



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Gapany Johanna

2018-CE-163

Cannabis : le Conseil fédéral veut des essais pilotes

I. Question

En date du 4 juillet, le Conseil fédéral a émis le souhait de créer une base légale permettant de mener des études scientifiques encadrées portant sur la consommation récréative de cannabis.

Lorsqu'on sait que plus de 200 000 personnes consomment régulièrement du cannabis à des fins récréatives dans notre pays, opter pour des essais scientifiques est une mesure souhaitable pour mieux comprendre ce comportement, puis le cadrer, à moins que la prohibition soit aujourd'hui considérée comme efficace par le canton de Fribourg.

Si tel est le cas, ce serait contraire à l'avis des associations de prévention qui doivent constater que la prohibition a tendance à augmenter les problèmes au niveau de la sécurité, de la dangerosité des produits et de la prévention notamment ; trois aspects impactant non seulement les consommateurs mais ayant des incidences sur la société en général.

Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) va consulter les cantons (entre autres) d'ici au 25 octobre 2018. Avant la fin de la consultation, le Conseil d'Etat peut-il répondre aux questions suivantes :

1. Des essais pilotes sont-ils envisagés dans le canton de Fribourg dans le cadre de ce que le Conseil fédéral propose ?
2. Quel est le nombre, par année, d'amendes et de sanctions pénales liées à la consommation cannabique, sachant que la consommation de cannabis personnelle n'est pas punissable jusqu'à 10 grammes (art. 19b LStup) ?
3. Quels effets a la vente de cannabis dit légal, dont la teneur en THC est inférieure à 1 %, sur les variables suivantes :
 - a) la variation de la consommation ?
 - b) la dangerosité des produits sur le marché ?
 - c) le nombre d'amendes et de sanctions pénales ?

16 juillet 2018

II. Réponse du Conseil d'Etat

Remarque préliminaire : la question ne portant que sur le cannabis récréatif, la réponse ne traite pas du cannabis utilisé à des fins médicales.

Contexte

Durant les deux dernières décennies, la perception de la consommation de cannabis s'est grandement modifiée dans la population. De nouveaux produits légaux et illégaux sont apparus, de nouvelles pratiques de consommation se sont développées et de nouveaux acteurs sont arrivés sur le marché.

Au niveau international, des projets de régulation sont en cours dans différents pays depuis quelques années. Ainsi, plusieurs Etats américains ont légalisé l'usage récréatif de cannabis. L'Uruguay est le premier Etat souverain à avoir légalisé le cannabis en 2014 et d'autres Etats projettent de réguler cette substance. Dans plusieurs Etats européens, dont l'Espagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas, les débats autour de la légalisation du cannabis sont à nouveau à l'agenda politique.

En Suisse, ce sont surtout les grandes villes qui ont relancé ce thème et neuf d'entre elles ont élaboré des projets en la matière.

Les connaissances scientifiques actuelles nous disent que :

- > Le cannabis est de loin **la drogue illégale la plus consommée en Suisse**. Malgré l'interdiction légale, presque un tiers (31.3 %) de la population suisse dès 15 ans a déjà expérimenté le cannabis.
- > Environ **3 % de la population** déclare avoir consommé du cannabis durant les 30 derniers jours avant l'enquête. Cela correspond à environ 210 000 personnes. Environ un cinquième d'entre elles déclarent faire usage de cannabis quotidiennement.
- > **Environ trois quarts des consommatrices et consommateurs actuels de cannabis** ont moins de 35 ans. Chez les 15-34 ans, 9 % déclarent avoir consommé du cannabis durant les 30 derniers jours avant l'enquête.
- > Selon les résultats de l'enquête HBSC réalisée en 2014 dans le canton de Fribourg, 20 % des élèves de 14 et 15 ans ont déjà consommé du cannabis dans leur vie et 3.4 % en font un usage que l'on peut qualifier d'engagé voire régulier (au moins trois jours sur les 30 derniers).¹
- > Durant les dernières années, les demandes de traitement relatives à des problèmes liés à la consommation de cannabis ont continuellement augmenté en Suisse, comme en Europe.

(Source : Addiction Suisse)

En termes de santé publique, la consommation de cannabis ne peut être dissociée de celle de **tabac**. Une attention particulière doit être portée sur les risques liés au tabac lorsque le cannabis est fumé. D'une part, il faut en effet éviter de favoriser une dépendance à la nicotine et, d'autre part, de créer des risques liés à la fumée, en particulier chez les jeunes :

¹ Archimi, A., Delgrande Jordan, M. (2016). *La santé des élèves de 11 à 15 ans dans le canton de Fribourg. Analyse des données de l'enquête HBSC 2014 et comparaison au fil du temps* (Rapport de recherche n°81), Lausanne : Addiction Suisse.

