



ADDICTION | SUISSE

Unil
UNIL | Université de Lausanne
Ecole des sciences criminelles

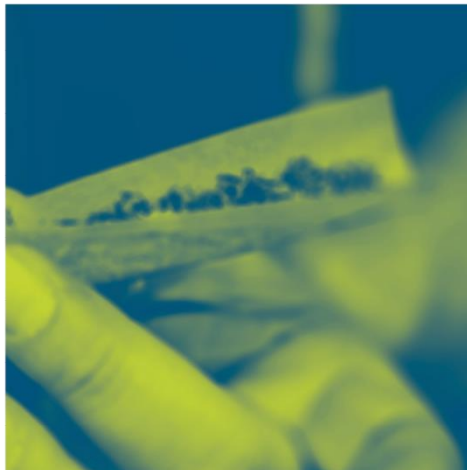
Mise en œuvre de la loi sur les stupéfiants (LStup) : expériences des cantons et perspectives pour l'avenir

Rapport complet, y compris chapitre « Validation »

Stephanie Stucki,
Pierre Esseiva, Frank Zobel

Avec le soutien de
Christian Schneider

Lausanne, le 2 décembre 2019
Rapport de recherche n°102



*Ce projet a été financé par l'Office fédéral de la santé publique
(n° de contrat : 18.010009 / 204.0001-1758/1 et 19.018163 / 204.0001-1865/1).*

PRÉVENTION | AIDE | RECHERCHE

Remerciements

Nous remercions tout particulièrement les responsables cantonaux des autorités sanitaires et des autorités de poursuite pénale de nous avoir fait part de leurs expériences avec la loi sur les stupéfiants (LStup). Nous exprimons en outre notre gratitude aux représentantes et aux représentants des cantons, aux membres de la Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des addictions (CDCA) et au Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de drogue (IDAD) pour leurs retours d'information constructifs. Merci également à Markus Jann (OFSP) d'avoir piloté l'étude et de nous avoir transmis ses commentaires. Nous remercions également Christiane Gmel (Addiction Suisse) d'avoir structuré le rapport et Ashely Granville (ESC) de nous avoir aidés à collecter les données et à préparer les analyses.

Impressum

| | |
|----------------------------|--|
| Renseignements : | Stephanie Stucki, tél. +41 (0)21 321 29 94, courriel : sstucki@addictionsuisse.ch |
| Rédaction : | Stephanie Stucki, Pierre Esseiva, Christian Schneider, Frank Zobel |
| Distribution : | Addiction Suisse, Recherche, case postale 870, 1001 Lausanne Tél. +41 (0)21 321 29 46, fax +41 (0)21 321 29 40 cgmel@addictionsuisse.ch |
| N° de commande : | Rapport de recherche n°102 |
| Graphisme / mise en page : | Addiction Suisse |
| Copyright : | © Addiction Suisse Lausanne 2019 |
| ISBN : | 978-2-88183-246-8 |
| Citation : | Stephanie Stucki, Pierre Esseiva, Frank Zobel. Avec le soutien de Christian Schneider. (2019). <i>Mise en œuvre de la loi sur les stupéfiants (LStup) : expériences des cantons et perspectives pour l'avenir. Rapport complet, y compris le chapitre « Validation »</i> . Addiction Suisse et École des Sciences Criminelles de l'Université de Lausanne, Lausanne, Suisse. |

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Table des figures | 4 |
| Résumé | 7 |
| 1 Contexte | 9 |
| 2 Méthode..... | 10 |
| 3 Partie Santé..... | 11 |
| 3.1 Introduction | 11 |
| 3.2 Article sur les buts de la LStup | 11 |
| 3.3 Tâches générales des cantons et de la Confédération..... | 15 |
| 3.4 Modèle des quatres piliers | 18 |
| 3.4.1 Prévention..... | 19 |
| 3.4.2 Thérapie et réinsertion..... | 21 |
| 3.4.3 Réduction des risques et aide à la survie..... | 23 |
| 3.5 Tâches spécifiques de la Confédération | 26 |
| 3.6 Perspectives | 37 |
| 3.7 Partie Santé : synthèse des résultats | 38 |
| 4 Partie Poursuite pénale | 40 |
| 4.1 Introduction | 40 |
| 4.2 Article sur les buts de la LStup | 40 |
| 4.3 Modèle des quatre piliers..... | 44 |
| 4.4 Application de la loi dans les cantons..... | 46 |
| 4.5 Activités de la Confédération dans le domaine de la poursuite pénale..... | 51 |
| 4.6 Collaboration avec d'autres autorités..... | 58 |
| 4.7 Perspectives | 61 |
| 4.8 Partie Poursuite pénale : synthèse des résultats..... | 62 |
| 5 Conclusion | 64 |
| 6 Validation du rapport..... | 68 |
| 6.1 Méthode | 68 |
| 6.2 Résultats de la validation | 69 |
| 6.3 Bilan..... | 70 |
| 7 Annexes..... | 71 |
| 7.1 Questionnaire « partie Santé » (en français)..... | 71 |
| 7.2 Questionnaire « partie Application de la loi » (en français) | 90 |
| 7.3 Formulaire pour la prise de position des membres des autorités interrogées..... | 106 |

Table des figures

| | |
|-----------|---|
| Figure 1 | La LStup et la politique de la Confédération dans ce domaine sont-elles appropriées pour prévenir la consommation non autorisée de stupéfiants et de substances psychotropes, notamment en favorisant l'abstinence ? 11 |
| Figure 2 | La LStup et de la politique de la Confédération dans ce domaine sont-elles appropriées pour protéger les personnes des conséquences médicales et sociales induites par les troubles psychiques et comportementaux liés à l'addiction ? 13 |
| Figure 3 | Tâches des cantons : dispositions d'application de la loi fédérale qui définissent les responsabilités des cantons 15 |
| Figure 4 | Tâches de la Confédération : l'OFSP fait procéder à l'évaluation scientifique des mesures prises en vertu de la LStup 16 |
| Figure 5 | Tâches de la Confédération : l'OFSP gère un service de documentation, d'information et de coordination 17 |
| Figure 6 | Utilité du principe des quatre piliers du point de vue des autorités sanitaires 18 |
| Figure 7 | Prévention : satisfaction concernant la répartition des responsabilités entre la Confédération et les cantons dans le cadre de la LStup 19 |
| Figure 8 | Prévention : la Confédération assume-t-elle le rôle que lui donne la LStup ? 20 |
| Figure 9 | Thérapie et réinsertion : satisfaction concernant la répartition des responsabilités entre la Confédération et les cantons prévue dans la LStup 21 |
| Figure 10 | Thérapie et réinsertion : la Confédération assume-t-elle le rôle que lui donne la LStup ? 22 |
| Figure 11 | Réduction des risques et aide à la survie : satisfaction concernant la répartition des responsabilités entre la Confédération et les cantons prévue dans la LStup 24 |
| Figure 12 | Réduction des risques et aide à la survie : la Confédération assume-t-elle le rôle que lui donne la LStup ? 24 |
| Figure 13 | Activités de la Confédération : le Conseil fédéral édicte des recommandations concernant les principes relatifs au financement du traitement de l'addiction et des mesures de réinsertion 26 |
| Figure 14 | Activités de la Confédération : le Conseil fédéral fixe des conditions générales pour les traitements avec prescription d'héroïne et octroi des autorisations pour ce faire 27 |
| Figure 15 | Activités de la Confédération : l'OFSP peut accorder des autorisations exceptionnelles pour l'application médicale de stupéfiants 28 |
| Figure 16 | Activités de la Confédération : la Confédération soutient les cantons dans le domaine de la coordination, y compris la planification et l'orientation de l'offre 29 |

| | | |
|-----------|--|----|
| Figure 17 | Activités de la Confédération : la Confédération soutient les cantons dans le domaine de l'amélioration de la qualité et de la mise en œuvre de modèles d'intervention éprouvés..... | 30 |
| Figure 18 | Activités de la Confédération : la Confédération informe les cantons sur les connaissances scientifiques récentes..... | 31 |
| Figure 19 | Activités de la Confédération : la Confédération peut encourager la recherche scientifique..... | 32 |
| Figure 20 | Activités de la Confédération : la Confédération développe la formation et la formation continue dans les domaines de la prévention, de la thérapie, de la réinsertion, de la réduction des risques et de l'aide à la survie | 33 |
| Figure 21 | Activités de la Confédération : en collaboration avec les cantons, la Confédération élabore des recommandations relatives à l'assurance qualité dans les domaines de la prévention, de la thérapie, de la réinsertion, de la réduction des risques et de l'aide à la survie | 34 |
| Figure 22 | Applicabilité de l'art. 3c, LStup : « Les services de l'administration et les professionnels œuvrant dans les domaines de l'éducation, de l'action sociale, de la santé, de la justice et de la police peuvent annoncer aux institutions de traitement ou aux services d'aide sociale compétents les cas de personnes souffrant de troubles liés à l'addiction ou présentant des risques de troubles, notamment s'il s'agit d'enfants ou de jeunes [...] » | 35 |
| Figure 23 | La LStup et la politique de la Confédération dans ce domaine sont-elles appropriées pour préserver la sécurité et l'ordre publics des dangers émanant du commerce et de la consommation de stupéfiants et de substances psychotropes ?..... | 41 |
| Figure 24 | La LStup et la politique de la Confédération dans ce domaine sont-elles appropriées pour lutter contre les actes criminels qui sont étroitement liés au commerce et à la consommation de stupéfiants et de substances psychotropes ?..... | 42 |
| Figure 25 | Utilité du modèle des quatre piliers du point de vue des autorités de poursuite..... | 44 |
| Figure 26 | La LStup offre-t-elle les instruments nécessaires pour poursuivre la consommation de cannabis (art. 19a, 19b, 28b ss) ?..... | 46 |
| Figure 27 | La LStup offre-t-elle les instruments nécessaires pour poursuivre la consommation des autres stupéfiants (art. 19a, 19b) ? | 48 |
| Figure 28 | La LStup offre-t-elle les instruments nécessaires pour poursuivre les cas graves de trafic de stupéfiants (art. 19, al. 2 LStup) ? | 49 |
| Figure 29 | La LStup offre-t-elle les instruments nécessaires pour lutter contre le deal de rue (art. 19, al. 1 et 2) ? | 50 |
| Figure 30 | Évaluation des activités de fedpol qui contribuent à la lutte menée par les autorités d'autres États contre le trafic illicite de stupéfiants dans les limites des dispositions sur l'entraide judiciaire..... | 52 |



| | | |
|-----------|--|----|
| Figure 31 | Évaluation des activités de fedpol visant à coordonner les enquêtes intercantionales et internationales | 53 |
| Figure 32 | Évaluation des activités de fedpol en matière d'entraide judiciaire et de coopération internationale | 54 |
| Figure 33 | Évaluation des activités de fedpol s'agissant du développement de connaissances et de l'établissement de rapports de situation et de menaces | 55 |
| Figure 34 | Évaluation de la collaboration avec les organes des douanes et des garde-frontières dans la lutte contre le trafic de stupéfiants | 56 |
| Figure 35 | Évaluation de la collaboration avec d'autres organes de poursuite ou proches des poursuites dans la lutte contre le trafic de stupéfiants | 57 |
| Figure 36 | Évaluation de la collaboration avec l'OFSP | 58 |
| Figure 37 | Évaluation de la collaboration avec les autorités dans le domaine du repérage et/ou de l'intervention précoce..... | 59 |
| Figure 38 | Évaluation de la collaboration avec les autorités cantonales qui s'occupent des questions d'addictions | 60 |

Résumé

Le postulat « Avenir de la politique suisse en matière de drogue » demande que le Conseil fédéral soumette au Parlement d'ici fin 2019¹ un rapport sur les perspectives de la politique suisse en matière de drogue au cours des dix prochaines années. La Fondation Addiction Suisse et l'École des sciences criminelles (ESC) de l'Université de Lausanne ont été mandatées pour mener une étude sur les expériences des cantons dans l'application de la loi fédérale sur les stupéfiants (LStup) et de la politique fédérale en matière de drogue. L'objectif est d'identifier les difficultés éventuelles dans la mise en œuvre de la LStup et les défis pour l'avenir du point de vue des cantons.

Les autorités sanitaires et les autorités de poursuite pénale des cantons ont été interrogées séparément au moyen d'un questionnaire écrit sur leurs expériences dans la mise en œuvre de la LStup. Les questionnaires ont été envoyés aux chancelleries d'État de tous les cantons par courrier électronique à la mi-décembre 2018, qui les ont transmis aux services concernés. L'enquête s'est achevée fin février 2019. 23 cantons ont renvoyé deux questionnaires, et deux cantons seulement un. Les cantons ont été invités, si possible, à communiquer des positions consolidées ou officielles. En raison des délais très courts, cela n'a été possible que dans de très rares cas. L'anonymat des cantons était garanti.

Dans l'ensemble, les cantons évaluent positivement la LStup et la politique fédérale en matière de drogues. En particulier, le principe des quatre piliers est considéré, tant par les autorités sanitaires que par les autorités de poursuite pénale, comme une base utile pour atteindre les objectifs de la LStup. Dans le même temps, les cantons ont identifié des besoins et des mesures à prendre dans tous les domaines sur lesquels ils ont été interrogés.

- Dans la **politique des quatre piliers**, le besoin d'agir concerne la priorisation et le financement de chacun des piliers. Une coopération plus étroite entre les acteurs des différents piliers est également nécessaire. Les autorités sanitaires souhaitent également avoir une politique cohérente en matière de dépendance. Elle devrait inclure toutes les substances légales créant une dépendance - dont le potentiel de nocivité n'est pas suffisamment pris en compte à l'heure actuelle - et les drogues illicites, ainsi que les comportements potentiellement addictogènes. Les autorités de poursuite pénale souhaitent quant à elles une plus grande participation de leur part en matière de prévention et de protection des mineurs.
- Un **rôle proactif de la Confédération** est souhaité par les acteurs des deux domaines (santé : planification, formulation de recommandations, définition de conditions-cadres, financement, promotion de la recherche scientifique, clarifications au sujet de l'art. 3c LStup, etc. ; poursuite pénale : appui à la lutte contre le trafic de drogue ou par le biais d'investigations menées par la Confédération).
- La nécessité d'agir dans le domaine du **cannabis** est jugée particulièrement importante par les autorités sanitaires et les autorités de poursuite pénale. Elle découle, par exemple, des grandes disparités entre les cantons dans l'application des amendes d'ordre liées à la consommation de cannabis, elles-mêmes dues à des formulations ambiguës dans la loi. La situation juridique est en effet complexe et en partie contradictoire. Du point de vue des autorités sanitaires, une régulation du cannabis devrait être examinée (éventuellement avec extension à d'autres substances illicites). Une majorité des autorités de poursuite pénale cantonales souhaitent la suppression de l'impunité relative aux actes préparatoires (en particulier la détention de petites quantités). Dans une minorité de cantons,

¹ La date a été reportée à fin 2020.

ces autorités verraient également dans la dépénalisation de la consommation un moyen d'améliorer la législation actuelle qu'ils considèrent comme difficilement applicable.

- Le **financement** des prestations (LAMal par rapport à l'aide sociale ; prestations de l'assurance-invalidité ; financement des prestations psychosociales) est un domaine dans lequel il y a un grand besoin d'action du point de vue des acteurs du domaine sanitaire. Les questions de financement ont souvent trop d'importance par rapport à celles qui concernent le bien-être des personnes touchées. La nécessité d'agir se manifeste également dans les grandes différences qui existent entre les cantons en matière de traitements. Du point de vue des autorités de poursuite pénale, les questions de financement concernent les ressources disponibles pour lutter contre la criminalité liée à la drogue par rapport à d'autres domaines et à l'augmentation des coûts des enquêtes de police.
- Finalement, du point de vue de la santé, l'accent mis dans la LStup sur l'**abstinence**, qui est vue comme un concept dépassé, est critiqué : l'abstinence n'est qu'une possibilité de traitement parmi d'autres. Du point de vue des autorités de poursuite pénale, les exigences du **Code de procédure pénale** (CPP) sont perçues comme un obstacle à l'application de la LStup.

Les enseignements tirés de l'enquête ont été soumis à une procédure de validation, dont les principaux résultats sont présentés au chapitre 6.

1 Contexte

Adopté par le Conseil fédéral le 14 février 2018, le postulat « Avenir de la politique suisse en matière de drogue »² déposé par le conseiller aux États Paul Rechsteiner demande que le Conseil fédéral soumette au Parlement d'ici fin 2019³ un rapport sur les perspectives de la politique suisse en matière de drogue au cours des dix prochaines années.

Conformément au postulat, le rapport doit intégrer les expériences des dix dernières années et les évolutions du contexte international, en particulier dans le domaine du cannabis. Le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) de rédiger ce rapport, qui mettra en lumière différents aspects de la politique suisse en matière de drogue, notamment les expériences des cantons dans le cadre de la mise en œuvre de la loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (loi sur les stupéfiants ; LStup) et de la politique de la Confédération dans le domaine des addictions.

La LStup contient une trentaine d'articles ayant trait à la santé, à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, au contrôle et à la surveillance des stupéfiants ainsi qu'aux actes criminels et à leur sanction. Ces dispositions recouvrent également les principaux aspects de la politique suisse en matière de drogue, tels que le modèle des quatre piliers (prévention, thérapie, réduction des risques et répression) et des domaines transversaux (coordination, recherche, etc.).

La LStup définit aussi bien le rôle de la Confédération que celui des cantons. L'enquête visait en particulier à recueillir les expériences des cantons s'agissant des activités de mise en œuvre de la Confédération, afin d'identifier les difficultés d'application potentielles et les défis à relever. L'enquête ne portait pas sur la Stratégie nationale Addictions ; pourtant, divers cantons y ont fait référence.

La Fondation Addiction Suisse et l'École des sciences criminelles (ESC) de l'Université de Lausanne ont été mandatées par l'OFSP pour réaliser l'enquête et rédiger le rapport correspondant. La première partie de l'étude, consacrée à la santé, a été menée par Addiction Suisse, qui coordonnait le mandat. La seconde partie, relative à la poursuite pénale, a été conduite en collaboration avec l'ESC de l'Université de Lausanne (Prof. Pierre Esseiva). Christian Schneider a contribué à l'élaboration du questionnaire « Poursuite pénale » ainsi qu'à l'analyse des réponses.

² <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20174076>

³ La date a été reportée à fin 2020.

2 Méthode

En concertation avec l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), les questions destinées aux cantons reprenaient différents articles de la loi sur les stupéfiants (LStup). Pour faciliter le déroulement de l'enquête, en particulier sa transmission aux diverses autorités cantonales, deux questionnaires ont été élaborés : l'un portant sur la santé (prévention, thérapie et réduction des risques, cf. chap. 7.1) et l'autre sur la poursuite pénale (répression, cf. chap. 7.2). Ils ont été élaborés en versions allemande et française.

Les questionnaires contenaient, d'une part, des questions fermées visant à évaluer la pertinence de divers articles de la LStup sur une échelle de 1 à 5 et, d'autre part, des questions ouvertes permettant des réponses plus étoffées. À la fin, les cantons étaient invités à formuler des propositions sur l'avenir de la LStup et de la politique de la Confédération en matière d'addictions.

Les questionnaires ont été envoyés aux Chancelleries d'État des cantons par courriel mi-décembre 2018, lesquelles les ont transmis aux autorités sanitaires et les autorités de poursuite pénale compétentes. L'enquête s'est achevée fin février 2019, après deux prolongations de délai. Les cantons ont été invités, dans la mesure du possible, à communiquer des positions consolidées. En raison du calendrier relativement serré, cela n'a toutefois pas été possible pour tous les cantons. Leur anonymat était garanti.

Sur les 25 cantons ayant participé à l'enquête, 23 ont retourné les deux questionnaires (taux de réponse 88,5 %) et deux seulement un (taux de réponse pour chacun des questionnaires : 92,3 %). Pour des raisons de calendrier, un canton n'en a renvoyé aucun. Dans la partie consacrée aux résultats, le terme « cantons » fait référence aux cantons qui ont participé à l'enquête.

Si le mode de transmission – par l'intermédiaire des Chancelleries d'État – a sans doute contribué au fort taux de participation, il impliquait aussi que ni Addiction Suisse ni l'ESC n'étaient en mesure de contrôler quel service cantonal traiterait les questionnaires. Il apparaît ainsi que différents acteurs ont participé à l'enquête (santé : médecin ou pharmacien cantonal, délégués cantonaux aux problèmes des addictions, etc. ; poursuite pénale : police ou ministère public). Leurs réponses reflètent par conséquent différentes perspectives quant à la mise en œuvre de la LStup et n'étaient parfois pas comparables. Cet aspect doit être pris en compte lors de l'interprétation des résultats. À plusieurs reprises, les cantons ont en outre déploré le délai relativement court, ce qui explique peut-être le caractère assez succinct des réponses aux questions ouvertes, voire l'absence de commentaires, et le fait que quatre questionnaires n'ont pas été retournés malgré les prolongations accordées. Par ailleurs, des points ont été notés plusieurs fois et certaines remarques, elliptiques, étaient parfois difficilement compréhensibles. Lorsque l'on interprète les réponses aux questions ouvertes, il est important de garder à l'esprit que, lorsqu'un point précis a été mentionné par une partie des cantons seulement, cela ne signifie pas nécessairement que les autres cantons ne seraient pas également d'accord si la question leur était posée expressément.

3 Partie Santé

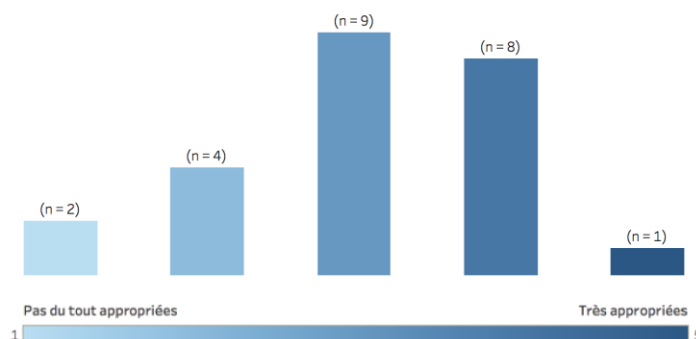
3.1 Introduction

Le présent chapitre vise à analyser les réponses et commentaires recueillis concernant les articles de la LStup ayant trait à la santé (prévention, thérapie et réinsertion, réduction des risques et aide à la survie). Il s'agit en premier lieu de l'article sur les buts de la LStup, du modèle des quatre piliers et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. D'autres articles spécifiques sont également discutés. L'objectif de l'enquête est de déterminer dans quelle mesure la répartition des tâches dans le cadre de la mise en œuvre de la LStup et de la politique en matière d'addictions répond aux besoins des cantons et dans quels domaines il y a lieu d'agir.

3.2 Article sur les buts de la LStup

Dans son premier article, la LStup définit deux buts généraux qui concernent le domaine de la santé. La figure 1 montre comment les cantons évaluent la LStup et la politique de la Confédération s'agissant de l'objectif « prévenir la consommation non autorisée de stupéfiants et de substances psychotropes, notamment en favorisant l'abstinence » (art. 1, let. a, LStup). Les réponses obtenues sont mitigées : en moyenne et par rapport à d'autres questions, les cantons se déclarent relativement peu satisfaits. Neuf cantons n'ont pas d'avis tranché, neuf autres jugent l'article plutôt ou très approprié et six considèrent qu'il n'est guère voire pas du tout approprié.

Figure 1 La LStup et la politique de la Confédération dans ce domaine sont-elles appropriées pour prévenir la consommation non autorisée de stupéfiants et de substances psychotropes, notamment en favorisant l'abstinence ?



Remarque : n=24

Un besoin d'agir est mis en avant par 15 cantons.

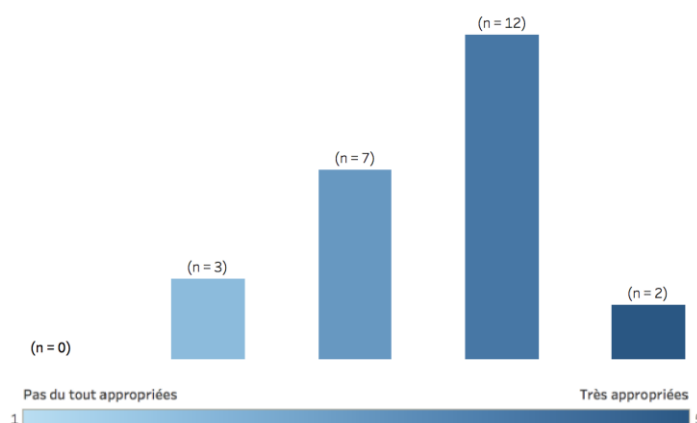
- Huit cantons⁴ remettent en cause la focalisation sur l'abstinence et soulignent l'importance de la réduction des risques et de l'insertion, y compris pour les personnes qui consomment des substances. Selon eux, la réduction des risques et l'abstinence sont deux notions contradictoires (ce qu'un autre canton conteste) ; l'abstinence ne constitue qu'un objectif parmi d'autres ; elle est dépassée ; elle ne correspond plus à la Stratégie Addictions ; elle n'a pas réussi à faire diminuer la consommation de substances illicites. Ils appellent également à renforcer la responsabilité individuelle et les compétences dans le domaine de la consommation de substances.
- Quatre cantons estiment que la régulation relative à certaines substances doit être revue à la lumière des nouvelles connaissances scientifiques, en particulier dans le domaine du cannabis (divergences dans la pratique juridique relative aux amendes d'ordre ; problème de la pertinence des dispositions de l'art. 28c, let. b, LStup ; nécessité d'évaluer la régulation), mais aussi s'agissant d'autres substances illicites (deux cantons).
- Quatre cantons déplorent la trop grande importance accordée aux substances illicites dans la mise en œuvre, attirant l'attention sur les effets plus délétères de substances licites telles que l'alcool et les produits à base de nicotine.
- Les mesures suivantes sont par ailleurs citées à trois reprises : besoin de moyens financiers supplémentaires pour la prévention (et nécessité d'accorder une plus grande importance à celle-ci) ; amélioration de la formation continue des professionnels de la santé ; renforcement de la coordination et de l'interdisciplinarité.
- D'autres commentaires isolés invitent à lutter contre les préjugés, à se concentrer sur les aspects sociaux et à intégrer les employeurs.

