

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Initiative Grégory Devaud et consorts au nom du groupe PLR - Révision de la LFStup : Pour des peines privatives de liberté en cas de trafic dans l'espace public

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le lundi 28 janvier 2019 à Lausanne. Outre cet objet, durant la même séance, elle a également examiné le (18_MOT_050) Motion Guy Gaudard et consorts - Prévention du deal de stupéfiants dans le milieu scolaire, ainsi que le (18_MOT_049) Motion Axel Marion et consorts - Lutte contre le "deal" : maintenant c'est le temps de l'action ! et le (18_MOT_052) Motion Vassilis Venizelos et consorts - Pour un plan d'action global, coordonné et pluridisciplinaire face au trafic de rue et à l'addiction aux stupéfiants.

La commission était composée de Mesdames les Députées Florence Gross, Anne-Sophie Betschart, Jessica Jaccoud, Sarah Neumann, Nathalie Jaccard ainsi que de Messieurs les Députés Jean-Rémy Chevalley (en remplacement de Grégory Devaud), Guy Gaudard, Philippe Ducommun, Vassilis Venizelos, Axel Marion et le soussigné, président-rapporteur. Monsieur le Député Grégory Devaud était excusé.

Mesdames les Conseillères d'Etat Béatrice Métraux, Cheffe du Département de l'intérieur et de la sécurité (DIS) et Cesla Amarelle, Cheffe du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) étaient également présentes.

Elles étaient accompagnées de Madame Sylvie Bonjour, Cheffe de projet « programme dépendances » unité PSPS au Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation, ainsi que de Messieurs Jacques Antenen, Commandant de la Police cantonale vaudoise, Alexandre Girod, Chef de la Police de Sûreté, Mehdi Aouda, Adjoint au Secrétariat général du DIS (responsable de la thématique « Deal de rue »), Lionel Eperon, Directeur général de l'enseignement postobligatoire (DGEP), Alain Bouquet, Directeur général de l'enseignement obligatoire (DGEO), et Giancarlo Valceschini, Chef du Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation (SESAF).

Le secrétariat était assuré par Madame Fanny Krug, secrétaire de commissions parlementaires.

2. POSITION DE L'INITIANT

L'initiant étant excusé, un député s'exprime au nom de celui-ci.

Le but de l'initiative est d'exercer le droit d'initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale (art. 109 alinéa 2 de la Constitution vaudoise) pour apporter une modification à la loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (LStup). Les objectifs sont de simplifier les procédures, d'accélérer les décisions, et d'aggraver les peines - les peines pécuniaires n'étant pas dissuasives. Le PLR Suisse avait déposé une initiative parlementaire en 2008 (08-431) visant à modifier le Code pénal pour supprimer la peine pécuniaire, du moins de la rendre subsidiaire à la peine privative de liberté et au travail d'intérêt général (TIG). Le Code pénal a été révisé en ce sens et entré en vigueur le 1er janvier 2018, ceci pour mettre fin à l'impunité.

Face à des réseaux de deal organisés et modernes, il faut moderniser nos outils législatifs et pénaux, désorganiser et déstabiliser les réseaux. La vente de stupéfiants dans l'espace public est un danger majeur pour la santé publique, notamment auprès des jeunes. Elle s'apparente à du prosélytisme ; la proximité et la facilité d'achat incitent à la consommation. Il est prouvé que la limitation de l'accès aux drogues a des conséquences positives sur la consommation et l'ordre public. Il faut éviter le tourisme de la drogue, et une ville doit être restrictive pour ne pas être incitative. Si la vente de drogue a lieu dans des lieux publics, la sanction doit être exemplaire avec une peine privative de liberté d'au moins 6 mois en cas de récidive.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Cheffe du DIS souligne deux éléments :

Premièrement, au niveau fédéral : l'initiative qui est discutée souhaite être renvoyée au niveau fédéral, mais il faut savoir qu'une révision est déjà en cours à ce niveau.

La révision du Code pénal a commencé en 2008. Elle concerne l'augmentation du quantum de peine de manière générale et l'instauration d'une peine plancher. Plusieurs cas sont prévus, entre autres concernant les violences à l'encontre des fonctionnaires et les violences sexuelles. Il est possible que dorénavant, chaque thème soit traité pour lui-même.

