

Résumé et conclusions

Au cours des dernières années, la politique de tolérance pour le cannabis est soumise à critiques. De nombreuses municipalités estiment que cette politique n'est plus appropriée à la problématique actuelle et ne contribue pas à une démarche efficace. En même temps les avis divergent sur les alternatives. C'est pourquoi la VNG, l'association des communes néerlandaises, a formé un groupe de travail chargé de la politique sur le cannabis, formé de maires. La mission du groupe de travail était d'identifier la problématique et les différentes solutions, puis de donner des conseils sur la politique nationale à suivre. Le groupe de travail a procédé à une revue de la littérature sur le sujet, des discussions avec divers experts et divers fonctionnaires municipaux chargés de cette politique.

1 L'échec de la politique de tolérance pour le cannabis

Le groupe de travail conclut que la politique de tolérance n'est plus adaptée aux circonstances actuelles. La politique de tolérance a bien fonctionné pendant une longue période, mais représente maintenant un obstacle pour aborder les problèmes de manière efficace. Le changement de circonstances, en particulier la main mise du crime organisé dans la production et le trafic du cannabis, rendent la politique de tolérance intenable.

La production et le trafic de cannabis causent de gros problèmes sociaux et administratifs dans nos communes. Nous nous inquiétons de la consommation problématique de cannabis et de la qualité et composition du cannabis vendu. En outre, il y a un effet très subversif dans la production et le trafic de cannabis. Nous voyons une sorte de 'démocratisation' du crime organisé; de plus en plus de personnes s'impliquent dans le crime organisé en participant à la production de cannabis. Ces problèmes sont urgents: si nous ne faisons rien, les problèmes iront en croissant et la situation risque de devenir intenable.

Les municipalités s'engagent fortement, avec les différents partenaires (police, justice, aides sociales), pour résoudre les problèmes locaux. Nous constatons que les autorités locales et leurs partenaires réussissent assez bien à lutter contre les nuisances et l'insécurité des 'coffeshops' et contre le commerce illégal. Cependant, les scores sont moins performants pour ce qui concerne la protection de la santé publique et la lutte contre la criminalité organisée. On constate ici les limites et le manque de cohérence de la politique de tolérance. La supervision et le contrôle des personnes qui consomment et ce qu'elles consomment sont insuffisants. La vente tolérée dans les coffeshops forme un marché légitime pour le cannabis produit et commercialisé par le crime organisé. À côté de cela, la crédibilité des pouvoirs publics est en cause, lorsque la denrée tolérée n'a pas le droit d'être produite et lorsque les propriétaires des coffeshops ne sont pas sanctionnés pour avoir des liens avec le crime organisé.

2 Une approche locale intégrée dans une politique nationale cohérente

Nous appelons donc à une approche différente. Cette approche commence localement. Les problèmes varient selon les municipalités et les régions, les solutions seront donc par définition différentes. Les municipalités doivent collaborer au mieux avec leurs partenaires. Cela exige des priorités, principes et objectifs communs, des accords opérationnels et une conduite et une régie commune. En bref: une approche intégrée. Cette approche intégrée ne peut toutefois être mise sur pied que s'il existe un cadre de politique nationale cohérent.

►1

Nous plaçons pour un nouveau cadre de politique nationale, sans les limites et les incohérences de la politique actuelle. Cette politique doit se baser sur trois piliers :

1. Une politique de prévention, afin d'empêcher le plus possible la consommation de cannabis;
2. La mise en application des sanctions, pour inciter fortement à se conformer à la politique suivie;
3. Une politique cohérente pour l'ensemble de la chaîne du cannabis, de la production à la vente.

3 Une chaîne contrôlée

Nous avons approfondi trois scénarios pour une politique cohérente de la chaîne; 1) libérer 2) interdire et 3) réglementer. Nous avons examiné pour les trois les tâches administratives liées à l'introduction des scénarios. De cet exercice il résulte qu'il n'y a qu'un seul scénario viable, à savoir le scénario dans lequel les pouvoirs publics organisent un système de règles pour la production, le commerce et la vente du cannabis.

Seul ce scénario correspond aux principes que nous avons formulés dans le chapitre cinq. Dans chaque scénario, on abandonne la politique de tolérance et on crée une position et un rôle clairs pour les élus locaux. Et dans chaque scénario la politique est explicite et explicable. Le scénario dit 'de réglementation' se distingue en ce qu'il part du principe qu'on ne peut pas faire abstraction de la consommation de cannabis aux Pays-Bas, et que la politique doit

par conséquent se concentrer sur la limitation des effets nocifs sur les utilisateurs et la société. Nous considérons le scénario de réglementation le plus à l'épreuve de l'avenir, car il offre l'espace et les instruments pour faire des ajustements. L'élaboration d'un système juridique durable est l'un des défis majeurs (voir plus loin).