Cinq cantons considèrent qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures. L'un explique que le principe de l'abstinence a été introduit en vue de favoriser l'acceptation de la loi et qu'il n'a que peu de pertinence sur le plan pratique. Quatre cantons n'ont pas répondu à cette question.

⁴ Pour les questions qualitatives, le nombre de cantons cités peut dépasser le nombre de cantons ayant identifié un besoin d'agir, car certains d'entre eux ayant fait part d'un tel besoin dans plusieurs domaines.

La figure 2 montre comment les cantons évaluent la LStup et la politique de la Confédération en la matière s'agissant de l'objectif : « protéger les personnes des conséquences médicales et sociales induites par les troubles psychiques et comportementaux liés à l'addiction » (art. 1, let. c, LStup). De l'avis de 14 cantons, la loi et la politique de la Confédération sont plutôt ou très appropriées. Sept cantons n'ont pas d'avis tranché et trois autres les jugent plutôt inappropriées.

Figure 2 *La LStup et de la politique de la Confédération dans ce domaine sont-elles appropriées pour protéger les personnes des conséquences médicales et sociales induites par les troubles psychiques et comportementaux liés à l'addiction ?*



Remarque : n=24

Au total, 16 cantons identifient une marge de progression.

- Onze cantons soulignent l'importance de mieux considérer les aspects sociaux des addictions. Ils estiment que la criminalisation et les interdictions sont stigmatisantes et empêchent les personnes concernées de recevoir le soutien adéquat. Selon les réponses recueillies, il existe un potentiel d'amélioration dans divers domaines : adopter une pratique cohérente indépendamment de la substance consommée ; mieux prendre en charge les cas de polyconsommation ; renforcer le repérage précoce ; développer des offres socio-pédagogiques destinées aux jeunes ; ne plus considérer l'abstinence comme un objectif exclusif ; faciliter l'accès aux offres ; mieux prendre en charge les personnes détenues (continuité du traitement, remise de seringues) ; proposer des mesures différenciées pour les personnes particulièrement vulnérables (p. ex. en lien avec la migration) ; trouver des solutions plus adéquates dans le domaine du logement (aussi pour les jeunes) ; améliorer la formation continue et l'information ; reconsidérer le caractère punissable des comportements entraînant la mise en danger de sa propre personne (cf. suicide, surpoids) ; revoir le financement afin d'éviter la suppression de certaines prestations. Trois cantons appellent en outre à renforcer les efforts s'agissant de la prise en charge des tiers (p. ex. enfants, autres parents).

- Quatre cantons relèvent que les répercussions sociales découlant de la consommation de substances qui ne sont pas réglées dans la LStup (alcool, tabac) sont plus importantes que celles liées aux substances illicites. Ils font valoir que le potentiel de dommage spécifique à chaque substance n'a pas suffisamment été pris en compte jusqu'à présent.
- Un canton remarque qu'il appartient aux cantons de mettre en œuvre les objectifs.

Quatre cantons ne voient pas de nécessité d'agir, quatre autres n'ont pas répondu à cette question.

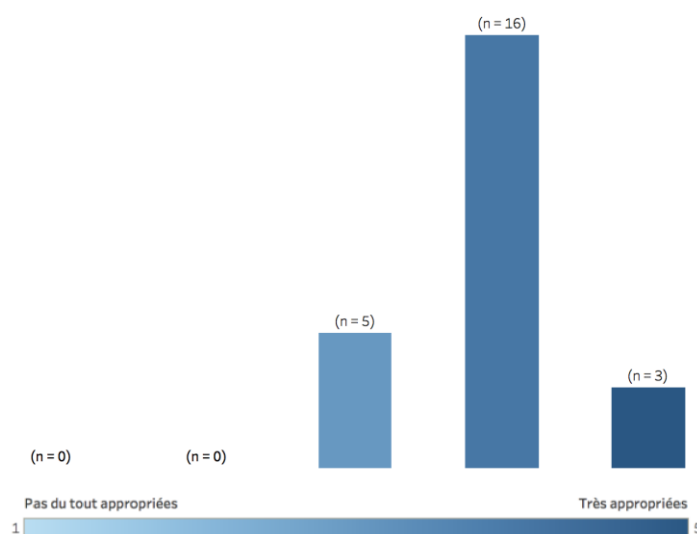
Adéquation de l'article sur les buts du point de vue des autorités sanitaires : conclusion

Dans l'ensemble, les autorités sanitaires estiment que l'article sur les buts de la LStup permet une mise en œuvre cohérente à l'échelle cantonale. Près d'un cinquième des cantons estime qu'il n'y a pas lieu d'agir à cet égard. Les personnes interrogées remettent toutefois en question la focalisation sur l'abstinence, arguant que cette dernière ne joue qu'un rôle secondaire dans le quotidien des professionnels du domaine des addictions, car d'autres approches thérapeutiques sont tout aussi importantes. Des mesures sont par ailleurs nécessaires en ce qui concerne la régulation des substances illicites, tout particulièrement le cannabis. Dans le domaine psychosocial, les cantons engagent à améliorer ce qui est déjà en place, c'est-à-dire à agir dans le cadre de la législation existante (sur initiative de la Confédération), plutôt qu'à modifier les bases légales (hormis l'objectif d'abstinence inscrit à l'art. 1, let a, LStup).

3.3 Tâches générales des cantons et de la Confédération

Le chapitre 5 de la LStup définit les tâches générales de la Confédération (section 1) et des cantons (section 2). La figure 3 représente la position des cantons à l'égard des dispositions d'application de la loi fédérale qui définissent les responsabilités des cantons (art. 29d LStup) : 19 les considèrent plutôt ou très appropriées, cinq n'ont pas de position tranchée.

Figure 3 Tâches des cantons : dispositions d'application de la loi fédérale qui définissent les responsabilités des cantons



Remarque : n=24

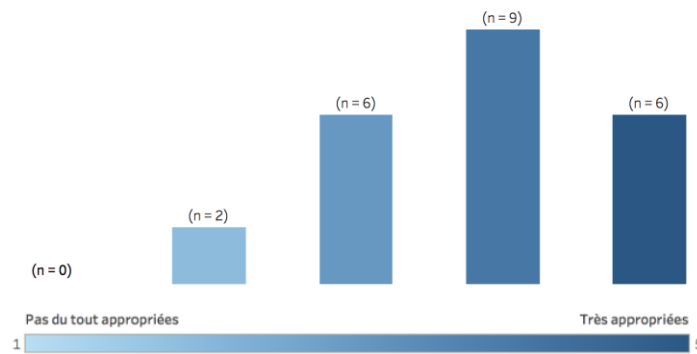
Au total, dix cantons identifient un besoin d'action.

- Six cantons constatent que la marge de manœuvre est relativement grande, ce qui conduit à de fortes disparités de mise en œuvre d'un canton à l'autre et, partant, dans la prise en charge des personnes concernées. Pour atténuer ces différences et décharger les grands centres, il faudrait des réglementations suprarégionales, davantage de ressources financières et humaines, ainsi que des traitements de substitution disponibles dans tous les cantons. Deux autres cantons aspirent à plus de soutien financier.
- Un canton aimerait jouir d'une plus grande autonomie s'agissant de la conduite de projets pilotes. Un autre souligne un manque de directives dans le domaine des nouvelles substances (p. ex. le CBD).
- En matière de traitements avec prescription de stupéfiants, trois cantons souhaiteraient une simplification des échanges de données afin d'éviter les abus, mais aussi davantage de soutien et de coordination. Ils relèvent enfin le manque d'évaluations.

Six cantons pensent qu'il n'y a pas lieu d'agir, huit n'ont pas répondu à cette question.

L'art. 29a LStup règle entre autres les tâches de l'OFSP, confiant à ce dernier un mandat d'évaluation scientifique (al. 1). Comme l'illustre la figure 4, 15 cantons estiment que les activités de la Confédération dans ce domaine sont plutôt ou très appropriées. Six n'ont pas d'avis tranché et deux pensent qu'elles sont plutôt inappropriées.

Figure 4 Tâches de la Confédération : l'OFSP fait procéder à l'évaluation scientifique des mesures prises en vertu de la LStup



Remarque : n=23 ; sans réponse=1

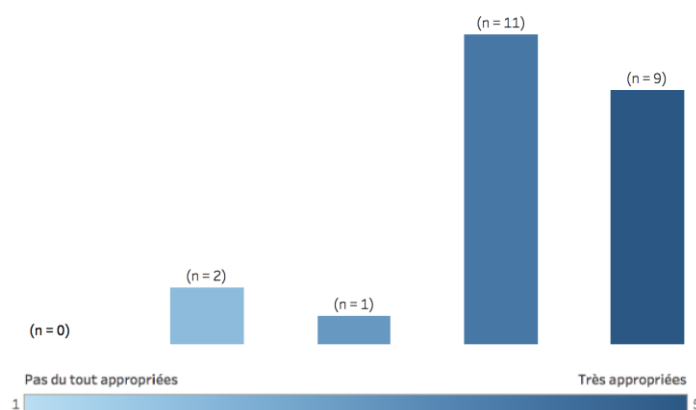
Neuf cantons estiment qu'il y a lieu de prendre des mesures.

- Six cantons demandent à renforcer les efforts dans le domaine de l'évaluation scientifique (également de nouveaux programmes et nouvelles méthodes de traitement, rédaction de rapports succincts et meilleure valorisation, approche holistique).
- Deux cantons aimeraient être plus impliqués dans la définition des thèmes.
- Deux cantons relèvent que la conduite d'évaluations scientifiques est impossible pour les cantons de petite taille. Ils saluent donc les activités de la Confédération dans ce domaine et prônent leur poursuite.

Huit cantons ne voient pas de nécessité d'agir, sept n'ont pas transmis de réponse à cette question.

L'art. 29a, al. 3, LStup charge l'OFSP de gérer un service de documentation, d'information et de coordination. Comme le montre la figure 5, les cantons sont en moyenne relativement satisfaits des activités de l'OFSP à cet égard puisque 20 les considèrent plutôt voire très appropriées. Un canton n'a pas d'avis tranché et deux les jugent plutôt inappropriées.

Figure 5 Tâches de la Confédération : l'OFSP gère un service de documentation, d'information et de coordination



Remarque : n=23 ; sans réponse=1

Neuf cantons proposent les améliorations suivantes : définir plus clairement les objectifs du service de documentation, d'information et de coordination ; clarifier que son financement est assumé par l'OFSP ; veiller à ce que le service soit davantage orienté sur les besoins des cantons ; renforcer son rôle ; améliorer la coordination avec d'autres offres financées par la Confédération ; augmenter les ressources ; améliorer l'information concernant les offres existantes ; définir des processus clairs pour la transmission d'informations.

- Pour quatre cantons, il est capital qu'un tel service relève de la compétence de la Confédération car cela garantit la fiabilité et la qualité des informations (notamment pour les petits cantons).
- Un canton souhaite que la Confédération, en particulier l'OFSP, renforce son expertise.

Huit cantons ne jugent pas d'intervention nécessaire dans ce domaine, six n'ont pas répondu à cette question.

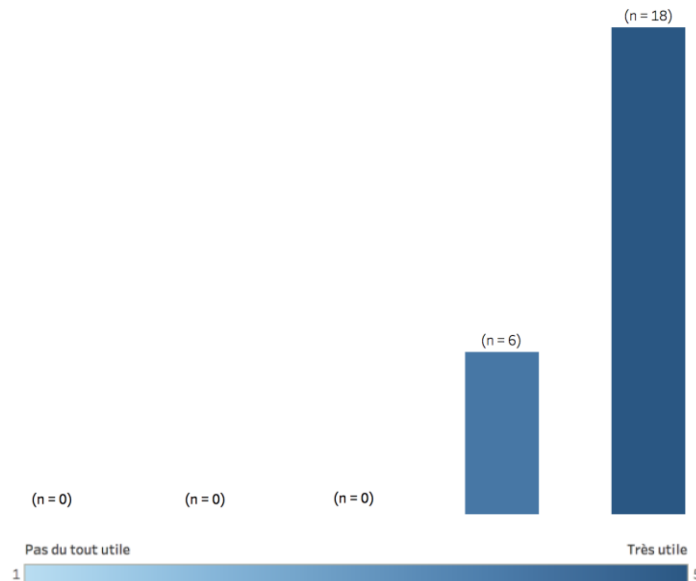
Tâches générales des cantons et de la Confédération du point de vue des autorités sanitaires : conclusion

De manière générale, les dispositions de la LStup relatives à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sont jugées appropriées et environ un tiers des cantons ne voit pas de nécessité d'agir. Il est toutefois fait état d'une grande marge de manœuvre au **niveau cantonal**, ce qui conduit à de fortes disparités dans la mise en œuvre de la politique en matière d'addictions et, partant, dans la prise en charge des personnes concernées. Il existe en outre des questions en suspens en ce qui concerne la protection des données et la coordination dans le cadre des traitements avec prescription de stupéfiants dépassant les frontières cantonales. Un besoin d'agir est également identifié au **niveau fédéral** : certains cantons estiment que les évaluations scientifiques doivent être étendues. Il convient en outre de renforcer les activités du service de documentation, d'information et de coordination. Dans ces deux domaines, plusieurs cantons souhaitent une meilleure communication de la part de la Confédération afin de pouvoir intégrer les nouvelles connaissances fondées sur les preuves.

3.4 Modèle des quatre piliers

Dans le cadre de la politique en matière de drogue, la Confédération et les cantons se basent sur le modèle des quatre piliers : prévention ; thérapie et réinsertion ; réduction des risques et aide à la survie ; contrôle et répression (art. 1a LStup). En moyenne, le modèle des quatre piliers bénéficie d'un soutien assez élevé : comme le montre la figure 6, les 24 cantons qui ont rempli un questionnaire le considèrent plutôt ou très utile.

Figure 6 *Utilité du principe des quatre piliers du point de vue des autorités sanitaires*



Remarque : n=24

Selon les commentaires recueillis, le modèle des quatre piliers présente les **points forts** suivants : il constitue une approche pragmatique et complète ; il favorise une compréhension commune du travail dans le domaine des addictions ; il place la santé et le bien-être des personnes concernées au premier plan et encourage une politique respectueuse de la dignité humaine ; il a conduit à des améliorations notables dans la prise en charge ; il permet des interventions transversales ; il réduit la stigmatisation ; il couvre plusieurs domaines et phases ; il promeut la prévention, le repérage précoce, l'aide à la survie, la thérapie et la réduction des risques ; il facilite la mise en réseau entre les différents domaines et parties prenantes ; il permet de ne pas mélanger les questions médicales et juridiques ; il est considéré comme un exemple à suivre au niveau international ; il est très bien accepté par la population. Deux cantons n'ont pas répondu à cette question.

À l'inverse, les **points faibles** suivants ont été cités : aucune priorité n'est établie entre les piliers ; le modèle est trop simpliste / trop abstrait / trop rigide ; les rôles et les objectifs des deux domaines « santé » et « répression » différent, ce qui peut mener à des conflits d'intérêts ; la multiplicité des acteurs entraîne des pertes d'informations ; le modèle est focalisé sur les drogues illicites au détriment des substances licites et des comportements susceptibles d'engendrer une dépendance ; il est inadéquat en ce qui concerne le cannabis ; la criminalisation de certains groupes de consommateurs à faible risque est une attitude dépassée ; des lacunes de financement empêchent de mener une action adéquate dans certains domaines, ce qui conduit à des ordres de priorité variables (et donc à un manque de places et à une baisse de la qualité de la prise en charge, etc.) ; le milieu politique n'a pas la volonté de prendre des mesures dans les domaines de l'alcool et du tabac ; le modèle des quatre piliers est mal intégré dans la société.

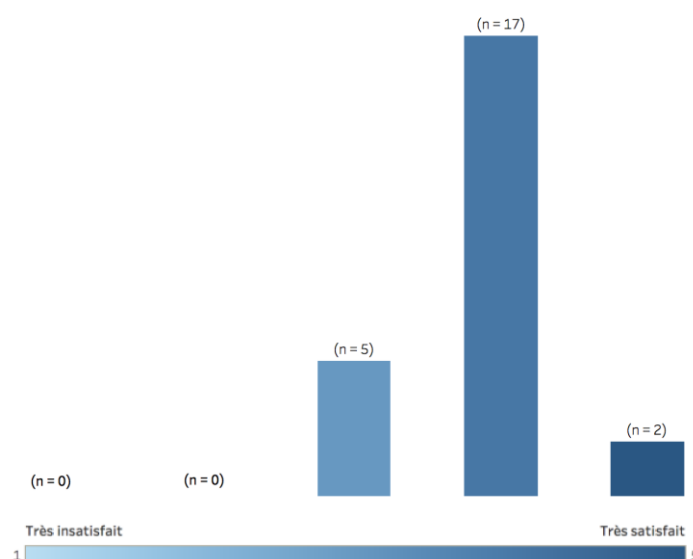
Bien que le modèle des quatre piliers soit apprécié et bénéficie d'un large soutien, certains cantons rappellent que ce sont avant tout l'extension du modèle du cube puis, par la suite, l'adoption de la Stratégie nationale Addictions qui ont permis de corriger certains points critiques et de réaliser des progrès, notamment en mettant l'accent sur la régulation et l'application au lieu de la répression.

Une **action est souhaitée** dans les domaines suivants : élargir le modèle à d'autres substances et comportements (il a été développé en lien avec les opioïdes mais la pondération des piliers diffère selon les substances) ; promouvoir la collaboration indépendamment des substances, des milieux (*settings*) ou des piliers ; renforcer la promotion de la santé et les compétences dans ce domaine dans le cadre de la prévention et adopter une approche de santé publique ; proposer une prise en charge globale (mieux tenir compte des aspects socio-économiques) ; redoubler d'efforts dans la lutte contre la stigmatisation ; encourager la collaboration entre les trois premiers piliers et le quatrième ; édicter des recommandations d'affectation des moyens financiers dans les divers domaines ; clarifier les compétences ; remanier le cadre légal ; clarifier la marche à suivre avec le cannabis.

3.4.1 Prévention

Le chapitre suivant s'intéresse plus précisément au rôle de la Confédération dans le domaine de la prévention. Les responsables cantonaux ont été priés d'évaluer la répartition des responsabilités entre la Confédération et les cantons, la manière dont la Confédération assume le rôle que lui confère la LStup et le besoin d'agir éventuel. Comme le montre la figure 7, 19 cantons sont plutôt, voire très satisfaits. Cinq n'ont pas d'opinion tranchée sur ce point.

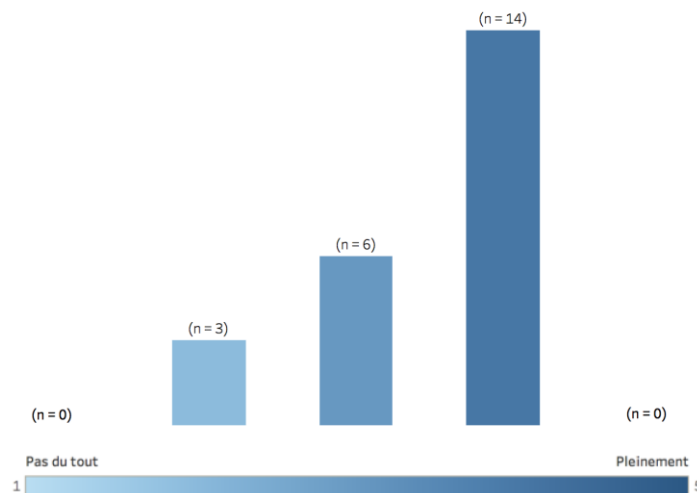
Figure 7 Prévention : satisfaction concernant la répartition des responsabilités entre la Confédération et les cantons dans le cadre de la LStup



Remarque : n=24

Il ressort de la figure 8 que 14 cantons sont plutôt satisfaits de la manière dont la Confédération assume son rôle en matière de prévention. Six autres n'ont pas d'avis tranché et trois se déclarent plutôt insatisfaits.

Figure 8 Prévention : la Confédération assume-t-elle le rôle que lui donne la LStup ?



Remarque : n=23 ; sans réponse =1

Au total, 19 cantons relèvent un potentiel d'amélioration.

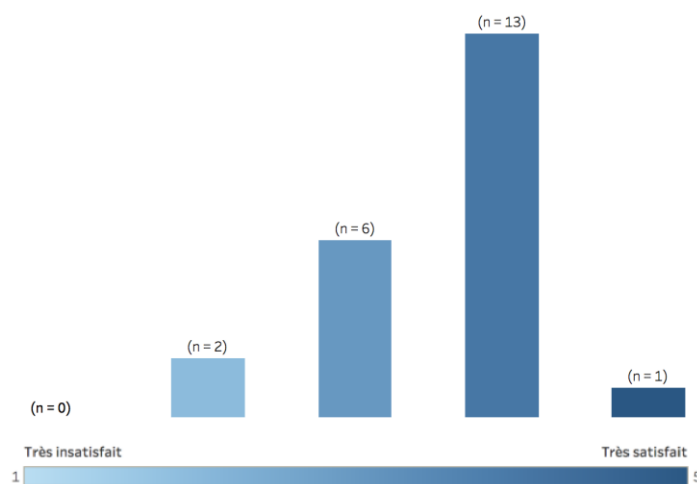
- Six cantons appellent à mener davantage de programmes de prévention au niveau national (ou à prendre des mesures à l'échelon intercantonal) et cinq aspirent à recevoir davantage de soutien spécialisé lors de la mise en œuvre.
- Sept aimeraient que les questions financières soient clarifiées.
- Trois souhaitent que les efforts soient renforcés au niveau politique, par exemple pour donner plus de poids à la protection de la jeunesse et à d'autres objectifs de prévention.
- Autres points cités : mettre davantage l'accent sur les différentes phases de la vie ; renforcer les compétences des enfants, des adolescents et des adultes ; rendre possible la prévention en dépit du statut illégal de certaines substances, ce qui implique d'évaluer la régulation dans le domaine du cannabis ; promouvoir la santé en entreprise ; mieux former les médecins (psychiatres, médecins de famille) à la remise de benzodiazépines afin de prévenir les abus dus à des dosages élevés ou à des durées de traitement longues, renforcer la surveillance ; mener des campagnes de sensibilisation ; formuler des objectifs d'effets et les contrôler ; veiller à ce que la prévention soit toujours une tâche conjointe ; prendre plus de risques politiquement ; poursuivre et promouvoir ce qui a fait ses preuves (p. ex. la « semaine alcool »).

Quatre cantons ne jugent pas nécessaire de prendre des mesures, un n'a pas répondu à cette question.

3.4.2 Thérapie et réinsertion

Les responsables cantonaux ont également été invités à se prononcer sur la répartition des responsabilités entre la Confédération et les cantons prévue par la LStup dans le domaine de la thérapie et de la réinsertion, sur le rôle de la Confédération ainsi que sur le besoin d'agir. Comme le met en évidence la figure 9, 14 cantons se déclarent plutôt ou très satisfaits. Sept n'ont pas d'avis tranché et deux sont plutôt insatisfaits.

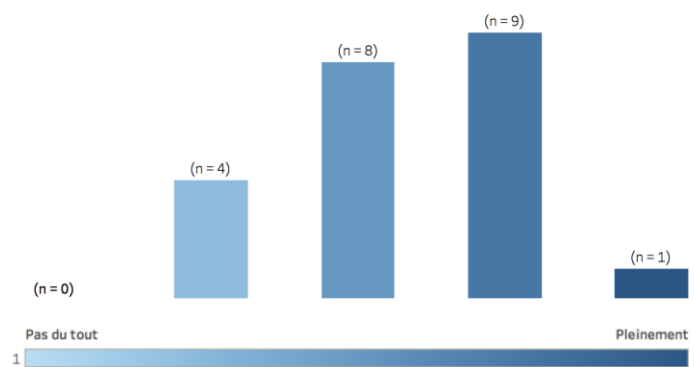
Figure 9 *Thérapie et réinsertion : satisfaction concernant la répartition des responsabilités entre la Confédération et les cantons prévue dans la LStup*



Remarque : n=22 ; sans réponse=2

Selon la figure 10, dix cantons pensent que la Confédération assume plutôt pleinement ou pleinement le rôle que lui confère la LStup en matière de thérapie et de réinsertion. Huit n'ont pas d'avis tranché et quatre donnent une évaluation plutôt négative.

Figure 10 Thérapie et réinsertion : la Confédération assume-t-elle le rôle que lui donne la LStup ?



Remarque : n=22 ; sans réponse=2

Au total, 17 cantons pensent qu'une intervention est nécessaire.

