" de rue.

6 Conclusions

Ce tour d'horizon montre que le débat sur les modèles de régulation du cannabis en ce début de XXIème siècle est plus actuel qu'il ne l'a jamais été. En 2014, plus de quinze millions de citoyens vivant sur le continent américain connaîtront un régime de légalisation de la consommation du cannabis et, à condition qu'ils aient l'âge requis, pourront se procurer cette substance sans ordonnance dans un commerce ou une pharmacie. Dans d'autres régions des Etats-Unis, des régimes parfois très généreux de dispensation du cannabis médical renvoient à une situation qui, sans être identique, peut produire des effets similaires.

Les associations de consommateurs devraient aussi connaître leur première application légale en Uruguay en 2014 alors qu'en Espagne, où les responsables de l'un des plus anciens CSC se sont récemment fait arrêter et inculper, il pourrait déjà y avoir plus de 100'000 personnes consommant du cannabis dans de tels clubs. Aux Pays-Bas, le débat sur le *back door problem* a repris et diverses solutions, incluant la possibilité de tolérer la production de cannabis, sont en débat. Finalement, en Suisse, ce sont comme souvent les villes qui sont à la recherche de solutions pragmatiques permettant de réduire le marché noir et le sentiment d'insécurité. Une proposition de réforme genevoise est déjà sur la table alors que les Commissions fédérale sur le tabac, l'alcool et les drogues ont pris la mesure de tous ces changements et tentent de donner un cadre plus large à la réflexion sur la régulation.

Cette vue d'ensemble permet aussi d'identifier le spectre des modèles de régulation proposés pour le marché du cannabis. En théorie, ce spectre va de l'interdiction absolue telle qu'elle se pratique dans la plupart des pays, avec plus ou moins de rigueur dans son application, jusqu'à un marché libre comme celui du café ou du chocolat. En pratique, ce spectre comprend désormais entre ces extrêmes des associations de consommateurs autorégulées (Espagne, Belgique), un système de tolérance et de régulation de la vente et de la possession de petites quantités de cannabis (Pays-Bas), ainsi que des modèles de régulation de la production et de la vente basés sur l'attribution de licences, l'application de règles, l'imposition de taxes usuelles et une surveillance par l'état (Colorado, Washington, Uruguay). Dans le dernier cas, on peut noter que le marché du cannabis cumule des éléments trouvés dans la régulation des produits thérapeutiques (registres, sécurité, interdiction de la publicité, faible limite des quantités distribuées), du tabac (taxes élevées) et de l'alcool (âge d'accès). Ainsi, à l'heure actuelle, la régulation du marché du cannabis telle qu'elle se pratique ou est envisagée est bien plus stricte que celle existant pour l'alcool. Cela reflète l'idée que l'on se fait de la régulation d'une "nouvelle" substance psychoactive au début du XXIème siècle mais indique aussi la marge de manœuvre limitée dans ce domaine résultant du débat public sur les drogues et des conventions internationales.

7 Littérature

Annaheim, B., & Gmel, G. (2009). Vom Hanfladen auf die Gasse? ein Vergleich der Bezugsquellen von Cannabis bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen zwischen den Jahren 2004 und 2007. *Abhängigkeiten*, 15(1), 38-55.

Barriuso Alonso, M. (2011). *Cannabis Social Clubs en Espagne: Une alternative de normalisation en voie de réalisation*. Amsterdam: Transnational Institute. Konsultiert am 4. März 2014: <http://www.tni.org/files/download/briefing9.pdf>

Blachly, P. H. (1976). Effects of decriminalization of marijuana in Oregon. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 282, 405-415.

Caulkins, J. P. (2012). *Marijuana legalization : what everyone needs to know*. New York: Oxford University Press.

Crick, E., Haase, H. J., & Bewley-Taylor, D. (2013). *Legally regulated cannabis markets in the US: Implications and possibilities*. Swansea: Global Drug Policy Observatory. Konsultiert am 4. März 2014: <http://www.swansea.ac.uk/media/Leg%20Reg%20Cannabis%20digital%20new-1.pdf>

EMCDDA. (2013a). *European Drug Report 2013*. Lisbon: EMCDDA. Konsultiert am 4. März 2014: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/edr/trends-developments/2013>

EMCDDA. (2013b). *Models for the legal supply of cannabis: recent developments*. Lisbon: EMCDDA. Konsultiert am 4. März 2014: <http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/legal-supply-of-cannabis>

Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève. (2013). *Pour plus de sécurité dans la ville. Le Cannabis Social Club: un modèle efficace de réglementation de l'accès au Cannabis*. Genève. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.grea.ch/sites/default/files/secureite_21.pdf

Hansjakob, T. (2013). *Übersicht über Regulierungsmodelle für psychoaktive Substanzen. Kommentar der EKDF zum Papier der drei Kommissionen*. Bern: Eidgenössische Kommission für Drogenfragen. Konsultiert am 4. März 2014: <http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/00625/00791/index.html?lang=de>

Inter-American Observatory on Drugs. (2011). *Report on Drug Use in the Americas 2011*. Washington DC: OAS/CICAD. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/druguse_in_americas_2011_en.pdf

- Kilmer, B., Kruithof, K., Pardal, M., Caulkins, J. P., & Rubin, J. (2013). *Multinational overview of cannabis production regimes*. Cambridge: Rand Europe. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR500/RR510/RAND_RR510.pdf
- Marmet, S., Notari, L., & Gmel, G. (2013). *Suchtmonitoring Schweiz – Themeheft zum problematischen Cannabisgebrauch in der Schweiz im Jahr 2012*. Lausanne: Sucht Schweiz. Konsultiert am 4. März 2014: http://www.suchtmonitoring.ch/docs/library/marmet_hjma9ezgm5vl.pdf
- Rolles, S. (2009). *After the War on Drugs: Blueprint for Regulation*. [Bristol]: Transform Drug Policy Foundation. Konsultiert am 4. März 2014: <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/after-war-drugs-blueprint-regulation>
- Rolles, S., & Murkin, G. (2013). *How to Regulate Cannabis: A Practical Guide*. [Bristol]: Transform Drug Policy Foundation. Konsultiert am 4. März 2014: <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/how-regulate-cannabis-practical-guide>
- Stöver, H., & Plenert, M. (2013). *Entkriminalisierung und Regulierung: Evidenzbasierte Modelle für einen alternativen Umgang mit Drogenhandel und -konsum*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. Konsultiert am 4. März 2014: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/10159.pdf>
- Transnational Institute. (2006). *Paco Under Scrutiny: The cocaine base paste market in Argentina, Uruguay and Brazil*. Amsterdam: Transnational Institute. Konsultiert am 4. März 2014: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/200702282203568348.pdf>
- Van Laar, M., & van Ooyen-Houben, M. (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht: Trimbos-instituut. Konsultiert am 4. März 2014: <http://www.trimbos.nl/~media/Files/Gratis%20downloads/AF0884%20Evaluatie%20van%20het%20Nederlands%20drugsbeleid.ashx>