Le scénario de réglementation fournit aussi les meilleurs outils pour aborder la problématique telle que décrite dans le chapitre trois. Dans ce scénario, l'intérêt de la santé publique reste central au sein de la politique sur le cannabis. Le scénario de réglementation donne aux pouvoirs publics la plus grande légitimité pour fixer les conditions de production, de commerce et de vente du cannabis, et de maintenir ces règles. Il présente, à notre avis, les meilleures perspectives pour freiner, là où nécessaire, la normalisation de l'usage de cannabis. Il offre des opportunités évitables pour l'encadrement et la continuité de thèmes-clés tels que décourager l'utilisation chez les moins de 18 ans et minimiser les dommages à la santé chez les utilisateurs adultes. Il fournit des outils pour adapter la production et la vente légales de cannabis à la communauté locale et ceci dans des endroits adéquats. Nous escomptons ainsi réduire les nuisances et l'insécurité dans les villes et les quartiers. Le scénario de réglementation fournit également les meilleurs outils pour lutter contre le crime organisé, surtout parce qu'une grande part du marché légitimé disparaîtra pour le cannabis produit illégalement.

Les élus et fonctionnaires locaux retrouveront une position claire et ferme à l'égard de la criminalité organisée, parce qu'ils ne seront plus indirectement impliqués en délivrant des permis dits 'de tolérance' pour les coffeshops. Pour finir, ce scénario permet lui seul de faire du travail sur mesure au niveau local.

Nous appelons donc à un choix fondamental pour ce scénario.

4 Lutte contre la criminalité organisée et création de points de vente à petite échelle et fiables

Nous ne sommes pas naïfs. Nous ne nous faisons pas l'illusion que nous allons résoudre le crime organisé avec ce scénario. Le crime organisé élaborera d'autres activités pour gagner de l'argent. Nous savons qu'une partie importante de la production du cannabis est destinée à l'exportation. Le marché illégal ne va pas disparaître entièrement. Même si nous choisissons ce scénario, il faudra s'engager fermement contre la production et les marchés illégaux. Cela exige un appel à la capacité des autorités locales, mais aussi de la police et de la justice. En optant pour ce scénario nous ne croyons pas à de grandes économies sur la capacité. Qui plus est, nous préconisons même de renforcer la mise en place d'une nouvelle politique nationale sur le cannabis, alignée sur le scénario de réglementation, avec une approche fermement répressive de la production et du commerce de cannabis illégaux. Nous nous attendons à ce qu'une combinaison de cette approche répressive et du contrôle de la chaîne du cannabis puisse conduire à de très bons résultats.

Nous voyons aussi que tous les coffeshops ne sont pas menés par des entrepreneurs de bonne foi. Notre proposition, par conséquent, ne doit pas être interprétée comme un plaidoyer pour le développement du système de coffeshops actuel. En ce qui nous concerne, nous recherchons dans le scénario de réglementation une bonne issue pour la vente autorisée. Nous préconisons, comme le fait la Commission Van de Donk, un approvisionnement à petite échelle et orienté vers le marché local. Les points de vente doivent redevenir de vrais instruments pour la santé publique, au lieu de grandes organisations orientées sur le commerce telles que de nombreux coffeshops le sont actuellement. Les liens avec le crime organisé seront inadmissibles et inutiles. Le personnel doit être formé pour fournir des informations exactes et reconnaître l'usage problématique, il doit y avoir de bons équipements pour la vérification de l'âge, les nuisances doivent être combattues efficacement. Il se peut que certains coffeshops puissent se transformer dans ce sens grâce à une amélioration de qualité, mais ceci ne vaudra pas pour tous. Nous voyons donc le développement d'une nouvelle politique justement comme une chance d'améliorer les choses dans la chaîne de cannabis, également du côté de la vente.

5 Le contexte international

Nous avons aussi conscience du contexte international complexe. Nous trouvons qu'il est inapproprié d'ignorer les traités internationaux. Cependant, nous avons l'impression, vus les exemples de pays comme l'Espagne, les États-Unis et de l'Uruguay, que les traités internationaux peuvent être interprétés de façon plus générale que ce qui est actuellement fait par le gouvernement. Le défi pour le proche avenir est donc de trouver les moyens de façonner le scénario de réglementation pour qu'il s'adapte à (une interprétation plus large) des traités existants. Pour le long terme, l'objectif devra être de modifier les traités.