- Neuf cantons attirent l'attention sur la question du financement des prestations dans le domaine des addictions.
 - Ils mentionnent d'une part la prise en charge des coûts dans le cadre de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (six cantons) ou de l'aide sociale (six cantons). Trois relèvent que de plus en plus de prestations sont à la charge des cantons ou des communes et que ce transfert des coûts créera des problèmes à long terme, la charge financière rendant impossible de fournir des prestations.
 - D'autre part, quatre cantons expliquent que les personnes qui présentent « seulement » une addiction ne peuvent bénéficier de prestations de la part de l'assurance-invalidité (AI)⁵. D'aucuns remettent également en cause le fait que l'abstinence soit une condition pour l'insertion professionnelle, arguant que les personnes dont la consommation est contrôlée peuvent être tout à fait aptes à travailler.

⁵ En été 2019, le Tribunal fédéral a révisé sa jurisprudence concernant le droit aux prestations de l'assurance invalidité des personnes présentant une addiction. Il est désormais possible de faire examiner une demande de prestations de l'AI pour une addiction sans comorbidité. Cf. communiqué de presse du Tribunal fédéral :

https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/fr/9C_724_2018_2019_08_05_T_f_07_48_12.pdf

- Un canton demande un soutien financier plus important de la part des fournisseurs de prestations cantonaux.
- Trois cantons connaissent à peine les tâches de la Confédération dans ce domaine. Neuf souhaite un renforcement des activités : coordination, pilotage, élaboration de définitions et de recommandations (p. ex. planification des traitements, directives de placement), harmonisation des directives, définition de conditions générales, etc.
- Certains cantons proposent les mesures suivantes : encourager les soins intégrés⁶ ; proposer des traitements de substitution dans tous les milieux (p. ex. établissements d'exécution des peines) ; revenir à une plus grande spécialisation des institutions (« tout le monde fait tout ») ; renforcer la promotion de la plateforme « substitution-online » ; surveiller la remise de benzodiazépines pour éviter les abus ; favoriser les synergies entre les acteurs ; développer les offres destinées aux familles de personnes présentant des addictions ; définir la thérapie de manière uniforme ; promouvoir la formation ; combler les lacunes dans le domaine des adolescents du secteur semi-stationnaire ; clarifier la situation juridique s'agissant du traitement des réfugiés et des requérants d'asile ; promouvoir la réalisation d'études non médicales.

Quatre cantons ne pensent pas qu'il y ait lieu d'intervenir, trois n'ont pas répondu à cette question.

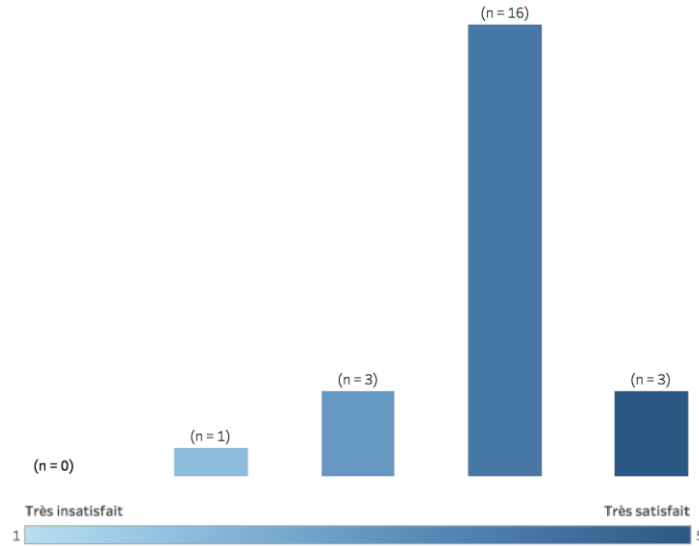
3.4.3 Réduction des risques et aide à la survie

Les autorités sanitaires ont également dû évaluer leur satisfaction quant à la répartition des responsabilités entre la Confédération et les cantons prévue dans la LStup et au rôle de la Confédération, et faire part d'un éventuel besoin d'agir en la matière.

Comme le montre la figure 11, 19 cantons sont plutôt voire très satisfaits. Trois n'ont pas d'avis tranché et un est plutôt insatisfait.

⁶ Compris par le canton concerné comme une collaboration utile entre différents prestataires au sein d'un réseau dans lequel ils s'engagent afin de coordonner leurs offres de prestations.

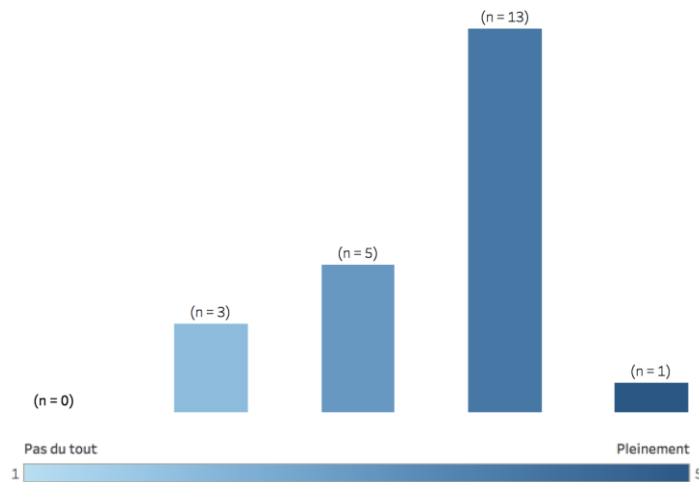
Figure 11 Réduction des risques et aide à la survie : satisfaction concernant la répartition des responsabilités entre la Confédération et les cantons prévue dans la LStup



Remarque : n=23 ; sans réponse=1

Il ressort de la figure 12 que 14 cantons sont plutôt voire pleinement satisfaits du rôle de la Confédération. Cinq n'ont pas de position tranchée et trois s'estiment plutôt insatisfaits.

Figure 12 Réduction des risques et aide à la survie : la Confédération assume-t-elle le rôle que lui donne la LStup ?



Remarque : n=22 ; sans réponse=2

Pour 13 cantons, il existe une marge de progression.

- Cinq cantons souhaitent que le principe de réduction des risques soit étendu à toutes les substances (voire aux addictions comportementales) et que des modèles de bonnes pratiques soient élaborés et évalués.
- Les points suivants ont également été cités : volonté de voir la Confédération assumer un rôle fort, notamment en matière de coordination, et s'exposer davantage politiquement ; formation et soutien des personnes sur le terrain ; développement et diffusion des connaissances de base concernant les mesures de réduction des risques (p. ex. *drug checking*, réseau *Safer Nightlife*) ; renforcement de la réduction des risques dans le cadre de l'exécution judiciaire ; meilleure visibilité grâce à la communication ; meilleur ancrage en Suisse romande ; évaluation de modèles de financement.

Sept cantons ne voient pas de nécessité d'intervenir, quatre n'ont pas répondu à cette question.

Modèle des quatre piliers du point de vue des autorités sanitaires : conclusion

Le modèle des quatre piliers mis sur pied par la Confédération bénéficie d'un soutien globalement élevé. Les cantons estiment que ce sont surtout de l'extension du modèle du cube puis, par la suite, la Stratégie nationale Addictions qui ont permis des améliorations (p. ex. accent sur la régulation et sur l'application de la loi plutôt que sur la répression). Un besoin de clarification est toutefois nécessaire s'agissant de l'échelle des priorités entre les quatre piliers et de leur financement ; ce faisant, il importe d'accorder une attention particulière au domaine de la santé. Les cantons formulent à plusieurs reprises le souhait d'une politique qui tienne compte de toutes les substances licites et illicites ainsi que des comportements susceptibles d'engendrer une dépendance. De l'avis des personnes interrogées, la situation dans le domaine du cannabis n'est pas satisfaisante. Nombre d'entre elles font état d'une marge de progression importante en ce qui concerne la régulation des substances aujourd'hui illicites, en priorité du cannabis. Elles souhaitent également que la Confédération continue d'assumer un rôle fort dans le domaine des addictions, notamment en matière de coordination (planification, formulation de recommandations, etc.). Un autre point important porte sur le financement des prestations : certains cantons estiment que les questions financières priment souvent le bien-être des personnes concernées. Étant donné que, en matière de substances illégales, les prestations sont souvent décomptées via l'aide sociale et que les prestations de la LAMal sont limitées, les charges financières qui pèsent sur les cantons sont relativement élevées, ce qui risque de réduire les prestations fournies. Un autre problème crucial concerne l'AI, dont les prestations sont inaccessibles aux personnes présentant une addiction mais pas de comorbidité⁷.

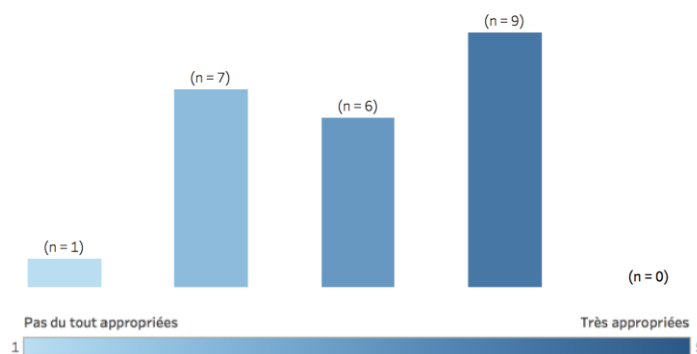
⁷ Le Tribunal fédéral a révisé sa jurisprudence en la matière en été 2019 ; cf. note de bas de page ⁵.

3.5 Tâches spécifiques de la Confédération

Le présent chapitre est consacré aux tâches spécifiques de la Confédération dans les domaines *prévention, thérapie et réinsertion, réduction des risques et aide à la survie*. Les responsables cantonaux ont été invités à évaluer les activités de la Confédération et à se prononcer sur un éventuel potentiel d'amélioration s'agissant d'articles de la LStup encore non étudiés.

Une première question portait sur les activités du Conseil fédéral consistant à édicter des recommandations concernant les principes relatifs au financement du traitement de l'addiction et des mesures de réinsertion (art. 3d, al. 5, LStup) et sur le besoin d'agir du point de vue des cantons. Comme en témoigne la figure 13, les réponses obtenues sont mitigées et les évaluations en moyenne assez basses par rapport à d'autres questions. Neuf cantons considèrent que les activités du Conseil fédéral en question sont plutôt appropriées, six n'ont pas d'avis tranché et huit estiment qu'elles ne sont guère voire pas du tout appropriées.

Figure 13 *Activités de la Confédération : le Conseil fédéral édicte des recommandations concernant les principes relatifs au financement du traitement de l'addiction et des mesures de réinsertion*



Remarque : n=23 ; sans réponse=1

Selon 19 cantons, il y a lieu d'intervenir dans ce domaine.

- Une partie des différents points soulevés reprend des éléments de réponses ayant trait à la prise en charge. Ainsi, un grand nombre de responsables cantonaux ayant rempli le questionnaire considère que la priorité devrait être donnée à la prise en charge des personnes concernées plutôt qu'aux questions de financement, qui vont à l'encontre du bien-être des individus puisqu'elles tendent à faire privilégier une solution basée sur la LAMal plutôt que sur l'aide sociale. Des clarifications sont par ailleurs nécessaires en ce qui concerne la prise en charge des coûts des prestations sociales ou socio-psychiatriques – qui, de l'avis des personnes interrogées, sont d'une importance primordiale – par la LAMal. Il a également été souligné que les personnes présentant des addictions n'ont souvent pas droit à des prestations de l'AI (bien qu'elles ne soient pas aptes à travailler). Un canton souhaite que l'Office fédéral des affaires sociales (OFAS) étende les prestations afin de soutenir les institutions cantonales et un autre propose la

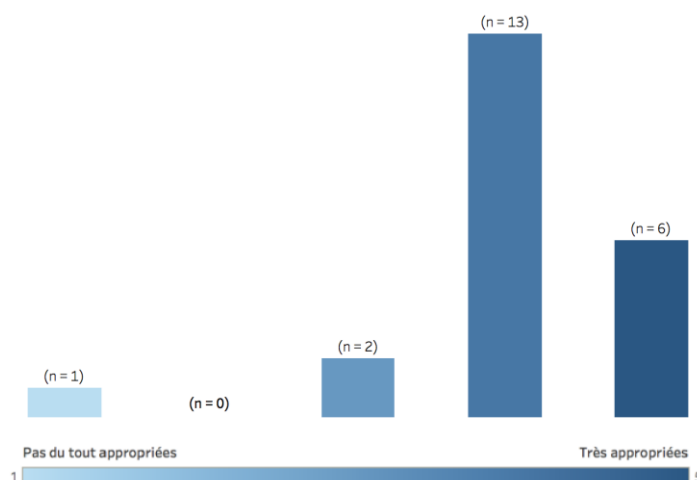
création d'un « fonds social » national visant à apporter un soutien financier aux cantons dans le domaine de la réinsertion. Un canton relève que les décisions financières ont parfois des motivations politiques, ce qui est problématique en termes d'égalité des chances et d'égalité devant la loi. De manière générale, la question de l'augmentation des moyens financiers est abordée dans plusieurs chapitres du présent rapport.

- Cinq cantons appellent à remédier aux fortes disparités cantonales concernant l'organisation des prestations de prise en charge et souhaitent un plus grand soutien de la part de la Confédération. Les personnes interrogées estiment que des clarifications sont nécessaires s'agissant de la concurrence intracantonale et intercantonale entre les institutions de prise en charge et du financement des offres extracantonales. Selon elles, les recommandations relatives au financement du traitement de l'addiction et des mesures de réinsertion édictées par le Conseil fédéral ne sont pas suffisamment efficaces et porteuses de résultats. En bref, le financement doit être réévalué. Les cantons proposent les mesures suivantes : meilleure coordination (procédures claires et uniformisées) ; recommandations de financement régionales orientées sur les besoins ; clarification de certains points de l'article (p. ex. ce que signifie le traitement de l'addiction) ; contrôle d'autres activités et étude de modèles de financement alternatifs.

Deux cantons considèrent qu'il n'y a pas lieu d'agir, trois n'ont pas répondu à cette question.

Un autre bloc de questions avait pour objectif d'évaluer les activités du Conseil fédéral visant à fixer des conditions générales pour les traitements avec prescription d'héroïne et à octroyer des autorisations à cet effet (art. 3e, al. 2 et 3, LStup), ainsi que le besoin d'agir. Selon la figure 14, les cantons jugent assez positivement les dispositions concernées puisque 19 d'entre eux considèrent les activités de la Confédération plutôt voire très appropriées. Deux cantons n'ont pas d'avis tranché et un autre estime qu'elles ne sont pas du tout appropriées (sans toutefois expliquer pour quelle raison).

Figure 14 *Activités de la Confédération : le Conseil fédéral fixe des conditions générales pour les traitements avec prescription d'héroïne et octroie des autorisations pour ce faire*



Remarque : n=22 ; sans réponse=2

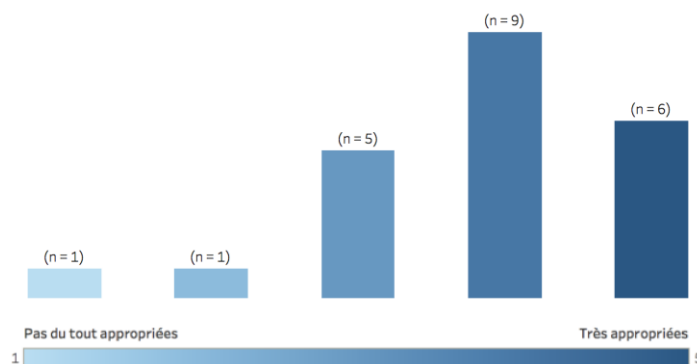
Neuf cantons pensent qu'il y a lieu d'intervenir.

- Trois cantons souhaitent que les critères relatifs à la prescription d'héroïne soient adaptés afin de rendre les traitements plus accessibles et de faciliter l'admission des patients.
- Trois cantons se plaignent de la charge administrative liée aux traitements avec prescription d'héroïne.
- Trois cantons aimeraient une meilleure coordination de la part de la Confédération (pratique uniforme ; accès garanti à toutes les personnes concernées quel que soit leur canton ; cadre national ; octroi des autorisations).
- Deux cantons proposent de prendre en considération d'autres modes d'administration s'agissant des traitements avec prescription d'héroïne (c.-à-d. par voie nasale).
- Deux cantons recommandent de tenir davantage compte de l'âge des consommateurs d'héroïne (mise à disposition d'institutions de traitements appropriées).
- Un canton souligne l'importance de la remise intercantonal d'héroïne.
- Un canton met en garde contre la médicalisation croissante et souligne l'importance du travail social et des programmes socio-pédagogiques.

Huit cantons ne voient pas de nécessité de prendre des mesures, sept n'ont pas répondu à cette question.

Dans une autre série de questions, les cantons devaient évaluer les activités de la Confédération s'agissant de l'octroi d'autorisations exceptionnelles pour l'application médicale de stupéfiants (art. 8, al. 5, LStup) ainsi que le besoin d'agir en la matière. Comme l'illustre la figure 15, 15 cantons jugent les activités de la Confédération plutôt voire très appropriées. Cinq n'ont pas d'avis tranché et deux ne les considèrent guère voire pas du tout appropriées.

Figure 15 *Activités de la Confédération : l'OFSP peut accorder des autorisations exceptionnelles pour l'application médicale de stupéfiants*



Remarque : n=22 ; sans réponse=2

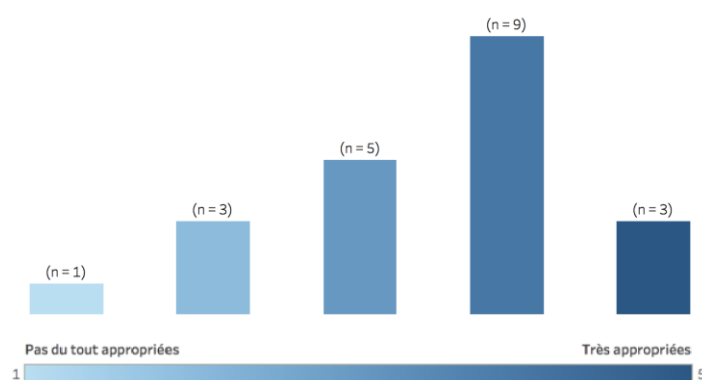
Un besoin d'action est mis en avant par 14 cantons.

- Six cantons approuvent explicitement les efforts visant à simplifier l'usage du cannabis à des fins médicales.
- Quatre cantons insistent sur l'importance de la prise en charge par les caisses d'assurance-maladie (régulation de la remise médicale en dehors du cadre de la LStup) et un canton souhaiterait une extension à d'autres substances illégales.
- Sept cantons espèrent une réduction de la charge administrative et une simplification des processus (« confusion », manque d'études scientifiques).
- Autres commentaires : prise d'initiative de la part de l'OFSP dans ce domaine (dans l'intérêt des patients et du progrès médical) ; promotion de la responsabilité cantonale ; remise de cannabis sans prescription (y c. dépenalisation) et extension au domaine non-médical ; clarification des processus entre la Confédération et les cantons ; prescription de médicaments supplémentaires.

Cinq cantons considèrent qu'il existe une marge de progression, cinq autres n'ont pas fait de commentaire.

Une série de questions entendait évaluer les activités de la Confédération visant à soutenir les cantons dans le domaine de la coordination, y compris la planification et l'orientation de l'offre (art. 3i, art. 1, let. a, LStup) et le besoin d'agir en la matière. Comme l'indique la figure 16, douze cantons jugent les activités de la Confédération plutôt voire très appropriées. Cinq n'ont pas de position tranchée et quatre estiment qu'elles ne sont guère voire pas du tout appropriées.

Figure 16 *Activités de la Confédération : la Confédération soutient les cantons dans le domaine de la coordination, y compris la planification et l'orientation de l'offre*



Remarque : n=21 ; sans réponse=3

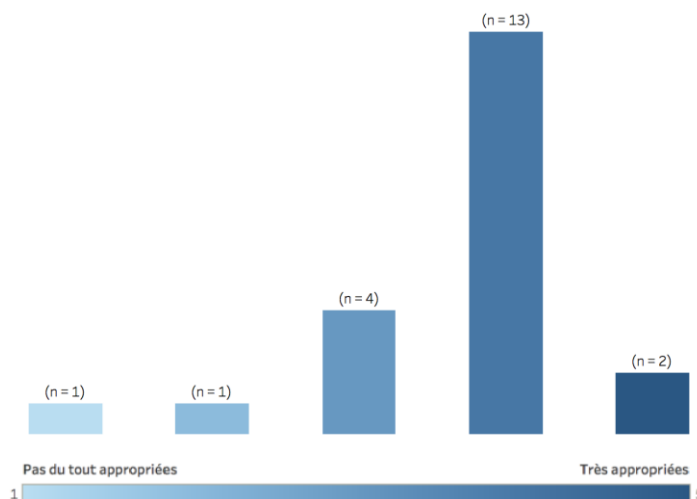
Selon 13 cantons, il y a lieu d'agir dans ce domaine.

- Les principaux points abordés sont les suivants : meilleure mise en réseau des offres et renforcement des échanges entre les acteurs concernés ; planification et évaluation suprarégionales des prestations ; soutien financier ; coordination et pilotage par la Confédération (en vue de constituer une expertise nationale), formulation de recommandations et soutien ; prise en compte des spécificités régionales ; attention renforcée de la part de la Confédération et des cantons ; poursuite des campagnes de prévention (p. ex. « semaine alcool ») ; vue d'ensemble des offres au niveau national.
- Deux cantons souhaitent davantage de soutien financier pour la planification des besoins.
- Un canton évoque la situation insatisfaisante concernant le financement des offres ambulatoires par l'Al. Il s'emploie à mettre en œuvre une solution fondée sur le bien-être des patients plutôt que sur des critères financiers, lesquels conduisent selon lui à des placements inadaptés dans des offres soutenues par la LAMal plutôt que dans des programmes socio-thérapeutiques.
- Un canton demande plus d'études scientifiques.

Cinq cantons ne jugent pas nécessaire de prendre des mesures, six n'ont pas répondu à cette question.

Les cantons ont également été invités à évaluer le soutien de la Confédération dans le domaine de l'amélioration de la qualité et dans la mise en œuvre de modèles d'intervention éprouvés (art. 3i, al. 1, let. b, LStup) ainsi que le besoin d'agir en la matière. Comme le montre la figure 17, 15 d'entre eux jugent ces activités plutôt voire très appropriées. Quatre n'ont pas d'opinion tranchée et deux autres ne les considèrent guère voire pas du tout appropriées.

Figure 17 *Activités de la Confédération : la Confédération soutient les cantons dans le domaine de l'amélioration de la qualité et de la mise en œuvre de modèles d'intervention éprouvés*



Remarque : n=21 ; sans réponse=3

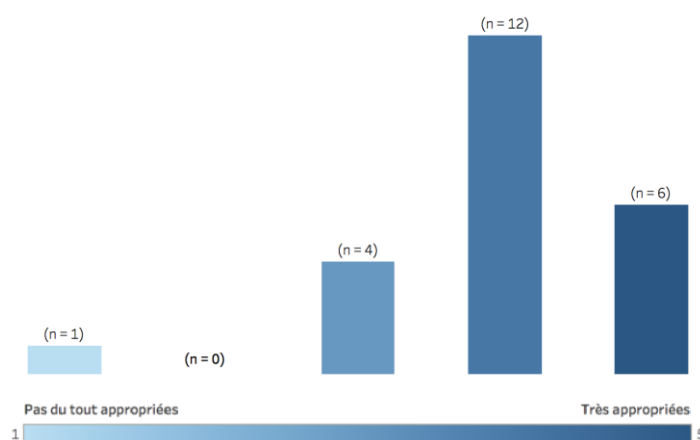
Malgré des réponses relativement clairsemées, cinq cantons évoquent des améliorations possibles.

- Les demandes suivantes ont été formulées : renforcement du soutien financier dans le domaine de l'amélioration de la qualité et de la mise en œuvre de modèles d'intervention ; assurance de la qualité grâce aux sociétés spécialisées ; soutien de la Confédération lors de l'élaboration de recommandations relatives à la qualité, p. ex. en ce qui concerne la réduction des risques dans le cadre d'addictions comportementales ; renforcer des échanges entre les acteurs (entre ceux chargés de la santé publique et ceux de la poursuite pénale, entre autres).

Neuf cantons ne jugent pas nécessaire de prendre des mesures, deux ne connaissent pas suffisamment les activités de la Confédération en la matière pour les évaluer et huit n'ont formulé aucun commentaire.

Une autre série de questions visait à évaluer sur les activités de la Confédération consistant à informer les cantons sur les connaissances scientifiques récentes (art. 3i, al. 2, LStup) et le besoin d'agir en la matière. Comme il ressort de la figure 18, 18 cantons considèrent les activités de la Confédération plutôt voire très appropriées. Quatre n'ont pas de position tranchée et un autre ne les juge pas du tout appropriées.

Figure 18 *Activités de la Confédération : la Confédération informe les cantons sur les connaissances scientifiques récentes*



Remarque : n=23 ; sans réponse=1

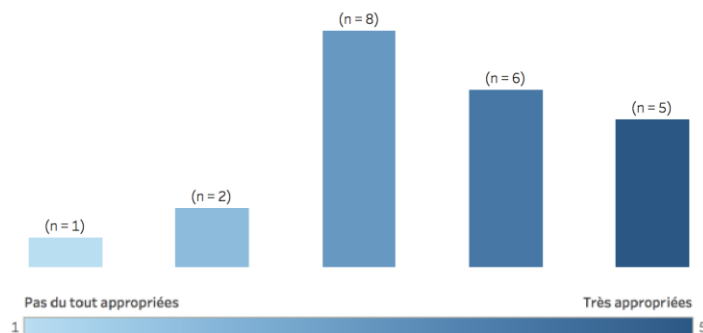
Malgré des réponses relativement succinctes, six cantons identifient un besoin d'action :

- Les suggestions suivantes ont été recueillies : proposer des travaux généraux basés sur les preuves (p. ex. nouveaux modèles de régulation dans le domaine du cannabis ou information au sujet des nouvelles substances psychoactives) ; favoriser la mise en œuvre et continuer de soutenir les institutions disposant d'un vaste savoir dans le domaine des addictions ; réduire les redondances entre les différentes offres ; mieux faire connaître la nouvelle plateforme de l'OFSP ; diffuser encore plus largement les newsletters ; mettre en place une newsletter spécifique à la prévention.