La nicotine est une des substances psychoactives qui rend le plus vite dépendant. On peut en déduire que la plupart des fumeuses et fumeurs quotidiens (qui représentent le 70 % de tous les fumeurs) sont **dépendants**. Presque 60 % des fumeuses et fumeurs quotidiens **souhaitent arrêter**. Plus on fume régulièrement tôt dans sa vie, plus vite la dépendance s'installe. **87 % des fumeuses et fumeurs** ont commencé **avant l'âge de 21 ans** avec une consommation quotidienne.

- > Chaque année, **9500 personnes décèdent** des suites du tabagisme en Suisse.
- > **5,5 milliards de francs**: c'est l'estimation des coûts sociaux liés au tabagisme pour l'année 2000, dont 4 milliards sont à charge de l'économie et 1,5 milliard à celle des cantons.

(Source : Addiction Suisse)

Les mesures législatives ont une grande influence sur la prévalence de la consommation de tabac et la Suisse est une des lanternes rouge en Europe, en particulier en matière de restrictions de la publicité, de l'accessibilité et de l'attractivité du tabac. Une éventuelle régulation du marché du cannabis devra également prévoir un cadre légal qui tienne compte de ces éléments.

Des connaissances supplémentaires via des essais pilotes sur le cannabis seraient très utiles, car les 210 000 consommateurs réguliers en Suisse ne forment pas une population homogène, loin s'en faut. Les bénéfices recherchés et les raisons de consommer du cannabis diffèrent en effet grandement d'un individu à l'autre.

Nous avons notamment besoin de davantage de connaissances sur les types de consommation, par exemple consommation « auto-thérapeutique » versus une consommation purement « récréative » et maîtrisée, ainsi que sur les produits et formes de consommation qui pourraient être développées davantage dans les années prochaines (sous forme de gouttes et de spray par exemple).

Quant aux questions posées par la Députée Johanna Gapany, le Conseil d'Etat y répond de la manière suivante :

1. *Des essais pilotes sont-ils envisagés dans le canton de Fribourg dans le cadre de ce que le Conseil fédéral propose ?*

La **Commission cantonale des addictions**, organe consultatif du Conseil d'Etat, a notamment traité la question de la régulation du marché du cannabis en 2017. Elle n'a pas pris de position tranchée sur la question, mais a pris acte qu'il n'y a pas de projet actuel d'essai pilote dans le canton de Fribourg. Selon elle, il n'est d'ailleurs pas indispensable qu'il y ait des projets-pilotes dans chaque ville suisse, mais ce thème doit rester dans le viseur de notre canton, afin de se préparer aux évolutions à venir. Le canton de Fribourg ne prévoit donc pas actuellement d'essai-pilote sur l'usage récréatif du cannabis. Le Conseil d'Etat a répondu dans ce sens à la récente consultation sur la modification de la loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (loi sur les stupéfiants (LStup) évoquée par la Députée Gapany. Ne souhaitant pas faire un pas vers la dépénalisation totale de la consommation de cannabis, il a demandé au Conseil fédéral de préciser que le but d'éventuels essais pilotes serait d'acquérir des connaissances permettant de mieux lutter contre le trafic de drogue et l'addiction.

2. *Quel est le nombre, par année, d'amendes et de sanctions pénales liées à la consommation cannabique, sachant que la consommation de cannabis personnelle n'est pas punissable jusqu'à 10 grammes (art. 19b LStup) ?*

Les statistiques de la police et celles du Pouvoir judiciaire (Ministère public notamment) ne permettent pas de distinguer les sanctions prises par catégorie de stupéfiants. Les statistiques policières pour la LStup se présentent comme suit :

Loi sur les stupéfiants et sélection d'infractions : évolution

	2014	2015	2016	2017	Evolution
Total infractions à la LStup (y compris AO Stup)	3521	3975	3633	3921	8 %
Total amendes d'ordres Stup	662	898	896	873	-3 %
Total infractions à la LStup (sans AO Stup)	2859	3077	2737	3048	11 %
Total possession/saisie	849	943	838	970	16 %
Total consommation	1438	1409	1365	1471	8 %
Total culture/production	111	170	88	97	10 %
Total trafic	413	403	403	430	7 %
Total contrebande	48	152	43	80	86 %

© OFS, Neuchâtel 2018

En outre, le Tribunal des mineurs indique qu'il prononce chaque année environ 550 sanctions pénales pour des contraventions à la LStup (consommation de cannabis).