Nous savons aussi que l'approche internationale des problèmes de cannabis (par exemple avec les pays voisins) contribuerait grandement à la réussite. Ensemble, avec les pays voisins, nous pouvons contrecarrer efficacement les problèmes frontaliers et l'effet de vases communicants et infliger un coup encore plus fort à la production et au trafic de cannabis illicites. À notre avis pourtant, la problématique dans nos communes est trop importante pour attendre cette mise en œuvre internationale.

6 Élaborer grâce à des expérimentations

Le choix de réglementer la chaîne du cannabis ne résout pas tout. De nombreux choix sont encore à faire sur le système lui-même. Les autorités publiques devraient mettre en place un système complexe de règles pour la production de cannabis, son commerce et sa vente, ainsi qu'un dispositif de contrôle strict. Comment éviter que le système «réglementé» ne soit mêlé à la production et au commerce criminels? Comment éviter qu'un système «réglementé» conduise à la normalisation de l'usage de cannabis? Comment éviter de mettre les maires ou élus/fonctionnaires locaux qui délivrent les permis de production ou vente de cannabis, par définition rares, dans une position difficile par rapport aux parties désirant un permis? Comment arriver à un prix qui soit à la fois suffisamment élevé pour décourager l'usage du cannabis et suffisamment bas pour que les consommateurs ne se tournent pas vers le marché illégal? Comment s'assurer que les points de vente réduisent de taille et soient axés sur le marché local?

Au cours de ces dernières années, diverses options ont été suggérées, des 'social cannabis clubs' jusqu'à la culture du cannabis réglementée par un système de permis. Nous conseillons de mettre en place un certain nombre d'expériences et d'inventorier les conséquences des différentes options. Nous recommandons également d'expérimenter différentes variantes pour ce qui concerne les points de vente, comme l'exigence du critère de résidence (par exemple, dans les municipalités frontalières qui connaissent un tourisme dit 'de drogue' important).

Il faut bien sûr veiller à éviter une prolifération d'expériences. Ces dernières années plusieurs initiatives ont été prises par différentes communes, souvent sous l'élan du conseil municipal, pour pouvoir expérimenter.

Ces initiatives, et la contre-réaction de la politique nationale visant à les interdire, créent une sorte de d'impasse entre les pouvoirs publics nationaux et locaux. Nous voulons sortir de cette impasse. Ainsi préconisons-nous un nombre limité d'expériences sous une régie nationale. Le but de ces expérimentations est de rechercher comment organiser au mieux la chaîne du cannabis. Après les expériences, on pourra faire des choix et les introduire au niveau national. Nous estimons que de cette manière nous arriverons à une politique nationale efficace et univoque, tout en utilisant de façon optimale la puissance d'innovation de l'administration locale; l'innovation dans ce domaine vient traditionnellement des pouvoirs publics locaux.

7 Vers une loi sur le cannabis

Ces choix doivent être légalement ancrés. Nous ne plaçons pas pour un élargissement de la politique de tolérance du cannabis. On comprendra qu'à nos yeux le temps de cette tolérance est terminé. Supporter une situation est, par définition, une solution temporaire. Nous avons également montré que cette tolérance a conduit à de gros problèmes. Nous faisons en outre une observation de principe sur la politique de tolérance. La tolérance sur certains points rend une partie de la législation formelle (à savoir le délit de possession et de vente de cannabis) inopérante. Ceci est problématique au point de vue constitutionnel et n'est donc pas en ce qui nous concerne viable à long terme.

Nous préconisons une loi sur le cannabis. Un tel enjeu majeur, avec une importance juridique, médicale, sociale et internationale, mérite d'être (formellement) réglé juridiquement dans toute son étendue. Une loi spéciale sur le cannabis donne la possibilité de prendre des dispositions spécifiques pour la question. Pensez aux conditions préalables pour obtenir une chaîne fermée et contrôlée, aux tâches et aux responsabilités auxquelles les producteurs, les transporteurs et les vendeurs doivent se plier et à la manière dont les pouvoirs publics surveillent et contrôlent tout ceci.