Onze cantons ne pensent pas qu'il y ait lieu d'intervenir (l'un d'eux évoque toutefois un manque de temps pour intégrer les informations dans le travail) et sept n'ont pas répondu à cette question.

Une autre série de questions avait pour but d'évaluer les activités de la Confédération en matière d'encouragement de la recherche scientifique (art. 3j LStup) ainsi que le besoin d'agir en la matière. Comme il apparaît sur la figure 19, onze cantons jugent ces activités plutôt voire très appropriées. Huit n'ont pas d'avis tranché et trois pensent qu'elles ne sont guère voire pas du tout appropriées.

Figure 19 Activités de la Confédération : la Confédération peut encourager la recherche scientifique



Remarque : n=22 ; sans réponse=2

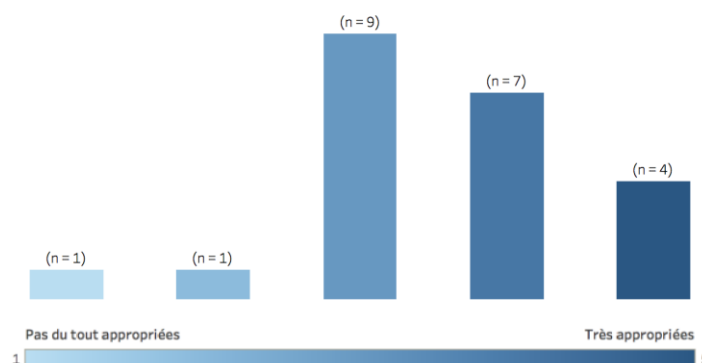
Pour neuf cantons, des adaptations seraient souhaitables.

- Cinq cantons appellent à promouvoir davantage la recherche en matière de régulation du cannabis (article relatif aux projets pilotes).
- Les points suivants ont également été abordés : évaluation régulière de mesures et de modèles de financement (LAMal ou hors LAMal, voir plus haut) et réalisation d'études coûts-bénéfices ; travaux généraux, notamment synthèses et recommandations (à l'instar de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, OEDT) ; promotion de la recherche dans le domaine du traitement des addictions compte tenu du manque d'intérêt de l'industrie ; diffusion des connaissances dans des newsletters ; les cantons de petite taille sont tributaires des recherches menées par la Confédération car ils n'ont pas les ressources suffisantes pour financer des études (participation éventuelle des institutions cantonales avec prise en compte des besoins des cantons) ; augmentation des besoins financiers.

Cinq cantons pensent qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures, deux estiment ne pas connaître suffisamment les activités de la Confédération dans ce domaine pour pouvoir les évaluer et huit n'ont pas répondu à cette question.

Un bloc de questions avait pour but d'évaluer les activités de la Confédération visant à développer la formation et la formation continue dans les domaines de la prévention, de la thérapie, de la réinsertion, de la réduction des risques et de l'aide à la survie (art. 3k LStup) ainsi que le besoin d'agir en la matière. Selon la figure 20, onze cantons jugent les activités de la Confédération plutôt voire très appropriées. Neuf n'ont pas d'avis tranché et deux ne les considèrent guère voire pas du tout appropriées.

Figure 20 *Activités de la Confédération : la Confédération développe la formation et la formation continue dans les domaines de la prévention, de la thérapie, de la réinsertion, de la réduction des risques et de l'aide à la survie*



Remarque : n=22 ; sans réponse=2

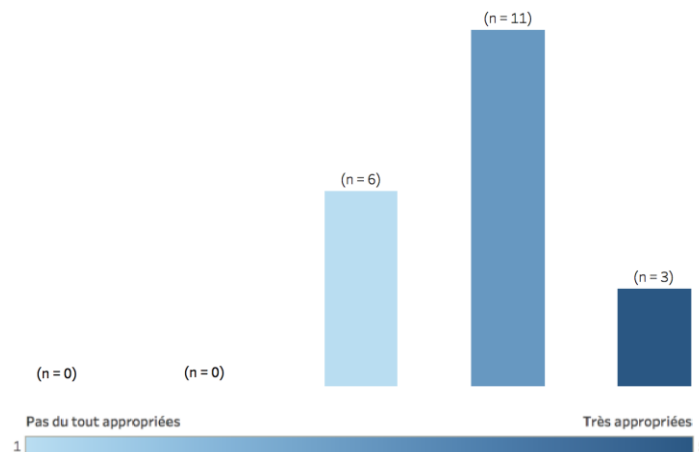
Onze cantons font état d'un potentiel d'amélioration.

- Huit cantons souhaiteraient disposer de davantage de moyens pour les formations et les formations continues dans le domaine des addictions ; trois d'entre eux précisent que celles-ci devraient être en priorité destinées aux médecins.
- Deux cantons proposent d'intégrer des modules spécifiques au domaine des addictions dans les formations et formations continues existantes. Un canton aimerait que le thème de la violence soit pris en considération.
- Un canton apprécierait que les activités des sociétés spécialisées bénéficient d'un meilleur soutien.
- Un canton invite la Confédération à davantage communiquer les possibilités de formation existantes et un autre met en garde contre les doublons et les offres inadaptées aux besoins.

Sept cantons ne jugent pas nécessaire de prendre des mesures, deux expliquent qu'ils connaissent trop peu cette tâche de la Confédération pour pouvoir l'évaluer et quatre n'ont fait aucune remarque.

Les cantons ont dû également se prononcer sur les activités de la Confédération consistant à élaborer des recommandations relatives à l'assurance qualité dans les domaines de la prévention, de la thérapie, de la réinsertion, de la réduction des risques et de l'aide à la survie (art. 3/ LStup) et sur le besoin d'agir en la matière. Comme en témoigne la figure 21, 14 cantons jugent les activités de la Confédération plutôt voire très appropriées. Six n'ont pas d'avis tranché.

Figure 21 Activités de la Confédération : en collaboration avec les cantons, la Confédération élabore des recommandations relatives à l'assurance qualité dans les domaines de la prévention, de la thérapie, de la réinsertion, de la réduction des risques et de l'aide à la survie



Remarque : n=20 ; sans réponse=4

Quatre cantons signalent un besoin d'agir.

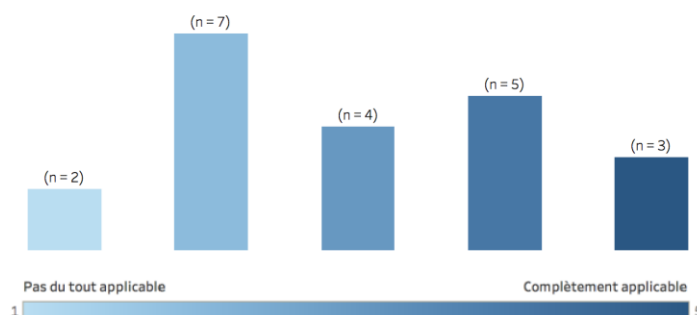
- Trois cantons identifient un potentiel d'amélioration s'agissant du référentiel modulaire QuaThéDA (meilleure communication, réduction de la charge administrative et des coûts).
- Les points suivants ont été soulevés par un canton à chaque fois : plus d'approches de bonnes pratiques dont l'efficacité a été évaluée ; manque de formations dans le domaine de l'assurance qualité ; développement de l'assurance qualité dans le domaine de la prévention ; renforcement de la recherche universitaire (p. ex. pour évaluer l'effet de mesures).

Huit cantons ne jugent pas nécessaire d'intervenir, trois ne connaissent pas suffisamment l'offre pour être à même de l'évaluer et neuf n'ont pas répondu à cette question.

Un dernier bloc de questions demandait aux cantons d'évaluer les activités de la Confédération visées à l'art 3c LStup ainsi que le besoin d'agir en la matière : « Les services de l'administration et les professionnels œuvrant dans les domaines de l'éducation, de l'action sociale, de la santé, de la justice et de la police peuvent annoncer aux institutions de traitement ou aux services d'aide sociale compétents les cas de personnes souffrant de troubles liés à l'addiction ou présentant des risques de troubles, notamment s'il s'agit d'enfants ou de jeunes [...] » Comme l'illustre la figure 22, huit cantons jugent l'article en question plutôt voire bien applicable, quatre n'ont pas d'avis tranché et neuf le considèrent guère voire pas du tout applicable. Dans l'ensemble, les réponses

sont mitigées. En moyenne et par rapport aux autres questions, les évaluations recueillies sont relativement faibles.

Figure 22 *Applicabilité de l'art. 3c LStup : « Les services de l'administration et les professionnels œuvrant dans les domaines de l'éducation, de l'action sociale, de la santé, de la justice et de la police peuvent annoncer aux institutions de traitement ou aux services d'aide sociale compétents les cas de personnes souffrant de troubles liés à l'addiction ou présentant des risques de troubles, notamment s'il s'agit d'enfants ou de jeunes [...] »*



Remarque : n=21 ; sans réponse=3

Au total, 15 cantons font état d'un besoin d'agir.

- Les réponses des cantons mettent en avant la nécessité de l'art. 3c LStup (accès à bas seuil, respect de l'obligation de garder le secret). Cependant, sa mise en œuvre suscite parfois des incertitudes (p. ex. dans quel cas la mise en danger doit-elle être annoncée à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte ou bien à d'autres services), ce qui se traduit par un nombre relativement faible d'annonces. Certaines personnes souhaitent que la Confédération édicte des recommandations à cet égard, assume un rôle de coordination et fasse mieux connaître l'article.
- Trois cantons soulignent la nécessité des annonces, en particulier pour les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA).
- Six cantons regrettent que les annonces ne soient pas possibles dans le cas de l'alcool (ou de comportements susceptibles d'engendrer une dépendance). Une uniformisation est souhaitée.
- Certains cantons émettent les critiques suivantes : peu de marge de manœuvre lorsque la personne fautive est peu coopérative ; parfois contradiction avec l'obligation de déclarer au sens du Code civil suisse (CC) ; nécessité d'étendre la protection de la sphère privée.

Cinq cantons ne jugent pas utile de prendre des mesures, quatre n'ont pas répondu à cette question.

Tâches de la Confédération prévues dans la LStup du point de vue des autorités sanitaires : conclusion

De nombreux articles de la LStup définissent les tâches de la Confédération. Si, de manière générale, les cantons jugent ces activités relativement appropriées, ils sont de plus en plus préoccupés par des questions de financement et insistent sur l'importance du rôle de coordination de la Confédération. Globalement, il apparaît que certaines tâches ne sont pas connues dans tous les cantons (en particulier ceux de petite taille) et ne peuvent donc pas être évaluées.

Recommandations relatives au financement du traitement de l'addiction et des mesures de réinsertion : les évaluations sont mitigées. Les cantons souhaitent voir accorder plus d'importance au bien-être des personnes concernées (plutôt qu'au financement). Ils aimeraient que certaines questions liées au financement (LAMal, aide sociale, AI) soient clarifiées et que la prise en charge soit coordonnée au niveau supracantonal.

Définition de conditions générales pour les traitements avec prescription d'héroïne : le taux de satisfaction des cantons dans ce domaine est relativement élevé. Les personnes interrogées relèvent principalement la nécessité de simplifier l'accès aux traitements.

Octroi d'autorisations exceptionnelles pour l'application médicale de stupéfiants : les cantons apprécient cette possibilité dans le domaine du cannabis et appellent à continuer de simplifier les processus et de réduire la charge administrative.

Soutien des cantons dans le domaine de la coordination, y compris la planification et l'orientation de l'offre : davantage de soutien est attendu de la part de la Confédération.

Soutien des cantons dans le domaine de l'amélioration de la qualité et de la mise en œuvre de modèles d'intervention éprouvés : les cantons portent un regard plutôt positif sur les activités de la Confédération même s'ils souhaiteraient un plus grand soutien.

Information des cantons sur les nouvelles connaissances scientifiques : l'évaluation est relativement favorable. La diffusion des connaissances basées sur les preuves est appréciée et doit être élargie.

Encouragement de la recherche scientifique : un besoin d'action est identifié en particulier s'agissant des nouvelles tendances (régulation du cannabis, nouvelles substances psychoactives, CBD, etc.) et de la diffusion de documents de synthèse.

Encouragement de la formation et de la formation continue dans les domaines de la prévention, de la thérapie, de la réinsertion, de la réduction des risques et de l'aide à la survie : les cantons aimeraient un plus grand soutien financier et l'intégration de la problématique de l'addiction dans les formations et formations continues, ou le développement de nouvelles offres spécifiques. Ils soulignent l'importance de mieux sensibiliser les professionnels de la santé (en particulier les médecins).

Développement de recommandations dans le domaine de l'assurance-qualité : les activités de la Confédération sont jugées relativement appropriées. Les propositions d'amélioration concernent principalement le référentiel QuaThéDA.

Annonce de cas de personnes souffrant de troubles liés à l'addiction ou présentant des risques de troubles : cet article est jugé très important même si l'évaluation des activités de la Confédération en la matière est mitigée. Il importe tout particulièrement de clarifier les processus. Certains cantons souhaiteraient que cet article soit également applicable à l'alcool et qu'il y ait une meilleure coordination de la part de la Confédération.

3.6 Perspectives

Dans le cadre d'une question ouverte, les autorités sanitaires ont été invités à formuler des propositions pour améliorer la LStup et la politique suisse en matière de drogue afin que ces dernières atteignent encore mieux leurs objectifs à l'avenir.

Le besoin d'agir a déjà été synthétisé aux chapitres précédents : les cantons ont à plusieurs reprises souligné le décalage de la LStup et de la politique de la Confédération par rapport à la réalité et ont appelé à adapter ces dernières à la situation actuelle. Préconisant des adaptations en particulier dans le domaine des substances illégales, ils invitent à se détourner de l'interdiction et de la répression pour s'orienter davantage vers une régulation qui tienne compte des pratiques à faible risque – les plus courantes – (y c. s'agissant de la qualité des substances ou des produits de coupe) et protège les personnes vulnérables ayant une consommation problématique ou présentant une dépendance (p. ex. adolescents, personnes issues de la migration, personnes détenue) ainsi que les tiers non concernés. Selon les autorités de santé publique, le bien-être des personnes doit être davantage placé au premier plan : la prévention, la thérapie et la réduction des risques doivent primer la répression (remise en question de l'objectif d'abstinence, importance des offres à bas seuil, renforcement de la responsabilité et des compétences individuelles). Certains cantons souhaitent en outre une plus grande collaboration entre les piliers. Ils encouragent la Confédération à poursuivre les débats et à évaluer en permanence les évolutions (sur la base des travaux de l'OEDT). Bien que le modèle des quatre piliers recueille un fort soutien, les personnes interrogées plaident en faveur d'une politique cohérente tenant compte aussi bien des substances licites et illicites que des comportements susceptibles d'engendrer une dépendance (p. ex. régulation dans une loi). Les points suivants ont également été mentionnés : renforcement de l'assurance qualité, surveillance accrue de la prescription de benzodiazépines pour prévenir les abus, promotion de la mise en œuvre dans les cantons, meilleure communication de la Stratégie Addictions pour qu'elle soit connue de tous. Six cantons n'ont pas répondu à cette question.

Perspectives du point de vue des autorités sanitaires : conclusion

Les cantons ont le sentiment qu'une partie de la LStup et de la politique de la Confédération en la matière ne sont plus adaptées à notre époque. S'ils soutiennent toujours largement le modèle des quatre piliers, ils souhaiteraient le voir appliqué à toutes les substances et aux comportements susceptibles d'engendrer une dépendance, condition sine qua non pour pouvoir mener une politique cohérente. À l'avenir, tout l'enjeu sera de mettre de côté la répression pour miser sur la prévention, la thérapie et la réduction des risques et d'encourager une plus grande collaboration entre les piliers. Les autorités sanitaires souhaitent une régulation dans le domaine du cannabis en particulier ; certains répondants la demandent aussi pour d'autres substances illégales. Selon elles, il faut placer le bien-être des personnes concernées davantage au premier plan et ne pas criminaliser les pratiques à faible risque. Parallèlement, un cadre approprié doit être défini pour protéger les personnes concernées et les tiers. L'objectif de l'abstinence tel qu'il est prévu dans la LStup étant jugé dépassé, des adaptations sont nécessaires à cet égard.

3.7 Partie Santé : synthèse des résultats

Dans le domaine de la santé, les résultats obtenus sont plutôt positifs. Un besoin d'agir est néanmoins identifié dans différents domaines.

Le **modèle des quatre piliers** recueille un soutien globalement élevé, ayant conduit à des améliorations considérables par le passé. Pour les cantons, ce sont en particulier l'élargissement du modèle du cube puis, par la suite, l'adoption de la Stratégie nationale Addictions qui ont permis des progrès (p. ex. accent mis sur la régulation et l'application de la loi plutôt que sur la répression). Il importe toutefois de clarifier les priorités entre les différents piliers ainsi que leur financement ; ce faisant, il convient d'accorder une attention particulière au domaine de la santé. Les autorités sanitaires appellent en outre à consolider la collaboration entre les piliers et entre les domaines de la santé et de la répression. Elles formulent à plusieurs reprises le vœu d'une politique englobant toutes les substances licites et illicites ainsi que les comportements susceptibles d'engendrer une dépendance (et demandent une régulation dans une loi). Les personnes interrogées font valoir que le potentiel délétère de substances légales telles que l'alcool et le tabac n'a pas encore été suffisamment pris en considération.

Les cantons souhaitent également que la Confédération assume un **rôle de coordination proactif** dans le domaine des addictions (planification, formulation de recommandations, définition de conditions générales, etc.). Ils relèvent que les activités fédérales ne sont pas toujours suffisamment connues pour pouvoir être évaluées ou jouer un rôle dans la mise en œuvre cantonale. Ils préconisent des mesures dans différents domaines :

- élaboration de modèles de bonnes pratiques (basés sur les preuves ou sur des cantons « exemplaires ») ;
- encouragement de la recherche scientifique, évaluation de programmes et de mesures de prévention, meilleure prise en compte des nouveaux développements dans la recherche (p. ex. études dans le domaine du cannabis, des nouvelles substances psychoactives, du CBD) ;
- meilleure communication des découvertes scientifiques et des modèles de bonnes pratiques ;
- renforcement des activités du service de documentation, d'information et de coordination ;
- aide en matière de coordination, y compris en ce qui concerne la planification et l'orientation de l'offre ; mise en œuvre de mesures dans le domaine de la qualité ;
- promotion et soutien financier de formations et de formations continues dans le domaine des addictions, en particulier pour les professionnels de la santé ;

Selon les cantons, il y a beaucoup à faire en ce qui concerne l'**annonce des cas de troubles liés à l'addiction** (art. 3c LStup). L'article lui-même est considéré comme très important, mais les cantons souhaitent qu'il soit mieux appliqué dans tous les cantons grâce à une clarification des processus et qu'il soit étendu à l'alcool.

De nombreux cantons mettent en avant un important potentiel d'amélioration dans le domaine du **cannabis**, soulignant l'insuffisance des dispositions légales actuelles et de la position de la Confédération au regard des évolutions des dernières années. Ils insistent sur la nécessité de mettre en place les conditions financières et juridiques autorisant la réalisation d'études scientifiques ou de projets pilotes et d'étudier une régulation. Selon eux, il existe également un besoin d'agir dans le domaine des amendes d'ordre car la mise en œuvre diffère d'un canton à l'autre (formulations ambiguës dans la loi). D'aucuns prônent parfois une attitude plus libérale tant pour le cannabis que pour d'autres substances. De manière générale, les autorités sanitaires appellent à accorder davantage d'importance au bien-être des individus et à cesser de criminaliser les consommations responsables et à faible risque, tout en mettant en exergue l'importance de protéger les personnes concernées et les tiers. Il est crucial d'encourager la protection de la jeunesse (et ce s'agissant de toutes les substances et des comportements susceptibles d'engendrer une dépendance).

Les prestations de prise en charge suscitent par ailleurs de nombreux questionnements, tout particulièrement en ce qui concerne leur **financement**. De l'avis des autorités de santé publique, cet aspect prend en effet trop souvent le pas sur le bien-être des personnes présentant des addictions. Il apparaît en outre que les cantons subissent une charge financière relativement élevée car les prestations en lien avec la consommation de substances illicites sont souvent décomptées via l'aide sociale et celles de la LAMal sont limitées. Les responsables interrogés font valoir que les questions de financement peuvent mener à une restriction des prestations dans certains cantons et, partant, à des inégalités de prise en charge. Il y a donc lieu d'intervenir dans ce domaine afin d'éviter une diminution de l'offre pour des raisons financières. Un autre aspect important concerne les prestations de l'AI, souvent inaccessibles aux personnes qui présentent une dépendance mais pas de comorbidité. Il importe par conséquent de clarifier la prise en compte de l'addiction dans le domaine de l'AI⁸. De grandes disparités de prise en charge sont par ailleurs constatées d'un canton à l'autre (les cantons de petite taille ne disposent pas de toutes les offres ; parallèlement, ceux dont l'offre est très développée demandent à ce que les petits cantons assument plus de responsabilités). Les autorités sanitaires soulignent la forte pression (financière) qui pèse sur le domaine psychosocial alors que ce type d'offres revêt une importance cruciale (p. ex. amélioration du logement). Les cantons demandent que ces prestations soient garanties. Ils mentionnent également un besoin d'agir dans d'autres domaines pratiques (p. ex. offres semi-stationnaires pour adolescent-e-s, continuité du traitement des personnes détenues, traitement des personnes issues de la migration).

Selon la majorité des responsables cantonaux interrogés, le concept d'**abstinence** inscrit dans l'article sur les buts de la LStup n'est plus d'actualité. En effet, l'abstinence ne constitue qu'un objectif parmi d'autres ; au quotidien, la réduction des risques et l'insertion malgré la consommation, par exemple, sont considérées comme des objectifs tout aussi importants. Les cantons préconisent d'adapter l'art. 1, let. a, LStup, qui fait de l'abstinence le seul objectif. Les **traitements avec prescription d'héroïne** jouissent quant à eux d'un fort soutien. La nécessité d'agir se manifeste en particulier par un accès plus facile. Les cantons souhaiteraient toutefois pouvoir échanger leurs données plus facilement pour éviter les abus. Ils apprécient la possibilité de prescrire du **cannabis à des fins médicales**. Ils engagent à continuer de simplifier les processus et d'alléger la charge administrative.

⁸ Le Tribunal fédéral a révisé sa jurisprudence en la matière en été 2019 ; cf. note de bas de page ⁵.

4 Partie Poursuite pénale

4.1 Introduction

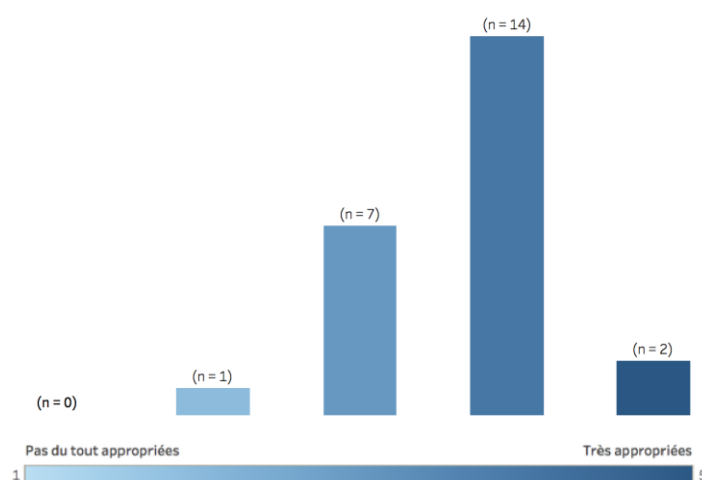
Le chapitre 4 s'intéresse à l'expérience des cantons s'agissant de la LStup et de la mise en œuvre du quatrième pilier (répression) de la politique de la Confédération en matière de drogue et d'addictions. Élément important dans l'application de la LStup, la répression fait l'objet d'un volet séparé pour deux raisons. D'une part, les questions qui y sont liées sont traitées dans une série d'articles spécifiques, qui diffèrent généralement de ceux qui ont trait aux activités de la Confédération dans le domaine de la santé. Tel est en particulier le cas des dispositions pénales. D'autre part, les acteurs chargés de mettre en œuvre la répression (Office fédéral de la police, polices cantonales et parfois communales, ministères publics) ne sont pas les mêmes que ceux impliqués dans les autres piliers. Le présent chapitre fournit une vue d'ensemble de la manière dont les ministères publics et les corps de police cantonaux évaluent l'applicabilité des articles les concernant, à savoir ceux qui portent sur l'interdiction de consommation et de commerce des substances réglées dans la LStup.

4.2 Article sur les buts de la LStup

Dans son premier article, la LStup définit deux buts généraux qui concernent le domaine de la poursuite pénale. La première disposition a trait à la protection du public des dangers émanant du commerce et de la consommation de stupéfiants et de substances psychotropes (art. 1, let. d, LStup). La seconde (art. 1, let. e, LStup) porte sur la lutte contre les actes criminels qui sont étroitement liés au commerce de stupéfiants. Ces deux alinéas servent de base à une large palette d'activités pour les autorités chargées d'appliquer l'interdiction. Au début du questionnaire, les cantons étaient invités à évaluer la pertinence de la LStup s'agissant de protéger l'ordre public et de lutter contre les actes criminels liés à la drogue.

