

Révision de la Loi fédérale sur les stupéfiants (LStup): alibi ou tremplin?

Jean-Daniel Barman, secrétaire général de la Ligue valaisanne contre les toxicomanies (LVT) et membre de la commission d'experts pour la révision de la LStup, Sion

La consommation de drogues et sa perception par le public évolue. La révision de 1975 de la LStup s'est ainsi rapidement trouvée dépassée. C'est la raison pour laquelle, en 1994, le Conseil fédéral a nommé une commission d'experts pour une nouvelle révision. Cette commission a émis nombre de recommandations pour le moins intéressantes et dont certaines ont déjà été mises en application. Malheureusement, la dépenalisation de la consommation ainsi que la prise en compte de l'ensemble des substances psychotropes - alcool, médicaments, tabac, etc. - dans une loi commune sont restées au fond des tiroirs. Elles resurgissent actuellement. Espérons qu'elles soient très rapidement appliquées.

Genèse du mandat

La révision de 1975 de la LStup de 1951 n'a pas répondu aux attentes placées en elle. La majorité des dénonciations pour infractions à la LStup concernent des délits de consommation, essentiellement de cannabis. Par ailleurs, des mesures de traitement ambulatoire ou résidentiel sont rarement prononcées en lieu et place de peines. Les dénonciations pour infractions à la LStup sont en constante augmentation depuis 1975. Voilà plus de dix ans que ces critiques sont émises à l'encontre de la loi, parfois bouc émissaire de l'aggravation de la situation.

Durant ces dernières années, l'état de santé et la situation sociale des toxicomanes ont été manifestement influencés par une série d'éléments d'égale importance. Ainsi, l'apparition du VIH, la constitution puis l'extension des scènes ouvertes de la drogue ont-elles activé la dégradation de l'état de santé de bon nombre de toxicomanes. L'évolution du trafic (marché de la drogue) et des prix des substances, toujours plus accessibles, a également considérablement modifié les modes de consommation. La population a manifesté son désarroi face à ce qu'elle percevait parfois comme un manque de réponses adéquates aux multiples problèmes posés et vécus par les consommateurs de drogues et leur entourage. Dans un climat d'insécurité, des options et mesures diamétralement opposées ont alors été avancées sous forme d'initiatives populaires, respectivement "Jeunesse sans drogue", en 1993, et "Pour une politique raisonnable en matière de

drogue" (Droleg), en 1994. Rejetées par le Conseil fédéral, elles ne seront pourtant soumises au peuple qu'en automne 1997 pour la première et en novembre 1998 pour la seconde. C'est donc au sommet de la controverse que le Département fédéral de l'intérieur (DFI) décidait de nommer et de mandater une commission d'experts pour la révision de la LStup (appelée aussi Commission Schild, du nom de son président). Une conférence nationale sur la drogue était organisée au Palais fédéral à Berne en février 1995. L'accent était mis sur la politique des "quatre piliers" adoptée par le Conseil fédéral depuis 1991 déjà. Les considérations émises par les partis gouvernementaux PRD, PDC (qui s'est montré plus nuancé) et PSS laissaient entrevoir un consensus en matière de politique de drogue.

La fermeture des scènes ouvertes en Suisse alémanique, dont celle du Letten en février 1995, devait entraîner des répercussions positives sur l'ordre public dans les villes concernées. Mais elle n'engendrait pas les effets magiques escomptés par certains politiciens. Les scènes ouvertes ont focalisé l'attention des médias. Elles ont montré, au grand jour, la misère et la détresse de nombreux toxicomanes. La médiatisation de ces espaces a révélé au grand public la délinquance souvent associée à la consommation et les dangers représentés par la drogue pour les jeunes. Dans ce contexte, les interpellations politiques se sont multipliées. Elles portaient tant sur des questions d'ordre public que sur des thèmes de santé publique. La Commission Schild a ainsi débuté sa

réflexion, fin 1994, au moment où une réelle intolérance de la situation était quotidiennement exprimée et véhiculée par les médias.

