

Le principe de la non-poursuite nuancée: une troisième voie entre la prohibition et la libéralisation des drogues?

Martin Killias, professeur, Institut de police scientifique et de criminologie, Université de Lausanne

Lancer un débat autour des risques individuels acceptables par la société semble très subjectif. Il ne suffit pas pour entrer dans la discussion autour de la légalisation de la consommation de stupéfiants.

En définissant l'objet du discours, la dépénalisation, il s'agit ensuite de voir comment cette dépénalisation peut être appliquée. On ne peut, en aucun cas, éviter de tenir compte du contexte européen et mondial - la Suisse n'est pas une île. Et l'on peut constater qu'à l'instar de la Hollande, le principe d'opportunité est tout à fait adaptable au contexte helvétique. Démonstration.

Y a-t-il une liberté de se détruire?

Depuis le rejet de l'initiative "Jeunesse sans drogue", les milieux engagés en matière de politique de la drogue se préparent à la prochaine bataille, celle concernant l'initiative "Droleg" qui demande de légaliser la consommation de drogues. Cette deuxième bataille risque de mobiliser des positions fortement idéologiques, ce qui ne sera pas forcément profitable au débat tel qu'il s'est engagé en Suisse depuis quelques années, caractérisé par une volonté générale d'apprendre par les expériences pratiques et limitées plutôt que par les grands projets de société.

On pourra certes débattre éternellement sur le droit de la collectivité d'interdire des comportements dont les effets nuisibles touchent d'abord l'individu "fautif" lui-même. Selon certains, ces comportements ne regardent que l'individu dans sa sphère la plus privée, ce qui interdit toute ingérence de la collectivité; or, les tenants de cette position acceptent normalement que cette même collectivité, par la solidarité qui joue au niveau des caisses-maladie, des assurances sociales et des frais (largement "collectivisés") de la santé, assume pour une grande partie les conséquences - sous la forme de graves problèmes de santé - de comportements notoirement risqués. Pour être véritablement cohérente, une société admettant toutes sortes de prises de risques de la part des individus qui la composent devrait refuser de prendre en charge les coûts de santé qui en résultent. Mais qui souhaiterait une société aussi cynique-

ment individualiste et peu solidaire? Qui accepterait que celui qui, par exemple, aurait refusé de porter la ceinture de sécurité se voie privé de toute prise en charge en cas d'accident, à condition qu'il se trouve lui-même en mesure d'en assumer les coûts?

Pour des raisons évidentes, la société se refuse d'être aussi individualiste au niveau des conséquences des comportements. Mais n'aurait-elle alors pas le droit d'interdire certains comportements jugés excessivement risqués et dès lors trop "coûteux" pour la société toute entière? Pourquoi le commun des mortels devrait-il cotiser, soit sous la forme de primes de caisse-maladie, soit sous la forme d'impôts pour les agissements téméraires d'une petite minorité? On ne saurait dès lors nier un droit légitime de la société (et donc de l'Etat) d'imposer l'usage de la ceinture de sécurité ou du casque en cas d'utilisation de motocycle.

Une société protectrice ?

Si ce reflet du principe de la solidarité ne semble guère contestable, les conséquences qui en découlent pourraient vite aboutir à une société très peu tolérante envers toute déviance du modèle de bonne conduite tel que le dicteraient les besoins de la prévention des risques. Donc, pas de tabac, ni d'alcool, ni de sports à risques d'accident élevés, tel l'alpinisme (comme la traversée de la paroi nord de l'Eiger), le vol en parapente, ou encore le parachutisme, etc. Ce diktat du "mainstream" serait sans doute ressenti comme une atteinte à nos libertés personnelles, voire comme une forme de



Photo Interfoto

L'individu est-il seul responsable du risque qu'il prend?

totalitarisme. Il n'est donc guère envisageable, au nom de la prévention des coûts de la santé que devra un jour supporter la collectivité, d'interdire tout comportement quelque peu risqué.