Une majorité des cantons ne remet pas en question la pertinence de la LStup et de la politique de la Confédération s'agissant de préserver la sécurité et l'ordre publics des dangers émanant du commerce et de la consommation de stupéfiants et de substances psychotropes. Comme le montre la figure 23, 16 cantons considèrent la LStup plutôt voire très appropriée. Un canton ne la juge guère appropriée et sept n'ont pas d'avis tranché.

Figure 23 La LStup et la politique de la Confédération dans ce domaine sont-elles appropriées pour préserver la sécurité et l'ordre publics des dangers émanant du commerce et de la consommation de stupéfiants et de substances psychotropes ?



Remarque : n=24

Un besoin d'agir lié à cet article de la LStup est mis en avant par 15 cantons. Deux points viennent en effet nuancer l'évaluation globalement positive obtenue à cette question.

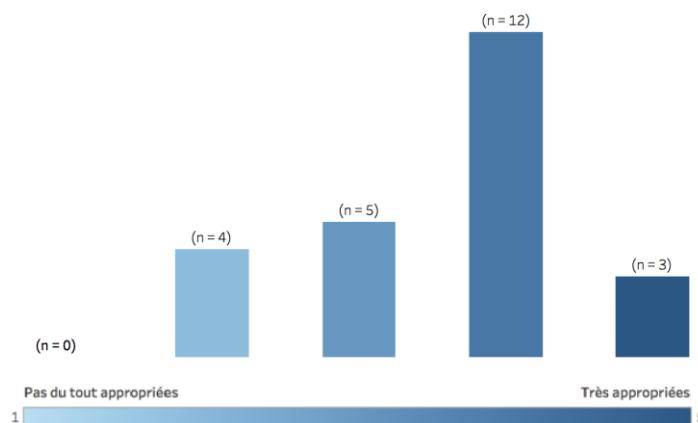
- D'une part, dix cantons relèvent que l'introduction des amendes d'ordre dans le domaine du cannabis conformément à l'art. 28b LStup n'a pas contribué à préserver l'ordre et la sécurité publics, mais a plutôt eu un effet néfaste sur la consommation. Selon eux, ces amendes engendrent en outre la confusion chez les consommateurs comme chez les autorités et sont difficiles à appliquer. Plusieurs cantons souhaiteraient donc un remaniement des bases légales à cet égard. L'un d'eux considère la révision partielle comme un « échec total ».
- D'autre part, sept cantons appellent à faire la distinction entre les instruments mis à la disposition des autorités dans le cadre la LStup (et d'autres dispositions pertinentes pour son application, p. ex. le Code de procédure pénale, CPP) et les possibilités réelles de mise en œuvre. Malgré l'existence d'un cadre juridique, une partie des personnes interrogées pense que la volonté politique et/ou les ressources financières et en personnel font défaut, ce qui compromet la réussite de l'objectif.

- Une partie des autorités de poursuite pénale considère que les débats en cours concernant la régulation des substances actuellement interdites et la dépénalisation de la consommation constituent un obstacle majeur à la mise en œuvre de l'article sur les buts.
- Trois cantons appellent à améliorer les instruments de protection de la jeunesse, faisant valoir que les autorités de poursuite pénale sont bien placées pour informer des dangers de la consommation de substances psychoactives.
- Un canton propose de se concentrer davantage sur l'intensité de la consommation, qui constitue un facteur de risque pour l'ordre et la sécurité publics, plutôt que sur les substances.

Sept cantons ne constatent aucun besoin d'agir, deux n'ont pas répondu à cette question.

Dans l'ensemble, la majorité des cantons reconnaissent la pertinence de la LStup pour ce qui est de lutter contre les actes criminels étroitement liés au commerce et à la consommation de stupéfiants et de substances psychotropes. Selon la figure 24, 15 d'entre eux la jugent plutôt voire très appropriée. Quatre cantons ne la considèrent guère appropriée et cinq n'ont pas d'avis tranché.

Figure 24 La LStup et la politique de la Confédération dans ce domaine sont-elles appropriées pour lutter contre les actes criminels qui sont étroitement liés au commerce et à la consommation de stupéfiants et de substances psychotropes ?



Remarque : n=24

Au total, 14 cantons ont répondu à cette question, bien que certains commentaires ne se réfèrent pas directement à la LStup mais à d'autres actes législatifs.

- Cinq cantons relèvent que les coûts des techniques de surveillance (téléphonique et en ligne) sont trop élevés ; l'augmentation constatée par rapport aux années précédentes est en outre appelée à se poursuivre car les prévenus ont de plus en plus recours à Internet pour communiquer (par rapport aux services de téléphonie et de messagerie traditionnels). Les autorités de deux cantons estiment qu'il incombe à la Confédération d'adapter l'actuelle réglementation sur les coûts.
- Cinq cantons remarquent que d'autres dispositions légales (CPP ; loi concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, LBA) devraient être adaptées pour que la LStup puisse être pleinement applicable.
- Les mesures suivantes sont également proposées (par un canton à chaque fois) :
 - Rôle plus actif de la Confédération, ne se limitant pas uniquement à de la coordination ; mise à disposition de meilleures possibilités techniques pour surveiller les prévenus.
 - Adaptation des ordonnances d'application de la LStup – en particulier l'ordonnance du DFI sur les tableaux des stupéfiants, des substances psychotropes, des précurseurs et des adjuvants chimiques, OTStup-DFI – s'agissant de la résine de cannabis contenant moins de 1 % de THC (aujourd'hui interdite, à la différence des fleurs et des autres produits du cannabis avec moins de 1 % de THC).
 - Actualisation plus rapide de la liste des précurseurs et des substances psychoactives ainsi que des nouvelles présentations disponibles (emballages, noms de produit).
- Un canton souhaite réduire l'éventail des tâches relevant des autorités de poursuite pénale en dépenalisant la consommation et en réglementant l'accès aux substances.

Cinq cantons considèrent qu'il n'y a pas lieu d'agir, deux n'ont pas répondu à cette question.

Pertinence de l'article sur les buts du point de vue des autorités de poursuite pénale : conclusion

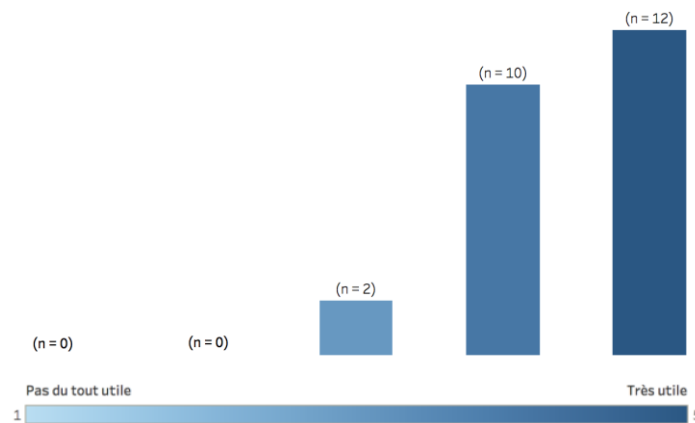
Selon les autorités cantonales chargées de la poursuite pénale, la LStup est appropriée pour atteindre les objectifs fixés dans son premier article, offrant, avec d'autres actes législatifs pertinents, les instruments nécessaires à cet effet. Toutefois, une partie des cantons interrogés doute qu'il y ait une volonté politique suffisante de mettre en œuvre la LStup dans son état actuel. Enfin, le manque de ressources financières et en personnel, le coût élevé des techniques de surveillance et les exigences du CPP sont considérés comme des obstacles majeurs à la réalisation des deux objectifs inscrits à l'art. 1.

4.3 Modèle des quatre piliers

Conformément à l’art. 1a LStup, la politique de la Confédération et des cantons en matière de drogue est fondée sur le modèle des quatre piliers : prévention ; thérapie et réinsertion ; réduction des risques et aide à la survie ; contrôle et répression. Les autorités de poursuite sont actives principalement dans ce dernier domaine.

Il ressort de la figure 25 que 22 des 24 cantons ayant répondu au questionnaire reconnaissent l’utilité du modèle des quatre piliers. Seuls deux n’ont pas d’avis tranché. Par rapport à d’autres questions du même questionnaire, les réponses sont en moyenne plutôt positives.

Figure 25 Utilité du modèle des quatre piliers du point de vue des autorités de poursuite pénale



Remarque : n= 24

Parmi les **forces** du modèle des quatre piliers, les cantons ont salué le fait qu’il s’agisse d’une approche holistique, qui respecte la dignité humaine et reconnaisse les multiples facettes de la consommation de drogues. De l’avis des personnes interrogées, ce modèle a fait ses preuves dans la pratique, contribuant efficacement à réduire les problèmes majeurs (nombre de décès, scènes ouvertes de la drogue) et facilitant le travail de la police. Il a notamment permis de diminuer la criminalité liée à l’approvisionnement en substances et de mieux intégrer les consommateurs à risque dans la société. La visibilité du problème de la drogue a régressé et le travail (voire la collaboration) avec les consommateurs s’est simplifié. À noter que tous les cantons ont rédigé un commentaire sur cette question.

Vingt cantons ont aussi identifié des **faiblesses**. Huit estiment que la politique ne confère pas la même importance à tous les piliers : selon eux, les domaines de la thérapie et de la réduction des risques sont mieux dotés et disposent de plus de ressources que ceux de la prévention et de la répression, où la tendance est plutôt à l'économie. À la lecture de quatre commentaires, il apparaît que les polices cantonales qui en sont les auteurs⁹ aimeraient assumer un rôle plus important en matière de prévention, en particulier pour mettre en garde la jeunesse contre les dangers de la consommation de substances. Un canton remarque que la répression n'est pour ainsi dire plus appliquée, faute d'ancrage dans la société. Il souligne que, en particulier dans le domaine du cannabis (consommation, commerce, production), la répression n'est pas prise au sérieux et que le commerce expose à des sanctions trop faibles par rapport aux gains potentiels. Cet état de fait envoie selon lui un mauvais signal au public en général, et aux criminels actifs dans la production et le commerce de cannabis à l'échelle nationale et internationale en particulier. Un canton fait observer que le modèle des quatre piliers est mieux adapté aux problèmes liés à la consommation d'opiacés qu'aux nouvelles tendances fortes, comme la consommation récréative de cocaïne.

De plus, huit cantons relèvent que la mise en œuvre du modèle des quatre piliers mobilise des ressources considérables. Ils soulignent la charge de coordination élevée entre les piliers, en particulier avec celui de la réduction des risques. Selon eux, cette situation tient surtout au fait qu'il y a des conflits d'intérêts entre les différents domaines. Un canton explique que les centres d'accueil et de contact font en même temps office d'importantes plaques tournantes, ce qui va à l'encontre des objectifs de répression.

Les points critiques soulevés mettent en évidence un **besoin d'agir** : les cantons souhaitent plus d'échanges d'informations et davantage de coordination entre les piliers au niveau intracantonale, voire intercantonale. Plusieurs proposent de renforcer la prévention à l'échelle cantonale et/ou nationale en intégrant plus régulièrement la police. Un canton ne voit aucun point faible dans le modèle des quatre piliers, trois autres n'ont pas fait de commentaire.

Utilité du modèle des quatre piliers du point de vue des autorités de poursuite pénale : conclusion

Les autorités de poursuite pénale considèrent que le modèle des quatre piliers constitue une base utile pour la mise en œuvre de la LStup, arguant qu'il a fait ses preuves et facilité le travail de la police. Une partie des cantons émet toutefois des doutes quant au fait que les quatre piliers se voient accorder la même importance sur le plan politique. Certains mentionnent également le problème des conflits d'intérêts et de la charge de coordination entre les piliers.

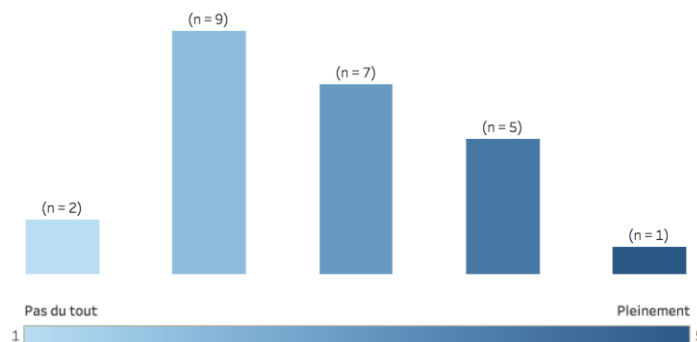
⁹ Dans la présente partie du rapport, une distinction explicite est établie entre police et ministère public lorsqu'il est question de prévention policière, car les ministères publics ont un mandat d'action répressive exclusivement ; l'expression générique « autorités de poursuite pénale » est utilisée uniquement pour désigner à la fois la police et les ministères publics.

4.4 Application de la loi dans les cantons

Conformément à la LStup, la poursuite pénale incombe aux cantons, la Confédération assumant principalement un rôle de soutien. Conjointement avec d'autres actes législatifs pertinents (p. ex. le CPP), la LStup crée les bases juridiques dans ce domaine. Le présent chapitre s'intéresse à la manière dont les cantons évaluent l'utilité de ces bases légales. La question de la poursuite de la consommation de cannabis est traitée séparément, conformément au texte du postulat.

Les autorités de poursuite pénale ont des avis partagés quant à l'utilité des réglementations actuelles pour poursuivre la consommation de cannabis. Comme le montre la figure 26, onze d'entre elles estiment que la LStup n'est guère voire pas du tout appropriée. Six autres considèrent qu'elle est plutôt voire entièrement appropriée et sept n'ont pas d'avis tranché. Cette question a reçu des évaluations plutôt négatives par rapport à d'autres questions du même questionnaire.

Figure 26 *La LStup offre-t-elle les instruments nécessaires pour poursuivre la consommation de cannabis (art. 19a, 19b, 28b ss) ?*



Remarque : n=24

Au total, 22 cantons portent un regard critique sur les dispositions légales actuelles qui, selon eux, empêchent une mise en œuvre cohérente de la LStup en matière de consommation de cannabis. Parmi les obstacles concrets, ils évoquent les contradictions entre les art. 19a et 19b ainsi qu'entre les art. 19a et 28b LStup. Ni les autorités de poursuite pénale ni le grand public ne comprennent pourquoi la préparation de cannabis en quantités minimales (10 g selon la LStup) est interdite mais non punissable, alors que la consommation est sanctionnée d'une amende d'ordre.

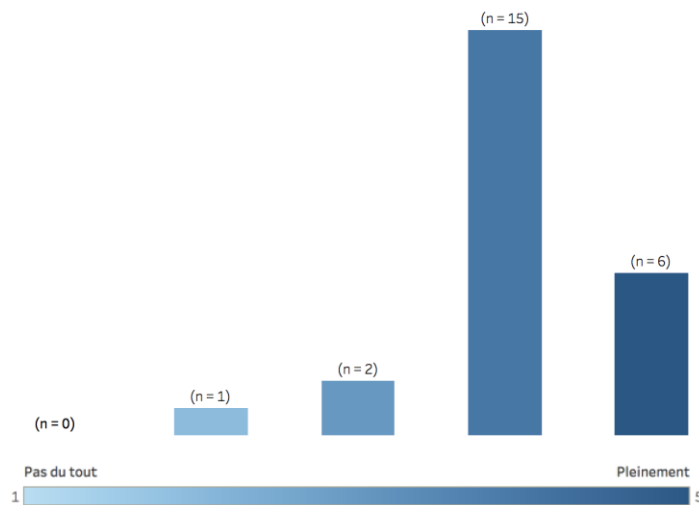
- La majorité des cantons souhaite une adaptation des bases légales en vue de sanctionner tout ce qui a trait au cannabis (sans préciser s'il faut continuer à recourir aux amendes d'ordre)¹⁰.
- Deux cantons considèrent que la dépénalisation et la légalisation de la consommation de cannabis combinées à un durcissement des bases légales en vigueur – qu'un canton juge orientées sur le compromis – pourraient résoudre les problèmes actuels.
- Sept cantons avancent qu'il faudrait adapter le seuil à partir duquel les produits à base de chanvre sont interdits en vertu de la législation sur les stupéfiants. La teneur moyenne en THC de 1 % dans les plantes de cannabis et les produits dérivés est jugée trop élevée.
- Selon trois cantons, la valeur limite élevée pour la fibre de chanvre crée des problèmes d'application car elle rend la production de CBD intéressante économiquement. Ce dernier est en outre visuellement difficile à distinguer de la substance interdite.
- De l'avis d'un canton, la production de chanvre CBD et la disponibilité légale de ces produits conduisent à une sous-estimation des risques liés au cannabis, ce qu'il faut éviter.

Un canton estime qu'il n'y a pas lieu d'agir, un autre n'a pas formulé de commentaire.

¹⁰ Ce n'est pas le cas aujourd'hui puisque la préparation (y c. la possession) de cannabis en quantités minimales (10 g conformément à la LStup) pour sa propre consommation est interdite mais non punissable.

Selon la figure 27, une nette majorité des cantons considère que, contrairement aux produits du cannabis, la LStup offre les instruments juridiques nécessaires pour poursuivre la consommation des autres stupéfiants. Quinze cantons sont plutôt d'accord avec cette affirmation et six sont entièrement d'accord. Deux cantons n'ont pas d'avis tranché et un juge la LStup plutôt inappropriée sur ce point. En comparaison, cette question a reçu des évaluations plutôt positives.

Figure 27 La LStup offre-t-elle les instruments nécessaires pour poursuivre la consommation des autres stupéfiants (art. 19a, 19b) ?



Remarque : n=24

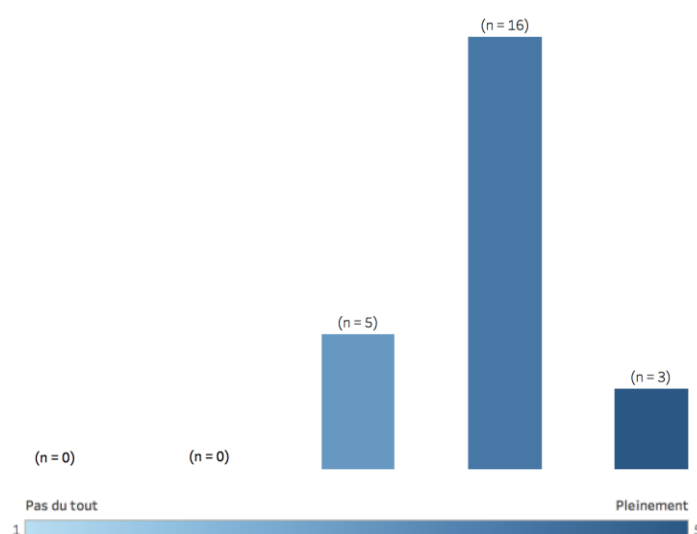
Dix cantons considèrent que des mesures sont nécessaires dans ce domaine. Certaines de leurs réponses renvoient toutefois à des commentaires formulés pour une autre question.

- Quatre cantons souhaitent que la notion de quantités « minimales » utilisée à l'art. 19b soit clarifiée par voie d'ordonnance. Trois cantons identifient un besoin d'agir en ce qui concerne les drogues de synthèse et les nouvelles substances psychoactives. Ils souhaitent une définition plus souple du concept de « stupéfiant » (autrement dit ne plus attendre qu'une substance figure sur les listes de l'OTStup-DFI pour l'interdire ou la soumettre à contrôle) et un durcissement de la pratique avec les cannabinoïdes de synthèse. Compte tenu de leurs effets, ces derniers ne devraient pas être traités comme des produits du cannabis et leur consommation et leur commerce devraient être plus sévèrement sanctionnés.
- Un canton relève que les amendes d'ordre, du fait de leur caractère anonyme, entraînent une perte d'informations pour les autorités de poursuite pénale.

Neuf cantons ne voient pas lieu d'agir, cinq n'ont pas commenté cette question.

La LStup définit des critères permettant de distinguer les cas « crime » de trafic de stupéfiants des cas « délits » : l'objectif est de garantir que le trafic à grande échelle ou par métier soit plus durement sanctionné que le petit commerce visant à financer la consommation personnelle. Le Tribunal fédéral a par la suite davantage précisé ces critères. La figure 28 montre que les cantons ne remettent pas en question l'utilité des instruments actuellement prévus dans la LStup pour poursuivre les cas graves de trafic de stupéfiants. Seize cantons pensent que les outils nécessaires sont plutôt disponibles et trois autres qu'ils sont entièrement disponibles. Cinq cantons n'ont pas d'avis tranché.

Figure 28 La LStup offre-t-elle les instruments nécessaires pour poursuivre les cas graves de trafic de stupéfiants (art. 19, al. 2 LStup) ?



Remarque : n=24

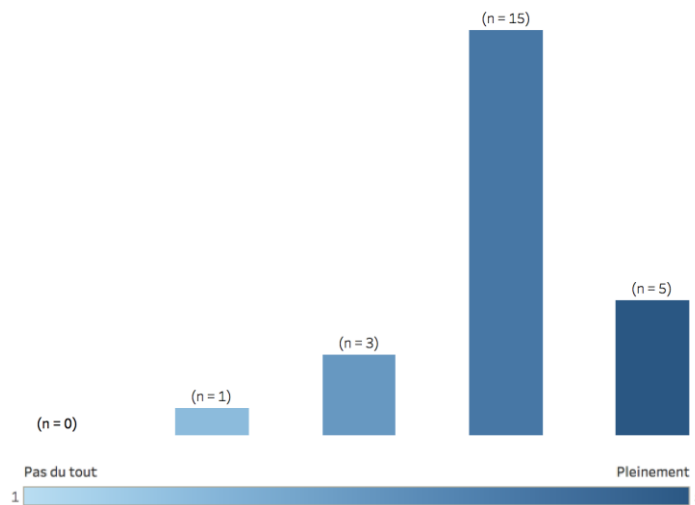
Au total, 17 cantons font part d'un besoin d'agir, bien que tous les commentaires recueillis ne concernent pas directement cette question ni la LStup.

- Sept cantons souhaitent revoir la définition de cas « crime », arguant que l'art. 19, al. 2, LStup est formulé de manière trop vague et que les critères définis par le Conseil fédéral ne reflètent que partiellement le potentiel de risque des substances et les menaces qu'elles constituent pour la sécurité et l'ordre publics.
- Six cantons souhaitent disposer d'instruments supplémentaires pour poursuivre les cas « crime » de trafic de stupéfiants (possibilité d'acheter de la drogue à titre proactif durant des investigations, renversement du fardeau de la preuve en cas de perception d'importantes sommes en espèces probablement issues du commerce de la drogue) ou de davantage de ressources financières, humaines et techniques pour mettre en œuvre efficacement la LStup.
- Un canton juge nécessaire d'étendre les menaces de sanction.
- Sept cantons font valoir que les exigences du CPP compliquent la mise en œuvre de l'activité de poursuite pénale prévue dans la LStup.

Sept cantons estiment qu'il n'y a pas lieu d'intervenir.

En matière d'ordre public, la vente de drogues dans l'espace public constitue un thème important. Bien qu'elle ne mentionne pas explicitement le « deal de rue », il importe de déterminer si la LStup offre des instruments efficaces pour poursuivre cette forme de trafic de drogue. Tel est bien le cas si l'on considère la figure 29 : 15 cantons estiment que la LStup répond plutôt à cet objectif et cinq qu'elle y répond pleinement. Un canton considère que les instruments nécessaires ne sont plutôt pas disponibles, trois n'ont pas d'avis tranché.

Figure 29 La LStup offre-t-elle les instruments nécessaires pour lutter contre le deal de rue (art. 19, al. 1 et 2) ?



Remarque : n=24

Six cantons sont d'avis que les bases légales permettent de lutter contre le deal de rue. Cette fois également, tous les commentaires ne portent pas sur la LStup et mentionnent des points déjà soulevés dans d'autres questions.

- Deux cantons ne sont pas satisfaits de la situation relative aux cas « crime » de trafic de stupéfiants, qui sont définis selon le critère de la quantité. Ils font valoir que la plupart des cas de deal de rue doivent être traités comme des cas « délits » car ils ne dépassent pas les seuils fixés par le Tribunal fédéral.
- Deux cantons invitent à harmoniser à l'échelle nationale la réglementation relative aux achats-tests et à simplifier les recherches secrètes. Ce point ne concerne toutefois pas la LStup mais d'autres bases légales.
- Un canton relève que le CPP complique la mise en œuvre de la LStup en raison de ses exigences formelles élevées.
- Un autre considère lui aussi que les exigences élevées du CPP compromettent la lutte contre le crime organisé dans le domaine des stupéfiants car elles incitent à poursuivre uniquement les niveaux hiérarchiques inférieurs de ces organisations.

Seize cantons pensent qu'il n'y a pas lieu d'agir, un autre n'a formulé aucun commentaire. Un canton est resté très général, sans se référer directement à la question posée.