S'agissant du quantum de peine, les cantons ont été consultés en 2010 ; ils sont dubitatifs en raison des incidences financières et sur les établissements pénitentiaires. La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats s'est saisie de la question. Elle a auditionné un certain nombre d'institutions : le Ministère public, la CCDJP le 19 janvier 2019, l'Association des avocats, l'Association des juges, ... La révision de 2008 laisse ces acteurs dubitatifs. Ainsi la CCDJP estime qu'un certain nombre de thèmes n'ont pas été traités (terrorisme, radicalisation, etc.). Elle est d'avis que le travail doit être renvoyé au Conseil Fédéral pour revoir cette partie du Code pénal.

Deuxièmement, au niveau cantonal : l'initiative demande une peine privative de liberté d'au moins 6 mois et systématique en cas de trafic dans l'espace public. Madame la Conseillère d'Etat rappelle que lors des Assises de la chaîne pénale, le constat a été fait. Cette option ne fera qu'aggraver la pression sur la détention sans régler le problème. Le constat des forces de sécurité est qu'il ne sera pas possible d'éradiquer le trafic de stupéfiants, tout au plus arrivera-t-on à le contenir et le confiner comme à Zürich ou Berne, avec l'aide d'autres partenaires.

Elle rappelle aux membres de la commissions que les présentations des intervenants aux Assises de la chaîne pénale se trouvent sur le site: <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-des-institutions-et-de-la-securite-dis/secretariat-general-du-departement-des-institutions-et-de-la-securite-sg-dis/assises-de-la-chaine-penale/>

D'ici mars 2019, une brochure sera transmise aux député-e-s contenant les interventions et quelques recommandations suite à ces assises.

La Conseillère d'Etat relève que dans le canton de Vaud, si trois dealers sont incarcérés, trois autres prendront la relève. Elle indique les chiffres donnés lors des Assises de la chaîne pénale : dans le canton de Vaud les stupéfiants représentent un marché avec un chiffre d'affaire de 80 millions de francs par année et un bénéficié de 40 millions de francs; la cocaïne représente entre 47% et 57% de ce marché ; la consommation est de 500 kg par année et 14'000 consommateurs sont concernés. Les chiffres vaudois sont dans le trend des chiffres suisses.

Plus de 50% des personnes détenues dans les établissements pénitentiaires vaudois le sont pour une infraction à la LStup. Au 9 novembre 2018, les personnes qui se sont vues reprocher une infraction à la LStup était de 503 pour 957 personnes détenues, soit plus de la moitié ; parmi ces 503 personnes, environ 200 étaient détenues pour une infraction grave à la LStup.

Madame la Conseillère d'Etat conclut qu'il faut changer de paradigme car les personnes à l'origine de ce marché ne voudront jamais le lâcher.

4. DISCUSSION GENERALE

Un député demande quels moyens sont mis en œuvre pour diminuer l'intensité du marché, car selon les propos de la Conseillère d'Etat, le canton serait démuné par rapport à une lutte efficace contre le trafic de stupéfiants.

La Cheffe du DIS explique qu'il ne s'agit pas de rester les bras ballants. Mais la réponse sécuritaire n'est pas la seule.

Pour rappel, la surpopulation carcérale (jusqu'à 140%) fait que le canton n'a pas de places de détention supplémentaires. Il y a répondu lors de la précédente législature en construisant 250 places ; il y répond pour la présente législature par la construction de 210 places avec l'établissement des Grands Marais, qui culmineront à terme à 400 places. Un crédit d'étude a été obtenu pour créer des places d'urgence.

Plus de la moitié des personnes détenues dans le canton de Vaud le sont pour infraction à la LStup. Malgré les opérations policières mises en place (STRADA, ...), la création de places de détention et la détention de trafiquants, le trafic ne diminue pas (et de nouveaux trafiquants remplaceront ceux qui sont incarcérés) car c'est un marché de 80 millions de francs avec 14'000 consommateurs. Les conclusions de l'étude des sciences criminelles montrent bien que la réponse sécuritaire/pénitentiaire n'est pas la seule. Il convient donc d'apporter une réponse en amont, au niveau scolaire (DFJC) et au niveau sanitaire (DSAS) ; une réponse interdépartementale. Le Conseil d'Etat a décidé d'une délégation au deal de rue ; il est en train de regrouper tous les objets parlementaires, examine les réponses qui y sont données et les mesures qui devront être prises.

A Zürich et Berne, la problématique des stupéfiants est traitée avec une prise en charge socio-éducative et sanitaire. Ces deux cantons maîtrisent la problématique du deal de rue, alors que le canton de Vaud connaît un des taux d'incarcération pour infraction à la LStup les plus élevés de Suisse et une problématique du deal de rue omniprésente.