Composition et mandat de la Commission

Constituée en novembre 1994 par le DFI, la commission d'experts était composée de dix-huit membres auxquels plusieurs collaborateurs de l'Administration fédérale sont venus apporter leurs compétences. La Commission Schild a, par ailleurs, entendu de nombreux conférenciers et auditionné divers experts. Son mandat consistait en la présentation, d'ici fin 1995, d'un rapport sur la révision de la LStup du 3 octobre 1951. Le DFI demandait à la commission d'analyser et de commenter les propositions de révision formulées dans le débat du moment sur la politique de la drogue; d'évaluer la nécessité de modifier la LStup; de présenter des options et de proposer des modifications de la LStup, voire d'autres textes législatifs; de formuler toutes propositions considérées comme importantes par la commission en matière de politique de la drogue. La commission n'avait cependant pas le mandat de présenter un projet de loi rédigé de toutes pièces. Adressé à Madame Ruth Dreifuss, Cheffe du DFI, le rapport était diffusé en février 1996. Le Conseil fédéral en a pris connaissance au mois d'avril 1996. Une consultation était ensuite organisée de fin avril 1996 à fin août 1996.

Principales recommandations du rapport Schild

Le rapport final propose **une quinzaine de recommandations** directement liées à la révision de la LStup. Il en comporte également une série d'autres à réaliser dans un contexte différent.

Un grand principe est admis par les experts, à savoir que **la stratégie des quatre piliers est appropriée** pour poursuivre une politique de la drogue cohérente. Mais la commission relève aussi que cette stratégie ne pourra déployer pleinement ses effets que si l'on entreprend **des modifications de la législation** en vigueur.

Les quinze recommandations diluent quelque peu trois thèmes majeurs:

- la dépénalisation de la consommation
- la prescription médicale de stupéfiants
- la nouvelle répartition des responsabi-

tés et tâches entre Confédération et cantons.

Il fallait pourtant rappeler certains grands postulats. La commission donne ainsi le ton en affirmant que **la consommation de drogues est un phénomène indésirable**. Selon elle, il faut tout entreprendre pour maintenir le nombre de nouveaux consommateurs aussi bas que possible. C'est pourquoi les mesures de **prévention** doivent être soutenues et développées. Mais toute prévention, aussi efficace soit-elle, n'empêchera pas l'usage, parfois abusif, de drogues. Il s'agit, dès lors, de renforcer **la réduction des risques et l'aide à la (sur)vie**. De l'avis des experts, la Confédération devrait plus inciter certains cantons à s'engager sur ces voies en créant les institutions en rapport.

Il y a lieu de développer la **chaîne thérapeutique** de façon à répondre aux besoins spécifiques des toxicomanes. L'offre thérapeutique doit être diversifiée. A cet effet, une nouvelle répartition des charges financières dans le domaine de l'aide aux toxicomanes serait à imaginer entre la Confédération, les cantons et les communes. La commission suggère d'examiner s'il ne serait pas opportun que la Confédération s'engage davantage par l'intermédiaire de l'assurance-invalidité pour couvrir les coûts élevés des institutions de traitements. Les **critères de soutien de l'OFAS** (Office fédéral des assurances sociales) aux institutions de réhabilitation des toxicomanes et les **prestations des caisses-maladie** pour les traitements de toxicomanes et les programmes de substitution doivent être réexaminés. (Le temps écoulé depuis la diffusion du rapport a fait apparaître de profondes contradictions entre les souhaits exprimés fin 1995 par les experts et les positions de l'OFAS vis-à-vis des institutions).

La commission a dû aborder longuement la question de la **prescription médicale de stupéfiants** sans connaître les résultats définitifs des essais en cours au moment de l'élaboration du rapport. Les experts ont admis qu'en cas d'évaluation positive, ces programmes devraient alors être inclus dans l'éventail des traitements moyennant une **modification des articles 8 et 15 de la LStup**. Les experts ont dû se pencher sur les conditions transitoires à offrir aux personnes participant aux essais. Ils ont examiné divers scénarios pour la période transitoire (quelles perspectives pour les patients encore dans les essais à fin 1996?). La commis-

sion a considéré que le Conseil fédéral devait impérativement décider du sort des patients une fois les essais terminés, par le biais de dispositions pour la période transitoire de la fin des essais à la modification de la LStup.

Par contre, aucune modification de la loi n'est nécessaire en matière de **privation de liberté à des fins d'assistance**. Mais il est relevé un manque d'institutions appropriées pour l'exécution par les cantons de cette disposition du Code civil. La Confédération doit, en collaboration avec les cantons, veiller à ce que des **critères de qualité bien définis** soient formulés et appliqués pour les différents engagements aux trois niveaux de la prévention.

Elle se doit également de renforcer ses efforts en vue d'encourager la **recherche**. Les possibilités de **perfectionnement professionnel** et de **formation continue** sont perfectibles.