Application de la loi dans les cantons du point de vue des autorités de poursuite pénale : conclusion

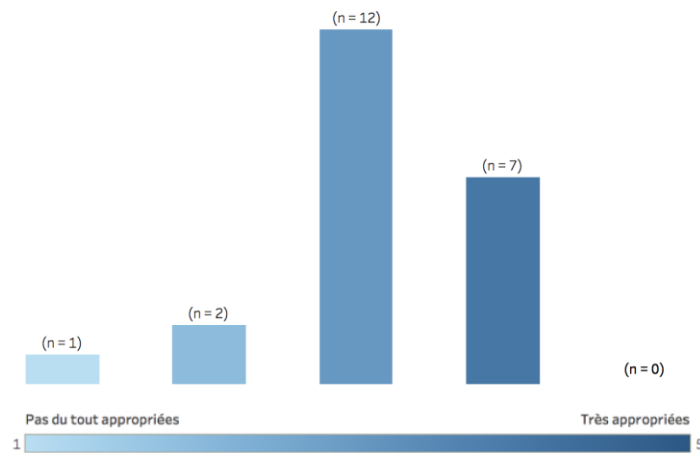
À l'exception du domaine du cannabis, les autorités cantonales sont d'avis que la LStup offre les instruments nécessaires pour poursuivre la consommation et le commerce de stupéfiants. Selon elles, ce sont avant tout d'autres actes législatifs, en particulier le CPP, qui créent des obstacles. Les personnes interrogées mettent par ailleurs en avant le caractère contradictoire des bases légales portant sur la consommation de cannabis, ce qui empêche une mise en œuvre cohérente. Elles relèvent que les dispositions relatives à la consommation ou au commerce de quantités minimales de cannabis ne sont compréhensibles ni pour les autorités ni pour le grand public. Presque tous les cantons s'accordent pour dire qu'il existe un besoin d'agir à cet égard.

4.5 Activités de la Confédération dans le domaine de la poursuite pénale

La poursuite des actes criminels liés au trafic de stupéfiants incombe aux cantons. La LStup attribue à la Confédération et en particulier à l'Office fédéral de la police (fedpol) un rôle de soutien, à savoir permettre aux cantons de mener des enquêtes aux niveaux intercantonal et international. Le présent chapitre montre comment les autorités de poursuite pénale évaluent le rôle de la Confédération dans ce domaine.

Différentes fonctions incombent à fedpol, parmi lesquelles appuyer les autorités d'autres États dans les affaires en lien avec la Suisse. Étant donné que les cantons sont compétents pour mener ces enquêtes, ils ont été invités à évaluer les activités de fedpol prévues à l'art. 29b, al. 2, LStup. Sur les 22 cantons ayant répondu à cette question, douze n'ont pas formulé d'avis tranché. Comme l'indique la figure 30, trois cantons estiment que les activités de fedpol dans ce domaine ne sont guère voire pas du tout appropriées et sept autres qu'elles sont plutôt appropriées. En moyenne, cette question a reçu des évaluations assez négatives par rapport aux autres questions de l'enquête.

Figure 30 *Évaluation des activités de fedpol qui contribuent à la lutte menée par les autorités d'autres États contre le trafic illicite de stupéfiants dans les limites des dispositions sur l'entraide judiciaire*



Remarque n=22 ; sans réponse=2

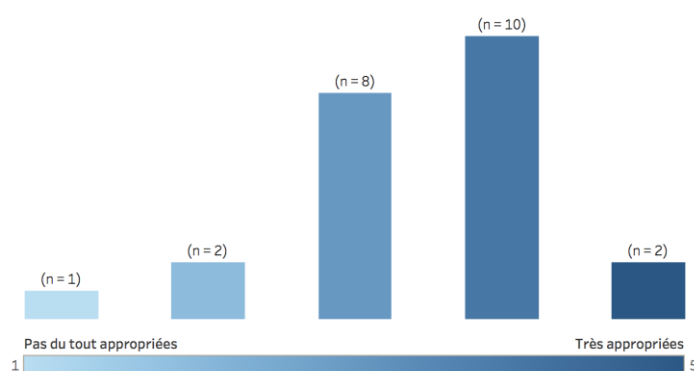
Onze cantons préconisent des mesures.

- Neuf cantons souhaitent que fedpol mène ses propres investigations.
- Deux cantons remettent en question le rôle passif de fedpol, qui consiste principalement à coordonner et organiser des déplacements à l'étranger.
- Débordant le cadre de la collaboration directe avec fedpol, certains commentaires évoquent, par exemple, la complexité des procédures d'entraide judiciaire et de la structure fédéraliste de la police, qui compliquent les enquêtes dépassant les frontières cantonales.
- L'activité de coordination de fedpol dans le domaine de l'entraide policière internationale a été saluée à plusieurs reprises, même si deux cantons relèvent une baisse au fil des ans et un manque de capacités.

Six cantons estiment qu'il n'y a pas lieu d'intervenir, quatre indiquent ne pas être en mesure d'évaluer cette question car ils ont trop peu d'expérience tant au niveau fédéral qu'international. Trois cantons n'ont formulé aucun commentaire.

Une fonction centrale de fedpol consiste à coordonner les enquêtes intercantionales et internationales. Comme le montre la figure 31, 12 cantons considèrent les activités de l'office à cet égard comme plutôt ou très appropriées. Huit n'ont pas d'avis tranché et trois ne les jugent guère ou pas du tout appropriées.

Figure 31 *Évaluation des activités de fedpol visant à coordonner les enquêtes intercantionales et internationales*



Remarque : n=23 ; sans réponse=1

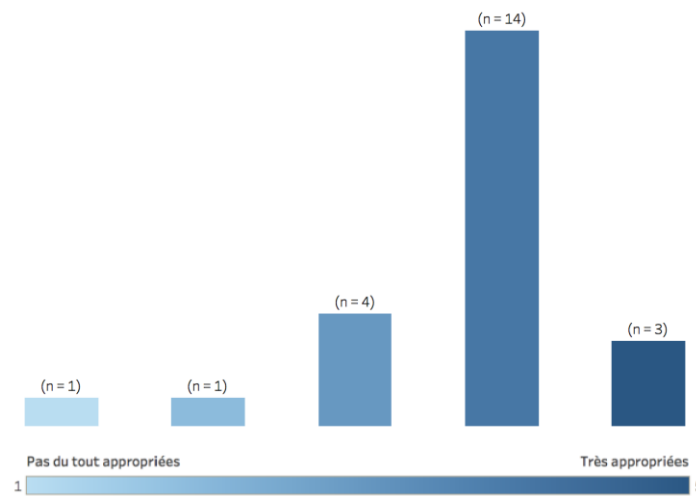
Dix cantons évoquent un potentiel d'amélioration.

- Six cantons font valoir que le rôle de fedpol devrait s'étendre au-delà d'une simple coordination des enquêtes et que l'office devrait mener ses propres investigations ou assumer la direction d'unités opérationnelles (*task force*) dans les affaires impliquant des organisations criminelles, ce qui est trop rarement voire jamais le cas.
- Deux cantons soulignent l'utilité du rôle de coordination de fedpol dans le cadre d'enquêtes intercantionales, mais précisent que son soutien est moins présent au niveau international.
- Un canton relève l'aide précieuse fournie par fedpol lors d'enquêtes internationales mais souhaite plus d'appui au niveau intercantonal.

Sept cantons ne jugent pas nécessaire d'intervenir, trois n'ont pas commenté cette question. Trois autres indiquent ne pas être en mesure d'évaluer ce point car ils manquent d'éléments de référence en la matière, tant au niveau fédéral qu'international.

Conformément à la LStup, fedpol doit soutenir les cantons en matière d'entraide judiciaire et de coopération internationale. Il ressort de la figure 32 que 17 cantons considèrent les activités de coordination de fedpol dans ce domaine comme plutôt ou très appropriées. Deux cantons ne les jugent guère ou pas du tout appropriées et quatre n'ont pas d'avis tranché.

Figure 32 *Évaluation des activités de fedpol en matière d'entraide judiciaire et de coopération internationale*



Remarque n=23 ; sans réponse=1

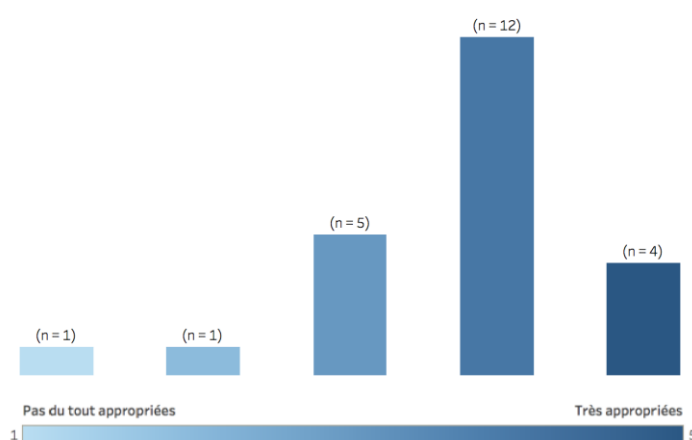
Six cantons souhaiteraient des ajustements.

- Un canton remet en cause le rôle d'intermédiaire conféré à fedpol par la LStup pour ce qui est d'établir des contacts internationaux, arguant que cela ralentit et complique la collaboration. Il estime que des échanges directs seraient plus efficaces pour la poursuite pénale.
- Cinq cantons renvoient à une réponse donnée à une autre question (manque de soutien lors de procédures d'enquêtes internationales).

Dix cantons estiment qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures. Plusieurs d'entre eux évoquent leurs expériences positives en matière d'entraide judiciaire internationale et de collaboration avec fedpol. Trois indiquent ne pas être à même d'évaluer cette question car ils n'ont pas assez d'éléments de référence au niveau fédéral ou international. Quatre cantons n'ont pas fait de commentaires.

Conformément à la LStup, il incombe en outre à fedpol de développer les connaissances et d'établir des rapports de situation et de menaces s'agissant du trafic de substances illégales en vue de faciliter les poursuites. Comme le met en évidence la figure 33, 16 cantons jugent les activités de fedpol en la matière plutôt ou très appropriées. Deux ne les considèrent guère voire pas du tout appropriées et cinq n'ont pas d'avis tranché sur la question.

Figure 33 Évaluation des activités de fedpol s'agissant du développement de connaissances et de l'établissement de rapports de situation et de menaces



Remarque : n=23 ; sans réponse=1

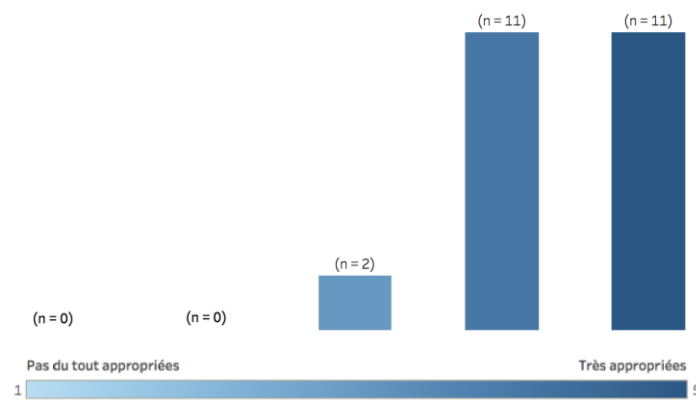
Onze cantons proposent certaines améliorations.

- Neuf souhaiteraient que les rapports établis par fedpol soient plus réguliers, plus poussés, plus actuels ou plus proactifs.
- Un canton critique la banque de données nationale JANUS et un autre le système intranet JANUS (système national sécurisé destiné aux autorités chargées de mener des enquêtes), qu'ils jugent dépassée pour l'un et fastidieux pour l'autre.
- Un canton souligne le risque d'une perte de savoir en raison de la baisse des activités de fedpol dans le domaine des stupéfiants au cours des dernières années.

Neuf cantons ne voient pas de besoin d'agir, douze n'ont pas fait de commentaires. Un canton estime ne pas avoir suffisamment d'expérience en la matière pour se prononcer sur ce point.

Outre fedpol, les cantons reçoivent également le soutien des organes des douanes et des garde-frontières dans la lutte contre le trafic de stupéfiants. Comme l'illustre la figure 34, 22 cantons considèrent cette collaboration plutôt ou très appropriée. Deux n'ont pas d'avis tranché. En moyenne par rapport à d'autres questions, ce point a reçu des évaluations plutôt positives.

Figure 34 *Évaluation de la collaboration avec les organes des douanes et des garde-frontières dans la lutte contre le trafic de stupéfiants*



Remarque : n=24

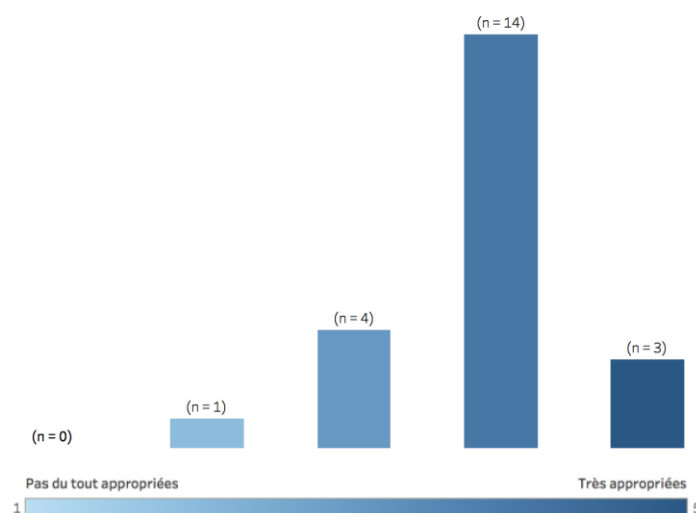
Trois cantons estiment que ce domaine pourrait être amélioré.

- Un canton constate que les processus relatifs à la collaboration entre les garde-frontières et les polices cantonales ne sont pas identiques dans tous les cantons, ni même au sein de ceux-ci.
- Un canton observe une augmentation de la charge administrative dans le cadre de la collaboration avec les corps de gardes-frontières.
- Un canton souhaite plus de personnel pour les gardes-frontières.

Dix cantons n'identifient aucun besoin d'agir. Douze autres évoquent explicitement la collaboration positive avec les autorités douanières et les garde-frontières. N'ayant pas eu de contacts avec l'un ou l'autre de ces organes, un canton ne se sent pas en mesure de répondre à la question. Trois ne font aucun commentaire.

En vertu de la LStup, les cantons collaborent aussi avec d'autres organes de poursuite (p. ex. police ferroviaire, office centraux d'autres pays) ou proches des poursuites (p. ex. laboratoire de référence, Office fédéral de la justice). Comme le montre la figure 35, 17 cantons jugent cette collaboration plutôt ou très appropriée. Un canton la considère plutôt inappropriée et quatre n'ont pas d'opinion tranchée.

Figure 35 *Évaluation de la collaboration avec d'autres organes de poursuite ou proches des poursuites dans la lutte contre le trafic de stupéfiants*



Remarque : n=22 ; sans réponse=2

Six cantons sont d'avis que la situation pourrait être améliorée.

- Douze cantons souhaiteraient une harmonisation des processus des différents laboratoires suisses d'analyse forensique chargés d'examiner les drogues saisies par les autorités de poursuite pénale, ainsi qu'une banque de données nationale renseignant sur ces analyses.
- Deux cantons pointent la nécessité de former des équipes d'enquête intercantonale ou internationale.
- Deux cantons appellent à simplifier les prescriptions formelles en matière d'entraide judiciaire.

Quatre cantons indiquent n'avoir pas ou peu d'expérience en matière de collaboration avec les autorités concernées et ne sont donc pas à même d'évaluer le besoin d'agir. Neuf cantons estiment qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures et trois n'ont pas commenté cette question.

Activités de la Confédération dans le domaine de la lutte contre le trafic de stupéfiants du point de vue des autorités de poursuite pénale : conclusion

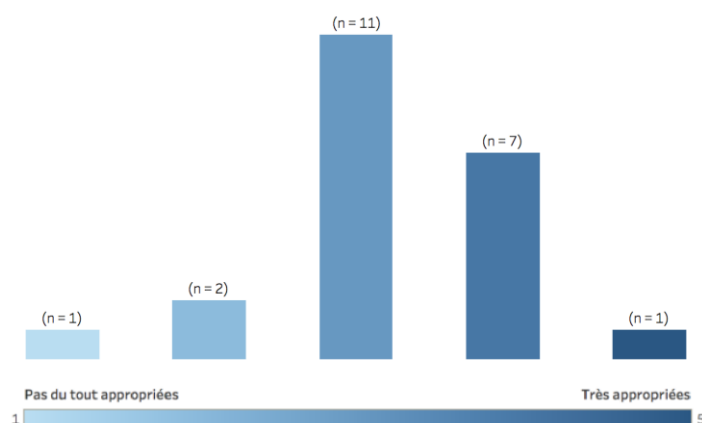
La plupart des cantons estiment que les activités de la Confédération, en particulier de fedpol, visant à les soutenir dans la lutte contre le trafic de stupéfiants sont adéquates. Tous ou presque considèrent la collaboration avec les organes des douanes et des garde-frontières plutôt ou très appropriée. Ils relèvent toutefois certains points critiques s’agissant du travail avec fedpol : si le soutien apporté par ce dernier dans les affaires d’envergure internationale (p. ex. entraide judiciaire, coopération internationale) est évalué positivement, son activité en Suisse (coordination des procédures intercantonales, rapports de situation) rencontre un accueil moins favorable. Les autorités cantonales estiment en outre que fedpol n’est pas suffisamment proactif. Des harmonisations sont par ailleurs jugées nécessaires dans différents domaines. À noter que les cantons de petites et moyennes tailles déclarent avoir peu d’expérience au niveau fédéral.

4.6 Collaboration avec d’autres autorités

La LStup et la politique de la Confédération en matière de drogue prévoient que les autorités de poursuite pénale collaborent avec d’autres autorités dans le cadre de l’application de la loi. Outre l’OFSP, il peut s’agir d’autorités cantonales actives dans le repérage et l’intervention précoces (p. ex. autorités de protection de l’enfant et de l’adulte) ou dans le domaine des autres piliers tels que la thérapie et la réduction des risques. Le présent chapitre se penche sur la manière dont les cantons évaluent la collaboration avec des autorités ne relevant pas de la poursuite pénale.

Comme en témoigne la figure 36, la moitié des cantons n’a pas d’avis tranché sur la collaboration avec l’OFSP visant à les soutenir dans la lutte contre le trafic et la consommation de substances illégales. Un canton considère que la collaboration n’est pas du tout appropriée et deux qu’elle n’est guère appropriée. Huit cantons la considèrent comme plutôt voire entièrement appropriée à soutenir leur travail.

Figure 36 Évaluation de la collaboration avec l’OFSP



Remarque : n=22 ; sans réponse=2

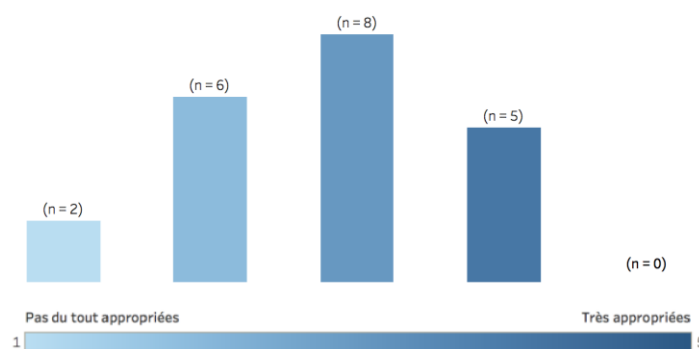
Trois cantons identifient un potentiel d'amélioration dans la collaboration avec l'OFSP.

- Un canton déplore le fait qu'il n'existe aucune collaboration systématique et souhaiterait que ce soit le cas.
- Un canton demande la mise en place d'un canal d'information commun aux cantons et à l'OFSP.
- Un autre aimerait que l'OFSP intègre davantage les autorités de poursuite pénale dans le travail de prévention, plus particulièrement s'agissant de la mise en garde contre les conséquences de la consommation de substances psychoactives.

Les autorités de poursuite pénale de dix cantons relèvent qu'elles n'ont pas suffisamment voire jamais collaboré avec l'OFSP et ne sont donc pas en mesure de donner une évaluation. Six cantons ne voient pas de besoin d'agir et trois n'ont fait aucun commentaire.

Conformément à l'art. 3c LStup, les autorités de poursuite pénale travaillent également avec d'autres responsables cantonaux, par exemple ceux actifs dans le domaine du repérage et/ou de l'intervention précoce. Comme le montre la figure 37, huit cantons portent un regard critique sur cette collaboration : deux considèrent qu'elle n'est pas du tout appropriée et six qu'elle n'est guère appropriée. Huit autres n'ont pas d'avis tranché et cinq l'estiment plutôt appropriée. En moyenne, cette question a reçu des évaluations assez négatives.

Figure 37 *Évaluation de la collaboration avec les autorités dans le domaine du repérage et/ou de l'intervention précoce*



Remarque : n=21 ; sans réponse=3

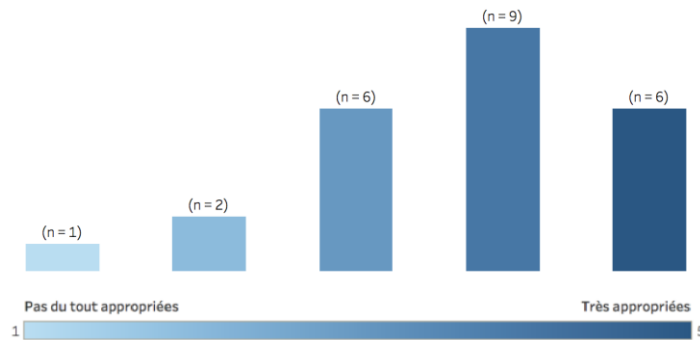
Six cantons font état d'un besoin d'agir.

- Quatre cantons déclarent que les contacts avec ces autorités sont inexistantes ou ont lieu si tardivement (p. ex. lorsqu'une procédure pénale est déjà en cours) que l'on ne saurait parler de repérage précoce.
- Un canton remarque que l'échange d'informations avec ces autorités est à sens unique, estimant que ces dernières ne leur communiquent que trop peu d'informations.
- Un canton juge problématique qu'il n'existe aucune base légale permettant d'annoncer à l'APEA une mise en danger liée à la consommation de cannabis.

Quatre cantons estiment qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures. Neuf cantons indiquent qu'ils n'ont eu que peu voire pas de contacts avec les autorités en question et ne sont donc pas à même de se prononcer. Cinq ne formulent aucun commentaire.

Au total, 15 cantons pensent que la collaboration avec les autorités cantonales qui s'occupent des questions d'addictions est plutôt ou très appropriée. Trois cantons estiment qu'elle n'est guère voire pas du tout appropriée. Six n'ont pas d'avis tranché sur la question.

Figure 38 *Évaluation de la collaboration avec les autorités cantonales qui s'occupent des questions d'addictions*



Remarque : n=24

Quatre cantons souhaitent que les contacts soient intensifiés et/ou améliorés, précisant que des questions de protection des données empêchent parfois une collaboration optimale.

Onze cantons ne pensent pas qu'il y ait lieu d'intervenir. Trois cantons soulignent que les contacts avec ces services sont établis et que la collaboration fonctionne bien. Deux relèvent qu'ils n'ont que peu voire pas de contacts avec les autorités en question et ne sont donc pas à même d'identifier un besoin d'agir potentiel. Trois cantons n'ont fait aucun commentaire.

Collaboration avec d'autres autorités du point de vue des autorités de poursuite pénale : conclusion

Dans l'ensemble, la question de la collaboration avec d'autres autorités de poursuite a reçu des évaluations positives ou neutres. Les réponses au questionnaire révèlent toutefois que ces contacts sont très rares, voire inexistant dans de nombreux cantons, en particulier avec les services actifs dans les domaines du repérage et de l'intervention précoces. Les cantons appellent par conséquent à développer, améliorer ou intensifier la collaboration.

4.7 Perspectives

Les autorités de poursuite pénale de vingt cantons identifient des possibilités d'améliorer la LStup pour lui permettre de mieux atteindre ses objectifs.

La question de la cohérence de la LStup donne le plus souvent matière à discussion : sept cantons pointent des contradictions à l'intérieur même de la loi, ou entre cette dernière et les débats politiques à propos des addictions et des drogues, ce qui complique la mise en œuvre. La question de la consommation de cannabis concentre particulièrement les critiques : la plupart des cantons ont déjà abordé ce sujet en détail et quatre d'entre eux y font à nouveau référence. Ces derniers, rejoints par un autre canton (qui ne mentionne pas explicitement le cannabis dans sa réponse), souhaitent une adaptation de la loi. Ils proposent soit de prévoir des sanctions pour tout ce qui a trait au cannabis (trois cantons), soit de tout réglementer, y compris le commerce et la production (un canton). L'idée de légaliser la consommation tout en sachant que la production et le commerce continueront de générer des recettes illégales leur paraît problématique.

Les autorités de poursuite font en outre à plusieurs reprises état d'un besoin d'agir en ce qui concerne la volonté de mettre en œuvre la LStup. Un canton doute que les milieux politiques soient réellement disposés à appliquer la LStup dans sa forme actuelle. Deux cantons constatent une sous-estimation des problèmes liés à la consommation de cannabis et souhaitent que la politique en matière de drogue mette davantage en garde contre les dangers liés à cette substance. Un canton appelle à une harmonisation des peines appliquées, qu'il juge trop variables d'un canton à l'autre. Un autre canton estime nécessaire d'adapter la législation suisse aux conventions internationales et aux lois des pays voisins.

Plusieurs cantons aimeraient que leurs gouvernements et parlements ou que la Confédération leur apporte plus de soutien et/ou renforcent la lutte contre le trafic de stupéfiants. Dans ce cadre, les améliorations suivantes sont citées à deux reprises : augmentation des ressources, renforcement du soutien apporté par fedpol, meilleure mise en réseau intercantonale et élargissement des possibilités techniques et juridiques dans le travail d'investigation. Dans ce dernier domaine, deux cantons reprennent des commentaires déjà évoqués pour d'autres questions, à savoir les coûts trop élevés des techniques de surveillance.