Suite à une demande d'un député, la Cheffe du DIS confirme que le canton de Vaud travaille avec des cantons du concordat latin et d'autres concordats, afin de trouver des places de détention dans d'autres cantons. A l'heure actuelle, le canton a 178 personnes détenues dans d'autres cantons.

Un député se réjouit que l'ensemble de ces interventions parlementaires soient traité en même temps par une même commission. Le défaut majeur de l'initiative discutée – à laquelle il s'opposera - est qu'elle est partielle et partiale, car elle considère que l'unique solution pour résoudre les problématiques liées à la drogue réside dans le tout répressif – position qui a montré ses limites et un certain essoufflement dans le canton de Vaud ces dernières années. Le député est d'avis que de ne pas prendre en compte les aspects sociaux et sanitaires est une erreur.

Il donne l'exemple de l'opération AZUR à Yverdon qui a eu un impact important sur le court terme, sur l'occupation de la place publique par les dealers. Par contre, une fois que l'opération a pris fin, les dealers ont à nouveau occupé la place.

Si le tout répressif peut répondre à un moment donné à un problème donné, il ne résout rien en termes d'occupation des places publiques par les dealers et aura pour conséquence le besoin de construire de plus en plus de prisons. Soit la même situation qu'aujourd'hui. A Zürich, qui applique d'autres solutions, les places publiques sont plus agréables que dans le canton de Vaud. Il convient donc d'aller chercher des solutions ailleurs que dans le tout répressif. Et c'est ce qui est porté par les autres textes parlementaires.

Une députée rappelle que l'initiative discutée mentionne expressément une modification de l'art. 19, al.1 de la loi sur les stupéfiants (LStup). L'initiative vise à introduire une peine plancher ; si cette disposition est réalisée, il n'y aurait pas de possibilité de condamner quelqu'un à une peine pécuniaire, mais uniquement à une peine privative de liberté. Or, sur la totalité des personnes qui sont condamnées à l'art. 19, al. 1 LStup, de très nombreuses sont déjà condamnées à des peines privatives de liberté et non à des peines pécuniaires (l'art. 19, al. LStup prévoit déjà la possibilité d'une peine privative de liberté).

La députée fait état d'études sur la prévention générale et spéciale, qui toutes – en Suisse, en Europe et à travers le monde - arrivent à la même conclusion : l'instauration d'une peine plancher et d'une peine privative de liberté pour ce type de délit n'a strictement aucun impact sur la récidive des personnes condamnées ni sur la prévention générale (dissuasion). Donc toutes les politiques publiques répressives qui laissent entendre que d'instaurer des peines plancher, notamment des peines privatives de liberté, pour les

délits en matière de stupéfiants, n'ont aucun résultat sur la prévention spéciale et générale. Leur seul résultat est de remplir encore un peu plus les établissements pénitentiaires qui sont déjà bien encombrés. En particulier lorsque les peines privatives de liberté ne permettent pas un travail de fond avec les services de probation pour favoriser la réintégration, cela ne fait qu'inciter les personnes à retourner le plus rapidement sur la voie publique pour recommencer leur activité délictueuse qui est leur seule source de revenu.

La députée s'opposera donc formellement à l'initiative proposée ; une initiative qui n'a pas les moyens d'atteindre le but poursuivi, se trompe de cible et donnerait un signal néfaste en disant que le seul moyen d'éradiquer le deal de rue est d'instaurer des peines plancher – alors que la politique répressive en matière de stupéfiants n'a fait que prouver son échec perpétuel et constant depuis plus de 50 ans.

Une députée rappelle qu'une politique en matière de lutte contre la consommation de stupéfiants repose sur les quatre piliers, or l'initiative met le centre sur la répression. Pour la députée, les moyens qui doivent être mis dans la lutte contre les stupéfiants devraient prioritairement être investis sur les autres piliers. S'agissant de la sécurité - qui est aussi importante - il faut prioriser la façon dont les moyens sont utilisés. Plutôt que de mettre en prison le petit dealer qui sera remplacé dans les jours suivants par un autre petit dealer, les moyens dédiés à la sécurité devraient être alloués à démanteler des réseaux. Vu l'ampleur du marché, la députée ouvre la réflexion sur une solution alternative à celle de le laisser aux mains de la délinquance.