Enfin, point central du rapport, la commission est d'avis qu'il faut réviser les dispositions pénales de la LStup afin de **dépénaliser la consommation des drogues et ses actes préparatoires**. Les experts ont renoncé à accorder un régime particulier aux produits du cannabis. Ces nouvelles orientations législatives ne s'entendraient qu'à la condition de développer, de façon appropriée, la **protection de la jeunesse**. La commission préconise, par ailleurs, l'étude de la situation des petits trafiquants toxicomanes pour lesquels il s'agirait d'appliquer le **principe d'opportunité**.

Au niveau des conventions internationales, l'introduction des mesures concernant la dépénalisation de la consommation et des actes préparatoires exigerait que la Suisse formule une réserve et une déclaration interprétative à la Convention de Vienne de 1988.

Il ressort à plusieurs reprises du rapport le souhait des experts de voir évoluer le **rôle de la Confédération**, appelée à se montrer plus active et, surtout, plus directive vis-à-vis des cantons en matière d'application de la politique drogue présente et future. Elle devrait, de l'avis des experts, établir des directives concernant la coordination et les exigences minimales relatives à la qualité des offres et des programmes mis en place ou à créer par les cantons. Mais il n'est pas inutile de rappeler que, selon la Constitution fédérale, l'exécution de la loi incombe pour l'essentiel aux vingt-six cantons compétents pour la poursuite pénale mais, aussi, pour la prise en charge, la prévention et le traitement des per-

sonnes dépendantes.

Parmi les autres recommandations, la Commission soutient la mise en route de travaux en vue de l'élaboration d'une loi fédérale en matière de toxicomanie (englobant l'ensemble des substances et considérant les trois niveaux de la prévention).

La lutte contre le crime organisé doit être renforcée, de l'avis des experts. Encore faut-il entreprendre l'uniformisation des procédures pénales cantonales. Au demeurant, les lois cantonales de police devraient, ici et là, être complétées par des dispositions plus efficaces permettant aux cantons d'empêcher l'apparition de nouvelles scènes ouvertes incontrôlées que personne ne souhaite voir reflourir. La plupart des recommandations émises au DFI ont été soutenues par tous les membres de la commission. Les thèmes les plus sensibles ont cependant quelquefois divisé les experts (c'est ce qui explique, à plusieurs reprises, la mention de l'avis d'une "majorité de la commission").

Lors de la consultation, les recommandations de la Commission Schild ont été globalement bien accueillies par les cantons, les partis politiques et les organisations professionnelles consultés. La majorité d'entre eux s'est déclarée favorable à ce que soit intégrée la prescription médicale d'héroïne dans l'arsenal thérapeutique, pour autant que les résultats obtenus lors des essais soient positifs (on connaît aujourd'hui l'évaluation positive de cette expérience scientifique).

Par contre, la proposition de dépenaliser la consommation de tous les stupéfiants et des actes préparatoires n'a pas fait l'unanimité. En Suisse romande, par exemple, les cantons de Genève, Neuchâtel, Jura, Vaud et Valais y sont opposés. Des cantons de Suisse alémanique tels que Zurich et Saint-Gall ne soutiendraient la dépenalisation qu'en ce qui concerne la consommation de drogues dites douces.

Quel sera le sort du rapport de la Commission Schild?

Les votations tardives des deux initiatives antagonistes déjà mentionnées plus haut ont immobilisé le rapport de la commission d'experts. Le rejet massif de "Jeunesse sans drogue" a eu pour effet immédiat de clairement renforcer la politique des quatre piliers de la Confédération. Le cadre légal concernant la

période transitoire des prescriptions médicales de stupéfiants a été réglé, peu de temps après la votation populaire, par l'adoption de l'Arrêté fédéral urgent de durée limitée (au plus tard fin 2004) sur la prescription d'héroïne.

Une révision de la LStup ne peut pas être envisagée sans tenir compte de ses corrélations avec les autres projets législatifs en cours. Un avant-projet de loi sur les agents thérapeutiques (Lath) a déjà été soumis en consultation en février 1997. Les experts de la Commission Schild ont dû intervenir, durant leur mandat, pour disposer d'informations sur le contenu de cet avant-projet de loi. Ils ont appris ultérieurement que les dispositions de la LStup concernant les médicaments pourraient être intégrées à cette loi, ce qui a été suivi dans les faits (voir article 2 alinéa 2a de l'avant-projet de la Lath qui stipule que cette loi s'applique aussi "aux

La commission est d'avis qu'il faut réviser les dispositions pénales de la LStup afin de dépenaliser la consommation des drogues et ses actes préparatoires



Photo Interfoto

Il n'est plus temps d'attendre...

stupéfiants au sens de la loi fédérale sur les stupéfiants s'ils sont utilisés comme médicaments"). Un projet va être soumis à une nouvelle procédure de consultation prochainement.