Un besoin d'action est également identifié dans les domaines suivants :

- Trois cantons appellent à renforcer la prévention et la protection de la jeunesse en intégrant la police.
- Deux cantons ne jugent pas la LStup problématique mais font valoir que le CPP nuit à l'efficacité de la poursuite du trafic de stupéfiants.
- Deux cantons considèrent que la LStup devrait être adaptée à la réalité sociale et aux récentes connaissances scientifiques mais ne précisent pas ce qu'ils entendent par là.
- Un canton souhaiterait que l'article sur l'abstinence soit biffé de la LStup, car il est en contradiction avec les objectifs de la loi, ciblés sur la santé.

Deux cantons ne voient pas de points à améliorer et deux autres n'ont pas commenté cette question.

Perspectives du point de vue des autorités de poursuite pénale : conclusion

Le potentiel d'amélioration identifié par les autorités de poursuite pénale met en évidence les incertitudes et les contradictions liées aux bases légales, en particulier s'agissant de la consommation de cannabis. Il apparaît que plusieurs cantons considèrent que des efforts supplémentaires pourraient être consentis pour garantir la mise en œuvre opérationnelle des quatre piliers, que ce soit à travers la mise à disposition de ressources et de possibilités juridiques et techniques supplémentaires ou à travers le renforcement de la prévention et de la protection de la jeunesse. La plupart des cantons indiquent explicitement que la LStup peut être améliorée.

4.8 Partie Poursuite pénale : synthèse des résultats

Selon les réponses recueillies, les autorités de poursuite pénale reconnaissent la pertinence des dispositions de la LStup, estimant qu'elles permettent d'atteindre les buts de la loi, qui sont de préserver l'ordre public des risques liés aux stupéfiants et de lutter contre les actes criminels qui y sont associés.

Les responsables interrogés évaluent en majorité très positivement le **fondement politique** de la LStup, à savoir le modèle des quatre piliers. Certains ont toutefois le sentiment que la répression est le pilier qui bénéficie le moins de l'appui de la politique et/ou de la société et soulignent le manque de ressources nécessaires à une mise en œuvre conforme à l'objectif de la LStup. S'agissant des poursuites pénales dans le domaine des stupéfiants, le **manque de ressources** est parfois interprété comme un défaut d'engagement politique. Pour certains cantons, le discours public met insuffisamment l'accent sur les dangers liés à la consommation et au commerce des stupéfiants. D'aucuns s'élèvent en particulier contre les débats autour de la régulation du cannabis, qui conduisent à sous-estimer les risques liés à cette substance et sont le reflet d'une tendance générale de la société à remettre en cause l'interdiction des drogues. Quelques cantons estiment par ailleurs nécessaire de renforcer la **participation de la police à la prévention** et à la protection de la jeunesse, arguant que les efforts actuels mettent insuffisamment en garde contre les conséquences de la consommation de drogue. Ils proposent que la police joue un rôle à cet égard.

Aux yeux des cantons, la LStup offre les **instruments** nécessaires **pour préserver l'ordre public et lutter contre les actes criminels liés à la consommation et au commerce de stupéfiants**, même si certaines améliorations sont souhaitées. Cette évaluation globalement positive ne vaut toutefois pas pour la **pratique relative à la consommation de cannabis** – tant dans la LStup que dans la jurisprudence du Tribunal fédéral – qui est jugée contradictoire, floue ou difficile à comprendre aussi bien pour le grand public que pour les autorités, rendant la mise en œuvre de la loi quasi impossible. De nombreux cantons appellent à une réglementation cohérente et applicable. Seul un canton évalue positivement la situation législative actuelle dans le domaine du cannabis.

En ce qui concerne la poursuite de la **consommation**, du **commerce** et/ou de la **production illicite** d'autres substances réglées dans la LStup, le bilan est plus positif. La plupart du temps, les critiques ne visent pas la LStup en elle-même mais le manque de ressources financières et humaines, les techniques de surveillance inadéquates ou trop chère, les exigences élevées du nouveau CPP en matière d'investigations et le rôle parfois trop passif de fedpol s'agissant de la coordination des procédures d'envergure intercantonale ou internationale.

La **collaboration** avec les autorités de poursuite pénale ou proches des poursuites (OFJ, laboratoire de référence de l'OFSP) bénéficie elle aussi d'une évaluation favorable. Les cantons identifient toutefois un besoin d'agir en particulier s'agissant de fedpol et aimeraient que la Confédération assume le rôle que lui confère la LStup de manière plus proactive et/ou poussée. Si la collaboration avec les autorités ne relevant pas de la poursuite pénale ne semble que ponctuelle, elle est néanmoins jugée positive.

Les **améliorations proposées** par les autorités de poursuite pénale sont étroitement liées aux problèmes actuellement rencontrés en matière d'application de la loi. En ce qui concerne l'avenir de la LStup, plusieurs cantons insistent sur la nécessité d'un engagement politique plus complet. Selon eux, cela impliquerait en particulier de clarifier les dispositions contradictoires et difficilement applicables dans le domaine du cannabis et des actes préparatoires qui y sont liés. Pour certains cantons, l'augmentation des ressources dévolues à la lutte contre le trafic de stupéfiants, un meilleur soutien de la part de la Confédération et/ou une diminution des obstacles juridiques (CPP) et techniques (coût des mesures de contrainte) constitueraient un signal en ce sens. Quelques cantons estiment en outre que la police est insuffisamment intégrée aux efforts de prévention.

5 Conclusion

Dans l'ensemble, les cantons évaluent positivement la LStup et la politique fédérale en matière de drogues. Bien qu'un besoin d'agir ait été identifié à différents niveaux, et que les positions exprimées soient parfois contradictoires, la politique de la Confédération en matière d'addictions n'est pas fondamentalement remise en question. Le présent chapitre revient sur les principaux points abordés.

Modèle des quatre piliers : un ancrage solide

Tant dans le domaine de la santé que dans celui de la poursuite pénale, les cantons ayant participé à l'enquête soutiennent le modèle des quatre piliers, tout particulièrement en raison des succès qu'il a permis par le passé.

Les autorités de santé publique font valoir que l'élargissement du modèle du cube puis, par la suite, la mise en œuvre de la Stratégie nationale Addictions ont amélioré la situation en mettant l'accent non plus sur la répression, mais sur la réglementation et l'application. Selon elles, il importe toutefois de clarifier les priorités entre les différents piliers ainsi que le financement de ces derniers. Elles engagent par ailleurs à renforcer le domaine de la santé.

Les responsables sanitaires prônent une politique en matière d'addictions qui englobe toutes les substances licites et illicites ainsi que les comportements susceptibles d'engendrer une dépendance (une régulation dans une loi est parfois souhaitée). Ils attirent en outre l'attention sur le fait que la politique actuelle ne prend pas suffisamment en compte le potentiel délétère de substances légales telles que le tabac et l'alcool.

De leur côté, les autorités de poursuite pénale, tout en saluant une politique en matière d'addictions respectueuse de la dignité humaine, insistent sur la nécessité de simplifier le travail de la police. Une partie d'entre elles souligne la pression tant financière que politique à laquelle est soumis le domaine de la répression. Ayant le sentiment que ce pilier souffre d'un manque d'acceptation sociale et politique – situation qui se traduit par des ressources insuffisantes pour lutter contre la criminalité liée aux drogues –, certains responsables cantonaux considèrent que les débats publics actuels sur la régulation des substances interdites font sous-estimer les problèmes engendrés par les stupéfiants. D'autres portent par ailleurs un regard critique sur le modèle des quatre piliers, lui reprochant d'occasionner un besoin de coordination élevée.

Les personnes interrogées des deux domaines souhaiteraient un renforcement de la collaboration entre les piliers, à savoir entre la prévention, la thérapie et la réduction et des risques d'une part, et la répression d'autre part.

Pertinence d'un rôle proactif de la Confédération

Pour les autorités sanitaires, la Confédération devrait jouer un rôle proactif et de coordination dans le domaine des addictions (planification, formulation de recommandations, définition de conditions générales, etc.). Un besoin d'agir assez important est identifié concernant l'annonce des cas de troubles liés à des addictions (art. 3c LStup) : si la disposition est jugée très importante, les participants proposent en particulier qu'elle soit mieux appliquée dans tous les cantons grâce à une clarification des processus et souhaitent qu'elle soit étendue à l'alcool. D'autres mesures sont escomptées de la Confédération : élaboration de modèles de bonnes pratiques (basés sur les preuves ou sur des cantons « exemplaires ») ; encouragement de la recherche scientifique, évaluation de programmes et de mesures de prévention, meilleure prise en compte des nouvelles connaissances issues de la recherche (p. ex. évaluation dans les domaines du cannabis, des nouvelles substances psychoactives, du CBD) ; promouvoir de la communication des connaissances scientifiques et des modèles de bonnes pratiques ; renforcement des activités du service de documentation, d'information et de coordination ; soutien

dans la coordination, y compris s'agissant de la planification et de l'orientation de l'offre ainsi que de l'amélioration de la qualité ; encouragement et soutien financier de la formation et de la formation continue dans le domaine des addictions, notamment pour les professionnels de la santé¹¹.

Pour leur part, les autorités de poursuite pénale souhaiteraient que la Confédération assume parfois un rôle plus proactif en ce qui concerne la coordination des efforts de lutte contre le trafic de stupéfiants. Si les activités actuelles de la Confédération dans ce domaine et de fedpol en particulier reçoivent une évaluation positive, de nombreux cantons estiment que la Confédération pourrait davantage soutenir les autorités lors d'enquêtes d'envergure intercantonale ou internationale, voire se montrer proactive en poursuivant ce type d'affaires elle-même ou en collaboration avec les cantons.

Domaine du cannabis : nécessité d'agir manifeste

Dans le domaine du cannabis, tant les autorités de santé publique que celles de procédure pénale identifient un potentiel d'amélioration relativement élevé, bien que dans différents domaines. Les responsables sanitaires estiment que la législation actuelle et la position de la Confédération ne tiennent pas compte des développements des dernières années. Selon eux, des études scientifiques et la réalisation d'essais pilotes doivent être rendues possibles, tant financièrement que juridiquement, et une régulation doit être étudiée. Une attitude plus libérale concernant la consommation est parfois souhaitée non seulement pour le cannabis mais aussi pour d'autres substances illégales. De manière générale, les réponses recueillies appellent à davantage placer le bien-être des individus au premier plan et à ne pas criminaliser les consommations responsables et à faible risque (autrement dit, personne ne devrait être criminalisé en raison de sa consommation). Dans le même temps, il importe de protéger les personnes concernées et les tiers (p. ex. renforcement de la protection de la jeunesse).

Soulignant les fortes différences de mise en œuvre d'un canton à l'autre (dues à des formulations ambiguës dans la loi)¹², les responsables de la santé comme ceux de la poursuite pénale se déclarent insatisfaits de la situation actuelle relative aux amendes d'ordre liées à la consommation de cannabis (en conjonction avec l'impunité pour les actes préparatoires pour autant qu'ils portent sur une petite quantité).

Une partie des autorités de poursuite pénale juge inapplicables les dispositions relatives à la consommation de cannabis et aux actes préparatoires impliquant des quantités minimales, arguant qu'on ne comprend pas pourquoi la préparation et la possession de quantités minimales est non punissable (le cannabis peut néanmoins être confisqué par la police) alors que la consommation est sanctionnée par une amende d'ordre. Selon les responsables cantonaux, la réglementation actuelle crée tout une série de problèmes de délimitation et de mise en

¹¹ Une étude parue en 2018 faisait état d'une nécessité d'agir dans des domaines analogues concernant le pilier de la réduction des risques : Schori D. (2018). *Bestandesaufnahme und Bedarfserhebung Schadensminderung. Resultate der Befragung in Kantonen und Gemeinden*. Berne : Infodrog (en allemand avec résumé en français).

¹² Les disparités cantonales dans l'application de la loi concernant les amendes d'ordre ont été mises en évidence dans une étude parue en 2017 : Zobel F., Homberg C., Marthaler M. (2017). *Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis : analyse de la mise en œuvre* (rapport de recherche n° 82). Lausanne : Addiction Suisse. Les chiffres de l'Office fédéral de la statistique (OFS) font état d'un recul important du nombre d'amendes d'ordre entre 2017 et 2018 (de 18 146 à 7944) imputable à un arrêt rendu par le Tribunal fédéral en automne 2017 : https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2Faza%3A%2F%2F06-09-2017-6B_1273-2016&lang=fr&type=show_document&zoom=NO&. Il n'y a pas eu d'analyse systématique du recours aux amendes d'ordre dans les cantons postérieurement à cet arrêt et donc de l'égalité de traitement entre les consommateurs de cannabis selon les cantons.

œuvre. La majorité des cantons qui se sont exprimés à ce sujet pensent qu'il faudrait supprimer l'impunité relative aux actes préparatoires. Deux cantons voient une solution de rechange possible dans une décriminalisation de la consommation ou dans une régulation complète du domaine du cannabis (production, commerce et consommation). Selon l'un de ces cantons, il est primordial d'aboutir à une réglementation parfaitement cohérente.

Questions ouvertes concernant le financement et la prise en charge

Les autorités de santé publique soulèvent plusieurs points concernant le financement des prestations de prise en charge fournies au niveau cantonal. Selon elles, les questions de coûts priment trop souvent le bien-être des individus. Cette situation est notamment due au fait que les prestations sont fréquemment décomptées dans le cadre de l'aide sociale, au lieu de la LAMal, ce qui se traduit par une trop lourde charge financière pour les cantons et les communes et, partant, par une réduction de l'offre. De plus, les cantons souhaiteraient que la Confédération étudie la prise en compte de l'addiction dans l'AI¹³.

De manière générale, il existe de grandes disparités entre les cantons s'agissant de la prise en charge des personnes présentant une addiction (notamment en matière d'offres). Une approche supracantonale est par conséquent souhaitée. Les personnes interrogées relèvent que les offres de prise en charge psychosociale sont souvent soumises à une forte pression financière alors qu'elles revêtent une importance primordiale (p. ex. amélioration de la situation en matière de logement). Du point de vue des cantons, ces prestations devraient être garanties. D'autres domaines concrets mériteraient d'être améliorés (p. ex. offres semi-stationnaires pour adolescents, continuité de traitement pour les personnes détenues).

Bien qu'à un autre niveau, les questions de financement préoccupent aussi les autorités de poursuite pénale. Dans leur perspective, il s'agit de garantir que la police et les ministères publics disposent de ressources suffisantes pour lutter adéquatement contre la criminalité liée aux stupéfiants compte tenu des dommages et des risques qui sont en jeu. Sont souvent critiqués les coûts des techniques de surveillance, arrêtés au niveau fédéral, qui sont jugés trop élevés. Cet aspect ne concerne toutefois pas uniquement les enquêtes liées au trafic de drogue mais tous les domaines du droit pénal.

Remise en question du rôle central de l'abstinence dans la LStup

Les autorités sanitaires remettent par ailleurs en question le principe de l'abstinence figurant dans l'article sur les buts de la LStup, arguant qu'il ne s'agit là que d'un objectif parmi d'autres : au quotidien, la réduction des risques et l'insertion des consommateurs malgré la consommation, par exemple, sont considérées comme des objectifs tout aussi importants. Estimant que l'accent mis sur l'abstinence n'est plus adapté à l'époque, les autorités sanitaires prônent une adaptation de l'art. 1, let. a, LStup, qui fait de l'abstinence le seul objectif.

Les traitements avec prescription d'héroïne bénéficient quant à eux d'un soutien relativement élevé. Les personnes interrogées insistent avant tout sur la nécessité de faciliter l'accès à ces traitements et de simplifier l'échange des données entre les cantons afin d'éviter des abus. Elles saluent la disposition relative à l'octroi d'autorisations exceptionnelles pour l'application médicale du cannabis et appellent à continuer de simplifier les processus et la charge administrative.

¹³ Le Tribunal fédéral a révisé sa jurisprudence en la matière en été 2019 ; cf. note de bas de page ⁵.

Obstacles liés au Code de procédure pénale

Les autorités de procédure pénale estiment que le Code de procédure pénale (CPP) représente un obstacle important dans l'atteinte des objectifs de la LStup. Trop formaliste, il ne permet pas des enquêtes efficaces et efficientes. Si la LStup offre les instruments nécessaires pour atteindre les objectifs fixés (à l'exception de la poursuite de la consommation de cannabis), elle pourrait néanmoins être améliorée dans ce domaine, tout au moins selon quelques cantons (p. ex. en renversant le fardeau de la preuve en cas de présomption que des fonds proviennent du trafic de drogue). Une partie des cantons estiment que la mise en œuvre de la LStup est principalement entravée, voire empêchée par les dispositions du CPP.

Avenir de la politique en matière d'addictions

En ce qui concerne les possibilités d'améliorer la LStup et la politique de la Confédération dans ce domaine, les propositions et les vœux des autorités de santé publique ne divergent guère des points évoqués plus haut. Les commentaires recueillis mettent surtout en exergue l'importance d'adopter une politique cohérente, ce qui impliquerait certaines adaptations légales (ne pas faire de l'abstinence l'unique objectif de la LStup, base légale englobant toutes les substances et tous les comportements concernés).

De leur côté, les autorités de poursuite pénale souhaitent avant tout des solutions aux problèmes d'application auxquels elles sont aujourd'hui confrontées et ne voient pas d'urgence à remanier entièrement la LStup ni à remettre en question l'approche actuelle en matière d'addictions et de drogue.

6 Validation du rapport

6.1 Méthode

L'enquête auprès des autorités sanitaires et les autorités de poursuite pénale s'est achevée en avril 2019 par la rédaction du présent rapport (voir les chapitres 1 à 5). Addiction Suisse a ensuite été chargé de valider les enseignements présentés dans le rapport. À cet effet, les acteurs suivants ont été priés de donner leur avis :

- autorités de santé et de poursuite pénale interrogées ;
- membres de la Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des addictions (CDCA) ;
- membres du groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de drogue (IDAD).

Le rapport ou sa traduction en français a été adressé aux personnes ayant répondu aux questionnaires pour **les autorités sanitaires et les autorités de poursuite pénale**, accompagné d'un formulaire destiné à recueillir leur avis (cf. 7.3). Le délai de réponse était fixé à la fin juin 2019. Vingt et un cantons ont fait usage de cette possibilité, à la fois concernant la santé et concernant la poursuite pénale (taux de retour : 88 %, soit 21 cantons sur les 24 ayant participé à l'enquête).

Pour obtenir l'avis des membres de la **CDCA**, l'OFSP a joint le rapport à l'invitation à une réunion ordinaire de la conférence, qui a eu lieu à la mi-juin 2019 et lors de laquelle les résultats ont en outre été présentés oralement. Les membres de la CDCA ont eu la possibilité de donner leur avis oralement lors de la réunion ou par écrit.

Pour recueillir l'avis de l'**IDAD**, l'OFSP a joint le rapport à l'invitation à une réunion prévue en septembre 2019, lors de laquelle les résultats ont en outre été présentés oralement. Les participants ont eu la possibilité de donner leur avis oralement lors de la réunion ou par écrit.

Les différents avis reçus ont été évalués et résumés. Les résultats de la validation sont présentés sous 6.2.

La validation a été effectuée par les personnes qui avaient réalisé l'enquête : Stephanie Stucki était responsable du projet en collaboration avec Frank Zobel ; Christian Schneider était à disposition en tant que consultant indépendant pour la validation dans le domaine de la poursuite pénale.

6.2 Résultats de la validation

La moitié des cantons interrogés environ ont pris acte du rapport sans demander d'ajouts ou de modifications. Les acteurs, par contre, ont proposé divers ajouts ou précisions qui, de manière générale, portaient sur la nécessité d'agir dans des domaines déjà traités en détail dans le rapport. Certaines observations ont amené à modifier légèrement le rapport (p. ex. ajout d'exemples et reformulation de certaines phrases).

Les retours sur le rapport mettent en exergue les problèmes que pose la réglementation légale de la **consommation de cannabis**. De l'avis général, il y a beaucoup à faire dans ce domaine. Bien que cet aspect soit traité en détail dans le rapport, un certain nombre de problèmes en particulier soulèvent des questions : les disparités entre les cantons dans l'application des amendes d'ordre à la consommation de quantités minimales de cannabis (disparités dues à des formulations ambiguës dans la loi) ; les contradictions entre différents articles de la LStup (art. 19a et 19b ; art. 19a et 28b), qui compliquent la poursuite pénale ; la régulation du cannabis (p. ex. réalisation d'essais pilotes).

Dans leurs commentaires sur le rapport, les acteurs reviennent en outre sur l'**importance du rôle de la Confédération** dans différents domaines (planification de l'offre, coordination intercantonale, financement, etc.) : ils demandent de la proactivité. Par ailleurs, ils abordent de nouveau le problème des benzodiazépines (prescription, surveillance et abus), qui est manifestement une réalité dans plusieurs cantons.

Les autorités de poursuite pénale d'un canton notent que les réponses des autres cantons au sujet de la **politique des quatre piliers** donnent l'impression qu'il faudrait accorder les mêmes ressources financières ou humaines à tous les piliers. Mais pour ce canton, tel n'est pas le but de cette politique. L'important, c'est de favoriser la coordination entre les piliers afin d'exploiter les synergies qui en découlent, quelles que soient les différences entre leurs ressources respectives. Dans ce canton, expliquent les auteurs de ce commentaire, la coordination entre les piliers donne des résultats positifs.

Les avis reçus pour validation soulèvent le problème des **valeurs limites de THC**, qui varient selon les lois. Dans l'agriculture, seules les variétés autorisées ne dépassant pas une teneur en THC de 0.3 % peuvent être mises sur le marché. Hors du secteur agricole, c'est la valeur limite de 1 % prévue par la législation sur les stupéfiants qui s'applique. Il y a ainsi trois catégories juridiques de cannabis :

1. Variétés de chanvre ayant une teneur en THC moyenne inférieure à 0.3 % figurant dans le catalogue des variétés : chanvre industriel et fibre de chanvre autorisés pour des usages agricoles.
2. Variétés de chanvre ayant une teneur en THC moyenne inférieure à 1 % ne figurant pas dans le catalogue des variétés : elles ne sont pas autorisées pour des usages agricoles, mais elles ne sont pas non plus interdites par la LStup. On trouve généralement dans cette catégorie le chanvre à forte teneur en CBD utilisé par exemple comme substitut du tabac.
3. Variétés ayant une teneur en THC supérieure à 1 % : elles sont considérées comme des drogues ; leur culture, leur commerce et leur consommation sont régis par la LStup ou interdits.

Ces différentes valeurs limites compliquent encore plus l'application de la loi dans le domaine du cannabis.

Deux cantons ont commenté la **méthode** d'enquête. Pour l'un, il serait souhaitable que le rapport reflète les positions consolidées, c'est-à-dire officielles, des cantons (ce qui n'a pas été possible car le calendrier était assez serré). L'autre canton suggère de concevoir un questionnaire plus facile à comprendre pour une prochaine enquête de ce type, en assortissant les questions d'exemples illustratifs.

En conclusion, et pour répondre à différentes observations, nous tenons à souligner que le présent rapport porte sur la LStup. Mais les réponses à l'enquête, en particulier émanant des autorités de santé, montrent que la question des addictions revêt une telle complexité qu'il est difficile de se limiter aux substances illégales. C'est ce qui explique que la présente enquête ait débouché sur la revendication répétée d'une politique des addictions cohérente et englobant les substances légales et illégales ainsi que les comportements susceptibles d'engendrer une dépendance. Mais ainsi que l'a écrit un canton, la mise en œuvre d'une telle politique, comme cela est fait en partie dans le cadre de la stratégie nationale Addictions¹⁴, serait relativement complexe.

6.3 Bilan

Le présent rapport fait la synthèse des expériences réalisées à ce jour par les cantons dans la mise en œuvre de la LStup, en particulier concernant les activités de la Confédération visant à mettre en œuvre les articles de la loi. Le processus de validation en trois phases a permis aux différents acteurs de prendre connaissance du rapport et, si nécessaire, de donner leur avis à son sujet. En résumé, on peut dire que ce processus n'a pas fait ressortir d'aspects fondamentalement nouveaux en lien avec la LStup et sa mise en œuvre dans les cantons, mais qu'il a plutôt servi à remettre en lumière certains domaines d'action ou des aspects spécifiques.

¹⁴ Un document d'analyse publié par la CFLA à l'automne 2019 offre un aperçu des perspectives futures : Commission fédérale pour les questions liées aux addictions (CFLA). *La loi sur les stupéfiants (LStup) a dix ans : réflexions pour l'avenir. Une analyse de la Commission fédérale pour les questions liées aux addictions (CFLA)*. Berne : Office fédéral de la santé publique.

7 Annexes

7.1 Questionnaire « partie Santé » (en français)

Perspectives de la politique drogue Suisse – partie Santé

Le Conseil fédéral a accepté le 14 février 2018 le postulat « **Avenir de la politique drogue suisse en matière de drogue** » déposé par le Conseiller aux Etats Paul Rechsteiner. Le postulat demande au Conseil fédéral de soumettre au parlement d'ici fin 2019 un rapport sur l'avenir de la politique suisse en matière de drogue pour les dix prochaines années.

Ce rapport doit présenter les expériences faites ces dix dernières années et les changements observés à l'étranger, en particulier en ce qui concerne le cannabis. Le Conseil fédéral a mandaté l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) pour établir ce rapport. Il portera sur différents aspects de la politique drogue suisse, y compris les expériences que font les cantons dans la mise en œuvre de la Loi fédérale sur les stupéfiants et de la politique drogue du Conseil fédéral.