Une autre députée mentionne que si ce texte met l'accent sur une solution répressive (le renforcement des sanctions), tout le monde est conscient qu'il ne faut pas négliger d'autres niveaux existants, et les textes examinés ici vont dans le sens d'un traitement global du problème dont la députée se réjouit. Certes selon les chiffres donnés, la solution proposée ici ne réglera pas le problème. Pour autant la question des peines pécuniaires se pose également car ces peines semblent ne pas non plus régler le problème à ce jour. Ce d'autant qu'elles sont payées avec l'argent du deal. Comment les montants des peines pécuniaires sont définis ? Pour elle, il est essentiel de donner un message de sécurité pour ne pas décourager les acteurs de la sécurité et les habitants qui vivent avec des dealers sous leur fenêtre.

La Cheffe du DIS n'est pas en mesure de répondre sur les décisions de la justice mais elle rappelle que sur les 957 personnes détenues dans les établissements vaudois, 503 le sont pour une infraction à la LStup, parmi lesquelles 200 avec des infractions graves à la LStup. Quant aux détails de ces condamnations, elle ne les connaît pas.

Une députée fait référence aux propos de M. Dick Marty selon lequel arrêter les petits dealers dans la rue est faire le jeu des grands réseaux car cela fait changer les visages, et que cela rend plus difficile le travail de remonter les filières. Ces propos lui semblent intéressants par rapport à l'initiative de M. Devaud qu'elle ne soutiendra pas.

Un député souligne que l'initiative ne se présente pas comme le seul moyen de combattre le deal de rue, c'est un des moyens de le combattre. Tous les objets examinés par la commission sont intéressants et il faut mettre tous les moyens à disposition pour arriver à lutter. Il abonde dans le sens de sa collègue selon laquelle une peine privative de liberté aiderait la police à agir et à ne pas se décourager. Pour le député, une peine privative de liberté a aussi une vertu dissuasive vis-à-vis d'une action délictueuse.

Pour un député, les dispositifs STRADA et AZUR n'ont pas faibli dans leur démarche ; à Lausanne, le travail de la Brigade des stupéfiants est toujours important et nécessaire. Il est d'avis que le message de l'initiative n'est pas celui du tout répressif. Il correspond à une possibilité dans la chaîne pénale parmi d'autres dispositions. Le renforcement de la peine attribuée à un vendeur de stupéfiants - peine privative de liberté de 6 mois minimum pour un petit dealer de rue, comme première peine – peut appeler certaines personnes à réfléchir sur ces activités, pour le moins à quitter le territoire suisse/vaudois.

Un membre de la commission rappelle que la LStup touche tous les trafics (du petit dealer de rue aux gros réseaux). Il demande aux représentants de la Police cantonale d'expliquer à la commission quel est le ciblage des interventions de la police et le ressenti de la police sur le terrain sur les peines, éventuellement un découragement lié aux peines pécuniaires ?

La Conseillère d'Etat remet à la commission la présentation du Prof. Pierre Esseiva (UNIL-ESC) « Deal de rue, chiffres et enjeux » lors des Assises de la chaîne pénale, qui contient un certain nombre de chiffres. Elle distingue dans la discussion le niveau fédéral (qui concerne l'initiative – quantum de peine) du niveau cantonal (ressenti des polices, politique de la chaîne pénale).

En réponse à la question d'un député, le Commandant de la Police cantonale partage le constat d'impuissance décrit autour de la table. Il relève que d'une manière générale, tous les domaines s'étant vu infliger une peine plancher font un constat d'échec. Par exemple, la rigueur imposée par les peines planchers de Via Sicura empêche le juge d'exercer son pouvoir d'appréciation, notamment par rapport à la personnalité du délinquant. S'agissant du deal et de la consommation de stupéfiants, nous n'avons pas réussi aujourd'hui, par des peines privatives de liberté, à régler le problème. Le Commandant de la Police cantonale constate que le citoyen est plus sensibilisé par le deal de rue car c'est un phénomène visible. Le citoyen n'est pas d'abord concerné par le fait que des personnes se droguent mais par le souci que ces personnes achètent leur consommation ailleurs. C'est d'ailleurs la politique pratiquée largement par certaines villes qui font en sorte de cacher les endroits de deal et de faire en sorte que le citoyen ait le sentiment que l'espace public lui est restitué ; ce qui ne signifie pas que le deal a disparu mais qu'il se fait ailleurs, à l'abri des regards.