Où faudra-t-il alors fixer la limite? Un premier critère sera sans doute la probabilité et la gravité des risques, mais aussi l'importance de l'atteinte aux libertés des individus concernés. Le résultat de cette pesée d'intérêts en cause ne sera jamais autre que pragmatique, donc forcément peu convaincant au niveau des grands principes. Pourquoi interdire l'héroïne ou la cocaïne, voire la marijuana, mais non pas le tabac et l'alcool? Pourquoi imposer la ceinture de sécurité, tout en tolérant l'alpinisme extrême, voire d'autres sports à risques d'accident élevés? Il ne sera sans doute jamais possible de trouver un consensus dans ce domaine; trop flou restera le critère du risque "excessif", et trop évidentes seront les influences des différents modes de vie sur cette pesée d'intérêts. Le débat sera ainsi assuré de ne jamais aboutir à une fin généralement acceptable et acceptée - quel que soit le résultat de la votation.

"Légalisation" - de quoi?

La "légalisation" de la consommation, telle que la propose la Commission Schild¹, ne sera cependant pas cohérente sans un régime légalisant au moins de fait le commerce. Légaliser la demande mais non pas l'offre ressemble étrangement à certaines lois sur la prostitution d'un autre temps qui autorisaient le recours à de tels services, tout en continuant à criminaliser les "offrants". La Commission Schild reste assez discrète sur ces questions, tout en laissant entendre qu'elle envisagerait dans ce domaine un système d'opportunité.

L'initiative "Droleg" préconise à son tour un régime de marché contrôlé par l'Etat. Mais que ferait-on si, contrairement aux promesses des tenants de cette proposition, mais conformément aux lois du marché et aux expériences - tirées du *supply-side demand* - dans d'autres domaines, l'accès facilité à l'offre en augmentait la demande? Quid si un jour (peut-être pas si éloigné) de nouvelles drogues arrivaient sur le marché dont le potentiel destructeur interdisait catégoriquement d'en envisager une offre officialisée? Le problème de l'initiative "Droleg", comme de sa soeur-jumelle "Jeunesse sans drogue", réside dans son rejet d'envisager tout développement ultérieur, et dans son obstination de vouloir ancrer à jamais dans la Constitution des principes inspirés par une certaine expérience des vingt dernières années. Qui pourrait prétendre tout savoir et tout prévoir pour oser demander que les recettes d'hier soient ancrées dans la Constitution pour une génération, sinon plus, connaissant la lenteur d'une éventuelle correction ultérieure à ce niveau?

Une île sur le monde?

Le débat entamé autour de la "légalisation" des drogues est caractérisé par une étrange absence de références à d'autres pays et à leurs expériences. Pourquoi les Pays-Bas n'ont-ils jamais envisagé sérieusement de légaliser la consommation de drogues? La réponse est que les gouvernements successifs - dont celui de centre-gauche - ont toujours jugé cette option trop risquée. Craignant les réactions musclées de leurs partenaires européens, sans parler des Etats-Unis et d'autres pays en dehors de l'Europe, les Néerlandais ont toujours cherché une voie qui leur permettait de maintenir leur politique tout en évitant la provocation et par là-même la colère des autres. L'auteur de ces lignes a personnellement pu se convaincre de ce climat, lors d'une conférence d'Etat-major interne de la Ministre de la Justice à laquelle il a pu participer en 1995, et où les conseils des ambassades du Royaume à travers le monde ont joué un rôle considérable.

Et nous, les Suisses? A entendre les voix qui s'expriment dans les médias, on pourrait croire que notre pays est une île qui peut tout se permettre sans se soucier de la réaction des autres. Quelle illusion! Ayant participé à un effort d'explication de notre politique en matière de prescription médicale d'opiacés devant le *United Nations Narcotic Control Board* à

Vienne, et ayant vécu toute l'hostilité à peine voilée dans le jargon diplomatique usuel, je ne peux que m'étonner de la naïveté de ceux qui semblent croire que la Suisse peut mener sa politique de la drogue sans tenir compte des sensibilités différentes des autres pays. Les récentes expériences des Suisses confrontés à la machine de guerre judiciaire américaine peuvent nous donner un avant-goût de ce qui risque éventuellement de se produire. Jusqu'où - jusqu'à quel dommage pour notre économie - l'opinion publique suisse serait-elle disposée à aller pour sauver une politique de la drogue "indépendante"? Les Hollandais, pour leur part, ont déjà fait des expériences douloureuses lors de la crise de fin 1995 et début 1996; très isolés dans l'Europe des quinze, ils ont su se protéger de la tempête avec quelques aménagements mineurs de leur politique fondée sur le principe de l'opportunité et sur les directives des procureurs généraux qui façonnent la réalité quotidienne de leur politique en la matière.