Le Ministère public ajoute de son côté que, bien souvent, la consommation de cannabis est sanctionnée en plus de multiples autres infractions.

Il convient enfin de noter que, contrairement à ce qu'indique l'auteur de la question, la consommation personnelle est punissable y compris en quantité inférieure à 10 grammes, conformément à l'art. 19a LStup. L'autorité pénale est libre d'exempter de peine pour les cas bénins (art. 19a al. 2). La limite des 10 grammes est évoquée à l'art. 19b et ne concerne pas la consommation, mais la préparation :

¹ *Celui qui se borne à préparer des stupéfiants en quantités minimales, pour sa propre consommation ou pour permettre à des tiers de plus de 18 ans d'en consommer simultanément en commun après leur en avoir fourni gratuitement, n'est pas punissable.*

² *Dix grammes de stupéfiants ayant des effets de type cannabique sont considérés comme une quantité minimale.*

En revanche, sous l'angle sécurité publique, le canton de Fribourg, par sa police, assure une présence de terrain et, par sa justice, une poursuite des réseaux de vente de cannabis et une répression efficace. Nos cantons voisins ne pratiquent pas la poursuite systématique. On peut noter de grandes différences de sentiment de sécurité entre Fribourg, Yverdon, Lausanne ou encore Berne.

Sous l'angle de l'insécurité produite par la présence de dealers dans l'espace public, la politique de répression menée depuis de nombreuses années a pour effet de limiter très fortement cette insécurité. La réputation de notre canton en la matière permet d'éviter toute invasion de dealers, ceux-ci sachant qu'il sera plus aisé de s'adonner à leur commerce illicite sous d'autres cieux.

3. *Quels effets a la vente de cannabis dit légal, dont la teneur en THC est inférieure à 1 %, sur les variables suivantes :*

a) Variation de consommation

La Police cantonale n'a pas constaté de baisse de consommation de cannabis illégal depuis la mise sur le marché de cannabis légal (CBD). La consommation de ce dernier produit sous forme de joint est en baisse et l'effet de mode semble s'amenuiser.

Il existe deux types de profils parmi les consommateurs, soit le consommateur de cannabis à teneur de THC supérieure à 1 % qui est généralement à la recherche d'effets psychotropes et qui ne voit pas d'intérêt à consommer du CBD, et le consommateur de CBD qui recherche plutôt une forme d'apaisement et d'éventuels effets thérapeutiques. Les consommateurs correspondant au premier profil continuent à consommer leur produit malgré le CBD.

Certains consommateurs affirment que les cigarettes au CBD représentent une alternative fiable qui reprend le rituel, l'odeur et les arômes du joint, tout en gardant l'esprit clair. L'expérience sur le terrain et la faible prise de recul ne permettent pas de confirmer le joint CBD comme une alternative à la consommation de joint à teneur de THC supérieure à 1 %.

b) Dangerosité des produits sur le marché

L'introduction du CBD n'a pas à notre connaissance induit de changements significatifs dans la dangerosité reconnue du cannabis.

S'agissant du CBD, comme il s'agit d'un produit légal, il est difficile pour les services de police de déterminer sa dangerosité. Il s'agit plus d'un problème de santé publique. La consommation de ce produit sous forme de combustion alliée au tabac présente les mêmes dangers que ceux de la cigarette classique (cancers, maladies cardiaques et pulmonaires, etc...). A l'instar du tabac, la combustion du CBD libère quantité de substances toxiques pour l'organisme. En parallèle, le CBD peut être contaminé par des produits chimiques (engrais, pesticides, etc.) dont l'analyse n'est à ce jour pas contrôlée.

c) Nombre d'amendes et de sanctions pénales

Comme mentionné ci-dessus, l'apparition du CBD n'a pas fait baisser la consommation du cannabis dont la teneur en THC est supérieure à 1 %.

Depuis l'introduction de CBD, la Police constate que certains consommateurs de cannabis illégal utilisent le CBD comme prétexte pour éviter un contrôle de police. Grâce à l'introduction des tests rapides, ce phénomène a pu être résolu. Par ailleurs, dans certains cantons, le marché noir de CBD a fait son apparition afin d'échapper notamment aux taxes étatiques.

22 janvier 2019