La loi sur le cannabis doit être une loi-cadre, qui donne des cadres clairs pour la politique locale sur le cannabis. Elle fonde une politique nationale et sans ambiguïté, tout en laissant aux municipalités l'espace pour adapter la politique aux questions locales.

8 Appels

Nous appelons après 40 ans à mettre un terme à la politique de tolérance sur cannabis. Pour réaliser les changements souhaités il faut rassembler beaucoup de monde. Ci-dessous, nous formulons donc un certain nombre d'appels concrets destinés à différentes parties prenantes.

Législateur

Le législateur doit faire un choix pour une politique cohérente sur le cannabis. Nous préconisons le scénario de «réglementation». Nous demandons l'espace, à l'intérieur de cadres formulés au niveau national, pour expérimenter différentes solutions de réglementation. Le but ultime est une politique nationale sur le cannabis bien établie juridiquement, dans laquelle les municipalités peuvent mettre en œuvre des politiques locales efficaces.

Nous demandons au législateur d'établir un programme pour développer le scénario de réglementation. Facilitez quelques expérimentations pour chercher et trouver des solutions diverses. Travaillez dans ce programme avec la

VNG (au nom de toutes les communes) et avec un certain nombre de municipalités spécifiques, par exemple, certaines communes ayant des problèmes importants et urgents et qui veulent réaliser une expérience.

Nous demandons au législateur de plaider lors du débat international sur les drogues pour une interprétation plus large des traités sur les drogues existants, de sorte que le scénario de réglementation puisse être inséré dans les traités internationaux. Et nous demandons au législateur de viser à élargir le scénario de réglementation vers les pays voisins, pour contrer le plus possible l'effet de vases communicants, et afin d'affaiblir encore plus la criminalité organisée.

VNG

Nous appelons la VNG à contribuer à l'élaboration d'une loi sur le cannabis. La VNG peut utiliser les prochains mois pour affiner le scénario de réglementation avec diverses municipalités. La VNG peut aussi jouer un rôle de facilitateur dans le développement d'un certain nombre d'expériences.

Les communes

Les communes sont la clé de la résolution des problèmes locaux. Certainement si on introduit une variante du scénario de réglementation, il appartient aux municipalités de l'appliquer en une politique locale solide sur le cannabis. Nous appelons les municipalités à se conformer aux choix faits par le pouvoirs publics nationaux et à les mettre en œuvre.

La politique locale sur le cannabis doit être fondée sur des alliances et doit être intégrale. La politique sur le cannabis doit réunir santé publique, justice pénale, ordre public, politique fiscale, logement et soins. Le volant dans le présent document peut être utilisé comme outil pour atteindre cette politique locale sur le cannabis. Utilisez aussi les bonnes pratiques du pays (telles que les exemples mentionnés dans le chapitre quatre).

En conclusion

Le débat sur la politique du cannabis est dans une impasse entre partisans et adversaires de la réglementation. Il faut à tout prix éviter que pendant que cette discussion a lieu le crime organisé en profite et la santé publique en pâtisse. Nous appelons toutes les parties à être surtout pragmatiques dans la recherche de solutions. Nous en sommes venus à la conclusion qu'un système de réglementation de l'ensemble de la chaîne de cannabis offre les meilleures opportunités. Nous appelons toutes les parties à se rallier derrière ce choix et à travailler ensemble pour une poursuite de son élaboration. Cela signifie faire des choix, les développer en un système basé sur l'expérimentation et mettre en place ces choix d'une manière conséquente. Nous ne parviendrons à juguler les problèmes qu'ensemble.

Annexe - Composition du groupe de travail

Le groupe de travail se compose de:

- ▶ Bernt Schneiders, maire de Haarlem (président);
- ▶ Elly Blanksma, maire de Helmond;
- ▶ Paul Depla, maire de Breda;
- ▶ Anton Ederveen, maire de Valkenswaard;
- ▶ Victor Everhardt, maire-adjoint d'Utrecht;
- ▶ Jacques Niederer, maire de Roosendaal;
- ▶ Antoin Scholten, maire de Venlo;
- ▶ Pieter Smit, maire de Oldambt.

Le groupe de travail a été conseillé par les présidents des commissions Gestion et Sécurité et Santé et Social:

- ▶ Mariëtte Van Leeuwen, maire-adjoint de Zoetermeer et présidente de la commission Santé et Social.
- ▶ Theo Weterings, maire de Haarlemmermeer et président de la commission Gestion et Sécurité;

Le groupe de travail a été soutenu par Marco Meesters de l'Institut COT pour la gestion de la sécurité et des crises.