L'OFSP a mandaté la Fondation Addiction Suisse et l'Ecole des sciences criminelles (ESC) de l'Université de Lausanne pour réaliser une enquête auprès des cantons sur leurs expériences avec la politique drogue suisse.

Les cantons reçoivent deux questionnaires séparés. Le premier s'adresse aux autorités de la santé publique, et le second aux autorités d'application de la loi (police et justice). Le questionnaire ci-joint est celui qui s'adresse **aux autorités de la santé**.

Le questionnaire porte sur les thèmes suivants: « Stratégie addictions de la Confédération », « Buts de la Loi sur les stupéfiants », « Tâches des cantons et de la Confédération », « Modèle des quatre piliers » et « Perspectives d'avenir ». Nous souhaiterions, dans la mesure du possible, **obtenir des réponses consolidées qui reflètent la position officielle de votre canton**. Vous pouvez écrire vos réponses électroniquement **directement dans le document en PDF**.

Les réponses seront traitées de manière confidentielle, c'est-à-dire que le rapport ne permettra pas d'identifier les positions individuelles de chaque canton.

La participation de votre canton est essentielle pour obtenir une vision complète des enjeux entourant l'application des dispositions de l'actuelle Loi fédérale sur les stupéfiants.

Nous vous serions reconnaissants, si vous pouviez nous renvoyer les questionnaires de manière électronique d'ici au **15 janvier 2019** en les adressant à Frank Zobel, Directeur adjoint d'Addiction Suisse (fzobel@addictionsuisse.ch). Si vous avez des questions, vous pouvez utiliser cette même adresse e-mail.

Avec nos sincères remerciements pour votre participation.

Les responsables du projet

Frank Zobel, Directeur adjoint d'Addiction Suisse

Pierre Esseiva, Professeur à Ecole des sciences criminelles de l'Université Lausanne

Stratégie nationale Addictions de la Confédération

La **Stratégie nationale Addictions** a remplacé les programmes dans le domaine de l'alcool, du tabac et des drogues illégales.

1. Comment votre canton juge-t-il en général l'**utilité** de la Stratégie nationale Addictions? (*cocher une seule case*)

Très faible

Très élevée

2. Comment votre canton juge-t-il le **passage d'un paquet de mesures en matière de drogues illégales vers une stratégie nationale addictions**?

Très négatif

Très positif

3. Quelles sont les **forces** que votre canton attribue à la Stratégie nationale Addictions?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

4. Quelles sont les **faiblesses** que votre canton attribue à la Stratégie nationale Addictions?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Article sur les buts de la Loi fédérale sur les stupéfiants (LStup)

Dans son premier article, la LStup définit deux buts généraux qui concernent le domaine de la santé.

5. Du point de vue de votre canton, la LStup et la politique de la Confédération dans ce domaine sont-elles appropriées pour atteindre l'objectif « **prévenir la consommation non autorisée de stupéfiants et de substances psychotropes, notamment en favorisant l'abstinence** » (Art. 1a)? (*cocher une seule case*)

Pas du tout appropriées

Très appropriées

6. Existe-t-il un **besoin d'agir** pour mieux atteindre cet objectif de la LStup?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

7. Du point de vue de votre canton, la LStup et la politique de la Confédération dans ce domaine sont-elles appropriées pour atteindre l'objectif « **protéger les personnes des conséquences médicales et sociales induites par les troubles psychiques et comportementaux liés à l'addiction** » (Art. 1c)? (cocher une seule case)

Pas du tout appropriées

Très appropriées

8. Existe-t-il un **besoin d'agir** pour mieux atteindre cet objectif de la LStup?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Tâches des cantons et de la Confédération

Tâches des cantons

9. La section 2 du chapitre 5 de la LStup définit les tâches des cantons. Comment votre canton juge-t-il **les dispositions d'application de la Loi fédérale qui définissent les responsabilités des cantons** (Art. 29d)? (cocher une seule case)

Pas du tout appropriées

Très appropriées

10. Existe-t-il un **besoin d'agir** s'agissant **des dispositions d'application de la Loi fédérale qui définissent les responsabilités des cantons** ?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Tâches de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP)

11. L'OFSP « **fait procéder à l'évaluation scientifique des mesures prises en vertu de la présente loi** » (Art. 29a al. 1). Quel jugement votre canton porte-t-il sur les activités de la Confédération dans ce domaine ? (cocher une seule case)

Pas du tout appropriées

Très appropriées

12. Existe-t-il un **besoin d'agir** s'agissant de l'évaluation scientifique des mesures?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

13. L'OFSP « **gère un service de documentation, d'information et de coordination** » (Art. 29a al. 3). Quel jugement votre canton porte-t-il sur les activités de la Confédération dans ce domaine ?
(cocher une seule case)

Pas du tout appropriées

Très appropriées

14. Existe-t-il un **besoin d'agir** s'agissant **du service de documentation, d'information et de coordination**?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Modèle des quatre piliers

Les mesures en matière de politique drogue de la Confédération et des cantons se basent sur le modèle des quatre piliers : **prévention ; thérapie et réinsertion; réduction des risques et aide à la survie ; contrôle et répression**. (Art. 1a)

15. Quel jugement votre canton porte-t-il sur l'utilité du **modèle des quatre piliers** ? (cocher une seule case)

Pas du tout utile

Très utile

16. Quelles sont les **forces** du modèle des quatre piliers ?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

17. Quelles sont les **faiblesses** du modèle des quatre piliers ?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

18. Comment le modèle des quatre piliers pourrait-il être **amélioré**?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Dans cette section, nous allons nous concentrer sur les domaines *prévention; thérapie et réinsertion; réduction des risques* et *aide à la survie*.

19. Dans le domaine de la **prévention**, votre canton est-il en général satisfait de la répartition des responsabilités entre Confédération et cantons, telle qu'elle est prévue dans la LStup ? (*cocher une seule case*)

Très insatisfait

Très satisfait

20. Dans le domaine de la **prévention**, la Confédération assume-t-elle le rôle que lui donne la LStup? (*cocher une seule case*)

Pas du tout

Pleinement

21. Existe-t-il un **besoin d'agir** s'agissant de la **prévention** ? Comment la Confédération pourrait-elle encore mieux soutenir les cantons dans la mise en œuvre de la LStup dans le domaine de la prévention ?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

22. Dans le domaine de la **thérapie et réinsertion**, votre canton est-il en général satisfait de la répartition des responsabilités entre Confédération et cantons, telle qu'elle est prévue dans la LStup ? (*cocher une seule case*)

Très insatisfait

Très satisfait

23. Dans le domaine de la **thérapie et réinsertion**, la Confédération assume-t-elle le rôle que lui donne la LStup? (*cocher une seule case*)

Pas du tout

Pleinement

24. Existe-t-il un **besoin d'agir** s'agissant de la **thérapie et réinsertion** ? Comment la Confédération pourrait-elle encore mieux soutenir les cantons dans la mise en œuvre de la LStup dans le domaine de la thérapie et réinsertion ?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

25. Dans le domaine de la **réduction des risques et aide à la survie**, votre canton est-il en général satisfait de la répartition des responsabilités entre Confédération et cantons, telle qu'elle est prévue dans la LStup ? *(cocher une seule case)*

Très insatisfait

Très satisfait

26. Dans le domaine de la **réduction des risques et aide à la survie**, la Confédération assume-t-elle le rôle que lui donne la LStup? *(cocher une seule case)*

Pas du tout

Pleinement

27. Existe-t-il un **besoin d'agir** s'agissant de la **réduction des risques et aide à la survie** ? Comment la Confédération pourrait-elle encore mieux soutenir les cantons dans la mise en œuvre de la LStup dans le domaine de la réduction des risques et aide à la survie ?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Dans cette section, nous allons nous concentrer sur des **tâches spécifiques** de la Confédération dans les domaines : *prévention; thérapie et réinsertion; réduction des risques et aide à la survie.*

28. Le Conseil fédéral est chargé d'édicter **des recommandations concernant les principes relatifs au financement du traitement de l'addiction et des mesures de réinsertion** (Art. 3d al. 5). Comment votre canton juge-t-il les activités que mène le Conseil fédéral dans ce domaine? (*cocher une seule case*)

Pas du tout appropriées

Très appropriées

29. Existe-t-il un **besoin d'agir** s'agissant du **financement du traitement de l'addiction et des mesures de réinsertion**? Comment la Confédération pourrait-elle encore mieux soutenir les cantons dans ce domaine?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

30. La Confédération édicte des **dispositions particulières pour les traitements avec prescription d'héroïne** (Art. 3e al. 2 et 3). Comment votre canton juge-t-il les activités que mène la Confédération dans ce domaine? (*cocher une seule case*)

Pas du tout appropriées

Très appropriées

31. Existe-t-il un **besoin d’agir** s’agissant **des traitements avec prescription d’héroïne**? Comment la Confédération pourrait-elle encore mieux soutenir les cantons dans ce domaine?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

32. La Confédération peut accorder **des autorisations exceptionnelles pour l’utilisation médicale des stupéfiants** (Art. 8 al. 5). Comment votre canton juge-t-il les activités que mène la Confédération dans ce domaine? (*cocher une seule case*)

Pas du tout appropriées

Très appropriées

33. Existe-t-il un **besoin d’agir** s’agissant de l’attribution **des autorisations exceptionnelles pour l’utilisation médicale des stupéfiants**? Comment la Confédération pourrait-elle encore mieux soutenir les cantons dans ce domaine?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

34. La Confédération doit soutenir les cantons dans le domaine de la **coordination, y compris la planification et l'orientation de l'offre** (Art. 3i al. 1a). Comment votre canton juge-t-il les activités que mène la Confédération dans ce domaine? (*cocher une seule case*)

Pas du tout appropriées

Très appropriées

35. Existe-t-il un **besoin d'agir** s'agissant de la **coordination, y compris la planification et l'orientation de l'offre**? Comment la Confédération pourrait-elle encore mieux soutenir les cantons dans ce domaine?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

36. La Confédération doit soutenir les cantons dans le domaine de **l'amélioration de la qualité et de la mise en oeuvre de modèles d'intervention éprouvés** (Art. 3i al. 1b). Comment votre canton juge-t-il les activités que mène la Confédération dans ce domaine? (*cocher une seule case*)

Pas du tout appropriées

Très appropriées

37. Existe-t-il un **besoin d’agir** s’agissant de **l’amélioration de la qualité et de la mise en oeuvre de modèles d’intervention éprouvés**? Comment la Confédération pourrait-elle encore mieux soutenir les cantons dans ce domaine?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

38. La Confédération doit informer les cantons **sur les connaissances scientifiques récentes** (Art. 3i al. 2) ? Comment votre canton juge-t-il les activités que mène la Confédération dans ce domaine? *(cocher une seule case)*

Pas du tout appropriées

Très appropriées

39. Existe-t-il un **besoin d’agir** s’agissant de **l’information sur les connaissances scientifiques récentes**? Comment la Confédération pourrait-elle encore mieux soutenir les cantons dans ce domaine?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

40. La Confédération **peut encourager la recherche scientifique** (Art. 3j). Comment votre canton juge-t-il les activités que mène la Confédération dans ce domaine? (*cocher une seule case*)

Pas du tout appropriées

Très appropriées

41. Existe-t-il un **besoin d’agir** s’agissant de **l’encouragement de la recherche scientifique**? Comment la Confédération pourrait-elle encore mieux soutenir les cantons dans ce domaine?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

42. La Confédération développe **la formation et la formation continue** dans les domaines de la prévention, de la thérapie, de la réinsertion, de la réduction des risques et de l'aide à la survie (Art. 3k). Comment votre canton juge-t-il les activités que mène la Confédération dans ce domaine? (*cocher une seule case*)

Pas du tout appropriées

Très appropriées

43. Existe-t-il un **besoin d’agir** s’agissant de **la formation et la formation continue**? Comment la Confédération pourrait-elle encore mieux soutenir les cantons dans ce domaine?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

44. En collaboration avec les cantons, la Confédération élabore des **recommandations relatives à l’assurance qualité** dans les domaines de la prévention, de la thérapie, de la réinsertion, de la réduction des risques et de l’aide à la survie (Art. 31). Comment votre canton juge-t-il les activités que mène la Confédération dans ce domaine? (*cocher une seule case*)

Pas du tout appropriées

Très appropriées

45. Existe-t-il un **besoin d’agir** s’agissant de **l’assurance de qualité**? Comment la Confédération pourrait-elle encore mieux soutenir les cantons dans ce domaine?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

46. « Les services de l'administration et les professionnels œuvrant dans les domaines de l'éducation, de l'action sociale, de la santé, de la justice et de la police peuvent annoncer aux institutions de traitement ou aux services d'aide sociale compétents les **cas de personnes souffrant de troubles liés à l'addiction ou présentant des risques de troubles**, notamment s'il s'agit d'enfants ou de jeunes (...)» (Art. 3c) . Comment votre canton juge-t-il l'applicabilité de cet article de loi? (*cocher une seule case*)

Pas du tout applicable

Complètement applicable

47. Existe-t-il un **besoin d'agir** s'agissant de l'annonce de cas de troubles liés à l'addiction ? Comment la Confédération pourrait-elle mieux soutenir les cantons dans ce domaine ?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Perspectives d'avenir

48. Comment l'actuelle LStup et la politique drogue de la Confédération pourraient-elles être améliorées afin **d'atteindre encore mieux leurs objectifs dans le futur?**

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

49. Souhaitez-vous faire d'autres **remarques?**

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Contact pour d'éventuelles questions

Canton:

Personne de contact:

Fonction:

Numéro de téléphone:

E-Mail:

Merci beaucoup pour votre participation.

7.2 Questionnaire « partie Application de la loi » (en français)

Perspectives de la politique drogue Suisse – partie application de la Loi

Le Conseil fédéral a accepté le 14 février 2018 le postulat « **Avenir de la politique drogue suisse en matière de drogue** » déposé par le Conseiller aux Etats Paul Rechsteiner. Le postulat demande au Conseil fédéral de soumettre au parlement d'ici fin 2019 un rapport sur l'avenir de la politique suisse en matière de drogue pour les dix prochaines années.

Ce rapport doit présenter les expériences faites ces dix dernières années et les changements observés à l'étranger, en particulier en ce qui concerne le cannabis. Le Conseil fédéral a mandaté l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) pour établir ce rapport. Il portera sur différents aspects de la politique drogue suisse, y compris les expériences que font les cantons dans la mise en œuvre de la Loi fédérale sur les stupéfiants et de la politique drogue du Conseil fédéral.

L'OFSP a mandaté la Fondation Addiction Suisse et l'Ecole des sciences criminelles (ESC) de l'Université de Lausanne pour réaliser une enquête auprès des cantons sur leurs expériences avec la politique drogue suisse.

Les cantons reçoivent deux questionnaires séparés. Le premier s'adresse aux autorités de la santé publique, et le second aux autorités d'application de la loi/de la répression (police et justice). Le questionnaire ci-joint est celui qui s'adresse **aux autorités en charge de l'application de la loi/de la répression (police et justice)**.

Le questionnaire porte sur les thèmes suivants: « Buts de la Loi sur les stupéfiants », « Modèle des quatre piliers », « Application de la loi dans les cantons », « Rôle de la Confédération dans la lutte contre le trafic de stupéfiants », « Collaborations avec d'autres autorités » et « Perspectives d'avenir ». Nous souhaiterions, dans la mesure du possible, **obtenir des réponses consolidées qui reflètent la position officielle de votre canton**. Vous pouvez écrire vos réponses électroniquement **directement dans le document en PDF**.

Les réponses seront traitées de manière confidentielle, c'est-à-dire que le rapport ne permettra pas d'identifier les positions individuelles de chaque canton.

La participation de votre canton est essentielle pour obtenir une vision complète des enjeux entourant l'application des dispositions de l'actuelle Loi fédérale sur les stupéfiants.

Nous vous serions reconnaissants, si vous pouviez nous renvoyer les questionnaires de manière électronique d'ici au **15 janvier 2019** en les adressant à Frank Zobel, Directeur adjoint d'Addiction Suisse (fzobel@addictionsuisse.ch). Si vous avez des questions, vous pouvez utiliser cette même adresse e-mail.

Avec nos sincères remerciements pour votre participation.

Les responsables du projet

Frank Zobel, Directeur adjoint d'Addiction Suisse

Pierre Esseiva, Professeur à Ecole des sciences criminelles de l'Université Lausanne

Article sur les buts de la Loi fédérale sur les stupéfiants (LStup)

Dans son premier article, la LStup définit **deux buts généraux qui concernent le domaine de l'application de la loi/de la répression** (Art. 1 let. d et e)

1. Du point de vue de votre canton, la LStup et la politique de la Confédération dans ce domaine sont-elles appropriées pour atteindre l'objectif « **préserver la sécurité et l'ordre publics des dangers émanant du commerce et de la consommation de stupéfiants et de substances psychotropes** » (Art. 1 let. D LStup)? *(cocher une seule case)*

Pas du tout appropriées

Très appropriées

2. Existe-t-il **un besoin d'agir** pour mieux atteindre cet objectif de la LStup ?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

3. Du point de vue de votre canton, la LStup et la politique de la Confédération dans ce domaine sont-elles appropriées pour atteindre l'objectif « **lutter contre les actes criminels qui sont étroitement liés au commerce et à la consommation de stupéfiants et de substances psychotropes** » (Art. 1 let. E LStup)? *(cocher une seule case)*

Pas du tout appropriées

Très appropriées

4. Existe-t-il **un besoin d'agir** pour mieux atteindre cet objectif de la LStup ?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Modèle des quatre piliers

Les mesures en matière de politique drogue de la Confédération et des cantons se basent sur le modèle des quatre piliers : **prévention ; thérapie et réinsertion ; réduction des risques et aide à la survie ; contrôle et répression.** (Art. 1a LStup)

5. Quel jugement les **autorités de poursuite** de votre canton portent-elles sur l'utilité du **modèle des quatre piliers** ? (cocher une seule case)

Pas du tout utile

Très utile

6. Quelles sont les **forces** du modèle des quatre piliers ?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

7. Quelles sont les **faiblesses** du modèle des quatre piliers ?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

8. Comment le modèle des quatre piliers pourrait-il être **amélioré**?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Application de la loi dans les cantons

Selon l'Art 28. al. 1, la poursuite pénale dans le domaine des stupéfiants revient aux cantons. La Loi fédérale sur les stupéfiants offre aux cantons les bases juridiques de la poursuite pénale dans ce domaine.

9. Du point de vue de votre canton, la LStup offre-t-elle les instruments nécessaires pour poursuivre **la consommation et possession de cannabis** (Art. 19a, 19b et 28b et suivants. LStup)? *(cocher une seule case)*

Pas du tout

Pleinement

10. Existe-t-il **un besoin d'agir** s'agissant des instruments permettant de poursuivre la consommation et possession de cannabis?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

11. Du point de vue de votre canton, la LStup offre-t-elle les instruments nécessaires pour poursuivre **la consommation et possession des autres stupéfiants** (Art. 19a et 19b LStup)? *(cocher une seule case)*

Pas du tout

Pleinement

12. Existe-t-il **un besoin d'agir** s'agissant des instruments permettant de poursuivre la consommation et possession des autres stupéfiants?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

13. Du point de vue de votre canton, la LStup offre-t-elle les instruments nécessaires pour poursuivre **les cas graves de trafic de stupéfiants** (Art. 19 al. 2 LStup)? *(cocher une seule case)*

Pas du tout

Pleinement

14. Existe-t-il **un besoin d'agir** s'agissant des instruments permettant de poursuivre **les cas graves de trafic de stupéfiants**?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

15. Du point de vue de votre canton, la LStup offre-t-elle les instruments nécessaires pour poursuivre **la vente de drogues dans l'espace public (deal de rue)** (Art. 19 al. 1 et 2 LStup)? *(cocher une seule case)*

Pas du tout

Pleinement

16. Existe-t-il **un besoin d'agir** s'agissant des instruments permettant de poursuivre **la vente de drogues dans l'espace public (deal de rue)**?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Rôle et activités de la Confédération dans le domaine de la lutte contre le trafic de stupéfiants

La loi fédérale sur les stupéfiants attribue à la Confédération, en particulier à **fedpol**, un rôle de soutien dans la lutte contre le trafic de stupéfiants (Art. 29b al. 1 LStup; voir aussi Art. 2, 9 et 10 LOC).

17. Quel jugement votre canton porte-t-il sur les activités de **fedpol** qui contribuent à la **lutte menée par les autorités d'autres Etats contre le trafic illicite de stupéfiants** dans les limites des dispositions sur l'entraide judiciaire et de la pratique suivie en la matière (Art 29b al. 2 LStup)? *(cocher une seule case)*

Pas du tout appropriées

Très appropriées

18. Existe-t-il un **besoin d'agir** s'agissant des activités de **fedpol** qui contribuent à la **lutte menée par les autorités d'autres Etats contre le trafic illicite de stupéfiants**?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

19. Quel jugement votre canton porte-t-il sur les activités de **fedpol** dans la **coordination des enquêtes inter-cantoniales et internationales** (Art. 29 al. 1 LStup, voir aussi Art. 2 LOC) ? *(cocher une seule case)*

Pas du tout appropriées

Très appropriées

20. Existe-t-il **un besoin d'agir** s'agissant des activités de **fedpol** dans la **coordination des enquêtes inter-cantonaales et internationales**?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

21. Quel jugement votre canton porte-t-il sur les activités de **fedpol** dans **l'entraide judiciaire et la coopération internationale** (Art. 29 al. 1 LStup, voir aussi Art. 2 LOC) ? *(cocher une seule case)*

Pas du tout appropriées

Très appropriées

22. Existe-t-il **un besoin d'agir** s'agissant des activités de **fedpol** dans **l'entraide judiciaire et la coopération internationale** ?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

23. Quel jugement votre canton porte-t-il sur les activités de **fedpol** s'agissant **du développement de connaissances et de l'établissement de rapports de situation et de menaces** (Art. 29c let. 2 LStup, voir aussi Art. 2 LOC) ? *(cocher une seule case)*

Pas du tout appropriées

Très appropriées

24. Existe-t-il **un besoin d'agir** s'agissant des activités de **fedpol** dans le **développement de connaissances et l'établissement de rapports de situation et de menaces**?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

25. Quel jugement votre canton porte-t-il sur la collaboration avec **les organes des douanes et des garde-frontières** dans la lutte contre le trafic de stupéfiants (Art. 29 al. 3 LStup)? *(cocher une seule case)*

Pas du tout appropriées

Très appropriées

26. Existe-t-il **un besoin d’agir** s’agissant de la collaboration avec **les organes des douanes et des garde-frontières** dans la lutte contre le trafic de stupéfiants?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

27. Quel jugement votre canton porte-t-il sur la collaboration avec **d’autres organes de poursuite** (p. ex. police ferroviaire, office centraux d’autres pays) **ou proches des poursuites** (p. ex. laboratoire de référence, Office fédéral de la justice) dans la lutte contre le trafic de stupéfiants? (*cocher une seule case*)

Pas du tout appropriées

Très appropriées

28. Existe-t-il **un besoin d’agir** s’agissant de la collaboration avec **d’autres organes de poursuite ou proches des poursuites** dans la lutte contre le trafic de stupéfiants?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Collaboration avec d'autres autorités

La LStup (p. ex. Art. 3c ou Art. 29b) et la politique drogue de la Confédération prévoient que les autorités de poursuite pénale puissent collaborer avec d'autres autorités dans le cadre de l'application de cette loi.

29. Quel jugement votre canton porte-t-il sur la **collaboration avec l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) dans le cadre de la mise en œuvre de la LStup** ? *(cocher une seule case)*

Pas du tout appropriées

Très appropriées

30. Existe-t-il un **besoin d'agir** s'agissant de la collaboration **avec l'OFSP dans le cadre de la mise en œuvre de la LStup** ?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

31. Quel jugement votre canton porte-t-il sur la **collaboration** avec les autorités dans le domaine du repérage et/ou de l'intervention précoce (p. ex. autorités de protection de l'enfant et de l'adulte) (Art 3c LStup) ? *(cocher une seule case)*

Pas du tout appropriées

Très appropriées

32. Existe-t-il **un besoin d'agir** s'agissant de la collaboration avec les autorités dans le domaine du repérage et/ou de l'intervention précoce?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

33. Quel jugement votre canton porte-t-il sur la **collaboration** avec les autorités cantonales qui s'occupent des questions d'addictions ? *(cocher une seule case)*

Pas du tout appropriées

Très appropriées

34. Existe-t-il **un besoin d'agir** s'agissant de la collaboration avec **les autorités cantonales chargées des questions liées aux addictions** ?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Perspectives d'avenir

35. Comment l'actuelle LStup et la politique drogue de la Confédération pourraient-elles être améliorées afin **d'atteindre encore mieux leurs objectifs dans le futur** ?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

36. Souhaitez-vous faire d'autres **remarques**?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Contact pour d'éventuelles questions

Canton:

Personne de contact:

Fonction:

Numéro de téléphone:

E-Mail:

Merci beaucoup pour votre participation.

7.3 Formulaire pour la prise de position des membres des autorités interrogées

Avenir de la politique suisse en matière de drogue – Prise de position sur le rapport

Veillez indiquer dans le champ ci-dessous la **prise de position** du point de vue de votre canton sur le rapport global « Mise en œuvre de la loi sur les stupéfiants (LStup) : expériences des cantons et perspectives pour l'avenir ». Vos réponses seront traitées de manière **confidentielle**.

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Avez-vous des commentaires spécifiques liés aux **conclusions** du chapitre 5 ou sur le chapitre « Résumé » ?

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Contact pour d'éventuelles questions

Canton :

Personne de contact :

Fonction :

Numéro de téléphone :

E-Mail :

Merci beaucoup pour votre participation.