Dès lors, le législateur va-t-il entreprendre un toilettage de la LStup dépouillée d'une part importante de son contenu? Proposera-t-il de la coupler avec une nouvelle loi sur la prévention des dépendances (englobant donc les substances légales, avec ou sans tabac constamment protégé par l'industrie)? Il est de plus en plus question, tant au niveau national que cantonal, d'une

approche globale des produits engendrant la dépendance. Les différences d'appréhension et de traitement des questions liées aux drogues légales et illégales semblent s'estomper. Pour sa part, on l'a vu, la Commission Schild propose d'élaborer une loi sur l'aide aux personnes dépendantes, englobant les quatre piliers de la politique fédérale plutôt que la seule prévention.

En cas de "simple" nouvelle révision de la LStup, il s'agirait d'accorder, en priorité et en opposition aux recommandations de la Commission Schild, un **statut particulier aux dérivés du cannabis**.

La consommation devrait être, au minimum, décriminalisée tout en veillant à garantir la protection de la jeunesse. Dans son rapport de juin 1989 déjà, la sous-commission "drogue" de la Commission fédérale des stupéfiants préconisait la dépénalisation de la consommation (de même que la possession de drogue à des fins de consommation personnelle). Cette proposition était faite en prenant soin de préciser qu'elle ne devrait en aucun cas être interprétée comme une libéralisation de la drogue.

Selon des sources bien informées, le Conseil fédéral aurait donné un signal clair, début juillet 1998, en fixant une échéance pour la révision de la LStup. Sa politique des quatre piliers doit trouver un ancrage dans la législation. Le

Conseil fédéral aurait donc demandé que soient examinées les recommandations de la Commission Schild de février 1996. Un concept de révision de la LStup devrait être présenté par le DFI d'ici l'automne 1998 (l'initiative Droleg sera soumise au peuple le dernier week-end de novembre). Après analyse du concept par le Conseil fédéral, une procédure de consultation pourrait avoir lieu en 1999. La nouvelle loi pourrait entrer en vigueur en 2001 déjà, sous réserve d'un référendum. S'agirait-il alors d'une révision de la LStup ou d'une loi plus globale intégrant l'ensemble des substances engendrant la dépendance? Les choses semblent tout à coup se précipiter alors qu'il est question d'une révision de la LStup depuis plus de dix ans. Faut-il accueillir cette information comme simple parade stratégique, quelques mois avant la votation de l'initiative Droleg?

La Suisse ne peut pas faire cavalier seul en matière de politique de drogue. Le Conseil fédéral ratifiera-t-il la Convention de Vienne de 1988? Jusque-là, il craignait que son adhésion n'entrave sa liberté de manoeuvre. Les futurs choix de la Confédération devront largement tenir compte des positions adoptées par le Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe. Les exigences de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) et de la Commission des stupéfiants de

l'ONU sont également à respecter.

La politique fédérale en matière de drogue a parfois singulièrement manqué de vision. Des options spécifiques ont ainsi été prises sans en mesurer les conséquences à d'autres niveaux. L'exemple le plus récent concerne le secteur des assurances sociales. Il a fallu de nombreuses interpellations du DFI pour que l'OFAS et l'OFSP communiquent enfin et imaginent, ensemble, des réponses encore provisoires au lancinant problème du financement des traitements de toxicomanes. Une loi moderne sur les addictions devrait tenir compte des quatre piliers de la politique de drogue actuelle et intégrer l'ensemble des substances engendrant la dépendance. Tel est le défi auquel sera confronté prochainement le législateur. Libre à lui de choisir son scénario et de s'inspirer ou non des recommandations de la Commission Schild.

Références:

Rapport de la Commission d'experts pour la révision de la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants; Office fédéral de la santé publique, Berne, février 1996
Rapport de la Sous-commission "drogue" de la Commission fédérale des stupéfiants; Office fédéral de la santé publique, Berne, juin 1989