Si la Suisse a jusqu'ici plus ou moins échappé à la colère des pays fanatiquement prohibitionnistes, tels les Etats-Unis et la Suède, la raison en est probablement que les milieux helvétiques ont assez bien réussi à expliquer à l'étranger que la politique suisse n'était pas une première étape vers la légalisation des drogues, mais un aménagement tendant à réduire les dommages collatéraux de la toxicodépendance, ou de la prohibition (selon le point de vue que l'on préfère). Cette approche suisse de la harm reduction a peut-être même été perçue dans certains milieux étrangers comme une idée intéressante, permettant de maintenir les interdits dans ce domaine tout en réduisant les conséquences négatives de la prohibition à un niveau acceptable. Ce climat de compréhension changerait sans doute de façon dramatique si les Suisses commettaient l'immense bêtise d'hypothéquer leur modèle par une orientation de "légalisation". Certains adversaires suédois, américains et autres n'espéreraient rien de meilleur pour discréditer la politique suisse des dernières années et ses acquis.

Risques pour le "modèle suisse"

Il est vrai que d'autres pays ont annoncé, depuis quelques temps déjà et surtout suite au rejet massif de l'initiative "Jeunesse sans drogue", de vouloir lancer des essais avec prescription médicale

de drogues inspirés du modèle suisse. Mais étrangement, les Hollandais - les plus audacieux depuis toujours en ce domaine - tardent depuis l'automne 1995 de lancer leur essai-"pilote", d'ailleurs bien modeste puisqu'il ne devrait comprendre que 200 personnes. D'autres se sont dits certes intéressés, et l'Allemagne changera peut-être de politique après les élections du mois de septembre prochain. Mais pour le moment, rien ne permet d'affirmer que la Suisse est définitivement sortie de son isolement international dans ce domaine.

Il est vrai que la politique étrangère n'entrera dans le jeu qu'une fois l'initiative "Droleg" acceptée par le peuple et les cantons, ou dans l'hypothèse d'une "légalisation" des stupéfiants conforme aux propositions de la Commission Schild. C'est dire qu'il y a encore plusieurs étapes à franchir pour arriver à une autre confrontation avec nos partenaires européens et surtout les Etats-Unis. A ce propos, on peut d'ailleurs supposer que l'initiative "Droleg" subisse un cuisant échec en votation populaire, répétant ainsi celui de "Jeunesse sans drogue". Et la politique du Conseil fédéral n'en sortirait pas forcément gagnante. Car une telle issue permettrait tout d'abord aux milieux conservateurs, tout accablés encore par leur échec du mois de septembre 1997, de rentrer en scène comme une force sérieuse avec laquelle il faudrait alors composer pour s'assurer du moindre progrès.

Le dilemme de "Droleg" et de ses tenants est donc de mettre en péril les acquis des dernières années, soit en faisant l'affaire des milieux défendant une ligne "dure" en Suisse, soit en provoquant une tempête internationale contre la Suisse qui ne pourrait sans doute pas l'éviter sans abandonner tout ce que son modèle aurait de positif à offrir aux autres nations, y compris la prescription médicale de stupéfiants. Les initiants de "Droleg" ont sans doute le mérite d'avoir lancé un débat en Suisse; ce mérite leur resterait acquis même s'ils se décidaient à retirer l'initiative avant que celle-ci ne fasse des dégâts "collatéraux" liés au contexte actuel de la politique interne et internationale, et dont la portée n'était d'ailleurs guère prévisible au moment du lancement de l'initiative.

Une troisième voie

Comment pourrait-on alors sortir de tous ces dilemmes, tout en assurant une évolution constructive de la politique ulté-

rieure de la drogue en Suisse? Il nous semble que le modèle néerlandais offre un certain nombre de leçons utiles aux autres pays. Nous l'avons présenté il y a un peu plus d'une année, et nous en reprenons ici quelques composantes essentielles².