S'agissant de l'amélioration provisoire de la situation à Yverdon, le Commandant de la Police cantonale souligne qu'elle n'est pas liée à la répression mais au déploiement de la visibilité des policiers. Ce déploiement faisait peur aux dealers et le citoyen a eu le sentiment qu'il y avait moins de dealers. En réalité, il y avait toujours autant de dealers, mais ils étaient cachés dans des appartements et autres endroits qui dérangent moins le citoyen.

Le Commandant de la Police cantonale rassure une députée sur le fait que les polices se sont toujours préoccupées des réseaux. D'autant que l'appréhension d'un dealer de rue requiert un important déploiement et qu'il est devenu très difficile de l'appréhender en flagrant délit. Certes le travail d'appréhension des dealers de rue peut être frustrant pour la police, mais cette frustration est tout autant liée au temps perdu par cette tâche que par rapport à la sanction reçue ou pas. Et l'absence de sanction n'est pas à incomber au Ministère public ; elle renvoie à l'absence de certains éléments pour pouvoir incriminer la personne pour davantage qu'une boulette.

A noter que le Ministère public n'a pas comme priorité criminelle de lutter contre le deal de rue. Il est acquis à l'idée d'être plus dans la visibilité du déploiement sur le terrain – ou d'autres mesures qui seront discutées par la commission - que dans la poursuite à tout va du petit dealer de rue avec une peine privative de liberté de 6 mois pour une boulette. A ce sujet, une première expérience avait été tentée avec les premières opérations STRADA effectuées il y a quelques années avec des peines fermes pour les vendeurs, et cette expérience a mené à la situation que nous connaissons aujourd'hui.

Un autre axe intéressant dans le domaine criminel est d'intercepter les réseaux de profits de ces vendeurs. C'est-à-dire de les priver du produit de leur trafic. Le marché de la cocaïne est en mains des dealers d'Afrique de l'Ouest et l'argent, en grande partie, repart par des canaux connus vers ces pays. Il pourrait donc être intéressant de couper ce réseau en s'attaquant aux profits à titre dissuasif. Quant à l'interpellation des individus, il faut savoir que tous les dealers arrêtés sont quasiment remplacés immédiatement par d'autres dealers.

Le Chef de la Police de Sûreté explique que dans les années 2000, lors des débuts de l'opération STRADA, de nombreux dealers-consommateurs étaient requérants d'asile. Aujourd'hui les dealers ne sont plus des consommateurs, ils ont plutôt entre 27 et 30 ans ; ils savent pourquoi ils viennent et ont une approche économique. Quasiment tous ce qu'ils vendent repart dans leur pays. Il n'y a presque plus de requérants d'asile pour cette activité et il est donc difficile de faire pression.

Aujourd'hui les dealers ne détiennent que peu de marchandise sur eux, ce qui rend leur interpellation difficile. Entre voir et pouvoir déferer la marchandise, il y a un pas. Pour une action devant la justice, il faut le consommateur avec le produit et le dealer avec de l'argent ; cela coûte à la police beaucoup d'énergie. La police est très présente au niveau du trafic (cocaïne, héroïne, drogues de synthèse, cannabis) et les saisies sont assez inquiétantes. Il y a quelques années, les grossistes se trouvaient plutôt en Suisse alémanique, aujourd'hui on perçoit parfois que les grossistes se déplacent plutôt dans notre région. Certes la police augmente ses saisies au niveau du trafic, mais cela ne correspond pas à ce qui est consommé. Pour autant, chaque année, le dispositif STRADA interpelle et défère plus de 1000-1200 trafiquants au procureur, et sur ce terrain, la police est très présente.

Un député annonce qu'il s'abstiendra sur ce texte afin d'en débattre au moment venu avec son groupe politique. Il relève l'importance de prendre en compte le sentiment du public vis-à-vis de cette problématique, politiquement parlant. Si le tout répressif n'a pas abouti, sans doute que le tout compréhensif

ne fonctionne pas non plus. Il s'agit donc de déplacer ces discours stéréotypés qui nous amènent dans des impasses. Le député était initialement plutôt favorable à un renvoi de l'initiative au Conseil d'Etat mais les explications des spécialistes le retiennent quelque peu. La réflexion s'est concentrée ici sur ce qui ne fonctionne pas, il serait intéressant d'ouvrir la discussion avec les prochains textes à ce qui peut fonctionner.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération de l'initiative

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette initiative par 5 voix pour, 5 voix contre, et 1 abstention. (Voix prépondérante du Président de la commission)

L'Auberson, le 11.04.2019

*Le rapporteur :
(Signé) Yvan Pahud*