Tout d'abord, la législation néerlandaise en matière de drogues ne s'écarte guère du modèle (largement prohibitionniste) d'autres pays. L'essentiel se résume au principe de l'opportunité qui permet aux procureurs ainsi qu'aux policiers et autres autorités de renoncer à poursuivre les détenteurs (consommateurs ou petits dealers) de faibles quantités de drogues. Les quantités limites ainsi que d'autres modalités ont été définies dans des directives, promulguées par la Conférence des procureurs généraux du Royaume sous la présidence de la Ministre de la Justice et publiées dans la Feuille des avis officiels. Cette non-poursuite n'est cependant pas garantie comme une sorte de droit acquis. Les autorités gardent ainsi une marge de manoeuvre qui leur permet de réagir à des situations extraordinaires. En même temps, ces directives peuvent assez facilement être revues pour tenir compte de nouvelles données sur le marché des différents stupéfiants - ou de nouveaux impératifs de la politique internationale. Ainsi, les quantités limites ont été abaissées à 5 grammes de marijuana en 1996 pour tenir compte des pressions françaises et allemandes d'une part, et de certains milieux internes d'autre part qui s'inquiétaient de la prolifération extraordinaire des "coffee shops" dans les villes frontalières, sous l'influence d'un tourisme transfrontalier particulier. Les directives en question permettent également des nuances régionales afin de mieux tenir compte des sensibilités locales.

Ce modèle pourrait très utilement inspirer la prochaine révision de la loi suisse sur les stupéfiants. Plutôt que de légiférer sur la légalisation de la consommation, le législateur pourrait se contenter de réviser l'article 28 de la loi. Dans la publication citée, nous avons proposé de lui donner la teneur suivante: *"Après consultation des cantons, le Conseil fédéral édictera des dispositions concernant la poursuite pénale des infractions à la présente loi. Ces dispositions peuvent prévoir que les autorités compétentes peuvent renoncer à l'ouverture de toute poursuite pénale, suspendre une poursuite en cours ou renoncer à toute peine, si l'infraction concerne uniquement la consommation personnelle ou le*

commerce de quantités minimales de stupéfiants et si l'ordre public n'est pas menacé. Sont aussi admissibles des réglementations différenciées, en raison de conditions locales et des risques pour la santé des différents stupéfiants".

Vu l'absence d'une conférence des procureurs généraux cantonaux avec des pouvoirs quasi-législatifs, la seule forme envisageable de directives s'inspirant du modèle néerlandais pourrait être une ordonnance du Conseil fédéral. Cela assurerait du même coup que tous les milieux intéressés, ainsi que les cantons, se prononcent lors de la procédure de consultation. Il serait également envisageable de nuancer les directives en fonction des particularités locales: ce qui plairait alors aux Zurichois et Bernois ne devrait donc pas forcément être imposé aux Vaudois, Genevois et Valaisans. Mais surtout, cette voie assurerait que la Suisse garde une marge de manoeuvre dont elle pourrait avoir besoin, soit pour faire face à des pressions étrangères, soit pour s'adapter à des futures menaces dont personne n'imagine encore l'existence ni l'ampleur en ce moment.

Conclusion

Ce modèle a certes l'inconvénient qu'il reste un peu flou, et que personne ne peut prédire le contenu d'éventuelles directives dans dix ans. Il se prête dès lors mal à la manifestation de confessions de foi, chères à la politique dans toutes les démocraties. Mais la politique suisse en matière de drogues fut-elle autre chose, tout au long des dix dernières années, qu'une recherche pragmatique - ce qui est synonyme de flou - d'innovations constructives, fondées sur l'expérience plutôt que les grands principes? Qui dirait que la Suisse s'en est mal sortie de cette manière? Quel argument militerait donc contre une tentative semblable, inspirée du modèle néerlandais (mais adapté à nos conditions) pour sortir du choix sans issue entre la "légalisation" et la "prohibition"?

1. Office fédéral de la santé publique, Rapport de la Commission d'experts pour la révision de la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants, Berne, février 1996.
2. Killias M., Grapendaal M., "Entkriminalisierung des Drogenkonsums oder Einschränkung der Strafverfolgungspflicht?", revue pénale suisse 115/1 (1997), 94-109.