

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur l'initiative Grégory Devaud et consorts demandant au Conseil d'Etat vaudois d'intervenir auprès des autorités fédérales afin de modifier la loi fédérale sur les stupéfiants (LStup) de sorte d'introduire une circonstance aggravante en cas de trafic dans l'espace public (18_INI_004)

et

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale invitant celle-ci à modifier la loi fédérale sur les stupéfiants (LStup) en introduisant une circonstance aggravante en cas de trafic dans l'espace public

1. L'INITIATIVE LEGISLATIVE

1.1 Rappel du texte déposé

Afin de lutter contre le deal de rue, l'initiant demande qu'une circonstance aggravante soit reconnue lorsque le trafic de stupéfiants a lieu dans l'espace public ou ouvert au public.

L'initiant demande donc au canton de Vaud, conformément à l'article 109 alinéa 2 de la Constitution vaudoise, d'exercer son droit d'initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale.

L'initiative revêt la demande suivante :

« L'Assemblée fédérale révisé la loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (LStup) afin que :

Si le lieu du délit est public, il constitue une circonstance aggravante. L'auteur de l'infraction doit être puni d'une peine privative de liberté si le trafic de stupéfiants a lieu dans l'espace public. La peine privative de liberté est de six mois au moins en cas de récidive. »

Le caractère public du trafic de stupéfiants engendre un risque plus grand pour la santé publique, notamment à l'égard des jeunes ; un trouble à l'ordre public ; de l'insécurité ; une occupation illicite de l'espace public.

La sanction serait uniquement une peine privative de liberté. Cela exclut pour le juge la possibilité d'une peine pécuniaire comme le prévoit actuellement l'article 19 alinéa 1 LFStup — une peine pécuniaire qui n'a aucun effet sur le type d'auteurs concernés.

(Signé) Grégory Devaud et 36 cosignataires

Le Grand Conseil a renvoyé l'initiative en commission lors de sa séance du 26 juin 2018, puis l'a prise en considération par 64 voix pour, 64 voix contre et 1 abstention, le vote du président ayant été déterminant, lors de sa séance 8 octobre 2019.

1.2 L'initiative du Canton auprès de l'Assemblée fédérale

L'initiative cantonale se fonde sur l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale (Cst.), qui prévoit que *Tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale.* Le Parlement fédéral est tenu d'examiner la demande correspondante et de prendre, à son sujet, une résolution formelle. Mais il n'a pas l'obligation d'y donner suite ni de consulter le peuple (Jean-François Aubert *in* Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zurich/Bâle/Genève 2003, n° 4 ad art. 160 Cst.). De la même manière que pour une motion ou une initiative de parlementaires fédéraux, une initiative cantonale impose aux autorités fédérales de légiférer lorsque les deux Chambres ont pris position en faveur de cet objet, conformément à la procédure définie aux articles 107 à 117 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement ; LParl, RS 171.10). L'initiative parlementaire peut porter sur tout objet de la compétence de l'Assemblée fédérale.

Selon l'art. 115 LParl, le droit d'initiative de l'art. 160 Cst. est le droit de déposer un projet d'acte à l'Assemblée fédérale ou proposer l'élaboration d'un tel projet. En l'occurrence, la présente initiative cantonale appartient à la seconde catégorie. Faute de proposer un texte législatif déjà rédigé de toutes pièces, elle doit à tout le moins indiquer de manière précise l'objet et le but du texte législatif souhaité. Il importe dès lors que le libellé de l'initiative soit formulé de la manière la plus précise possible.

2. EXPOSE DES MOTIFS

Monsieur le député Grégory Devaud a déposé la présente initiative le 26 juin 2018. Elle a été directement renvoyée à l'examen d'une commission chargée de préavis sur sa prise en considération et son renvoi au Conseil d'Etat, conjointement à quatre autres interventions parlementaires traitant de problématiques connexes.

Les conclusions du rapport de la commission (prise en considération de l'initiative et renvoi de celle-ci au Grand Conseil) ont été adoptées par le Grand Conseil le 8 octobre 2019.

2.1 Contexte

Selon l'initiant, le but de l'initiative serait de « simplifier les procédures, d'accélérer les décisions et d'aggraver les peines, les peines pécuniaires n'étant pas dissuasives ». Il s'agirait d'adapter les outils à dispositions des autorités de poursuite pénale afin de désorganiser et déstabiliser les réseaux de deal organisés, particulièrement nocifs lorsqu'ils sont actifs dans les lieux publics. La proximité et la facilité d'achat incitent à la consommation, mettant ainsi en danger la santé publique, les jeunes constituant des victimes particulièrement fragiles.

La problématique du deal de rue occupe beaucoup le canton de Vaud et les autorités de poursuite pénale. Treize objets parlementaires ont été déposés au Grand Conseil sur ce sujet. Le Conseil d'Etat va y répondre, d'ici l'automne 2020, dans un rapport global de nature interdisciplinaire, au vu des divers Départements et milieux concernés.

Sur le plan opérationnel, le dispositif STRADA a été mis en place dans tout le canton et une opération AZUR a été réalisée à Yverdon. Il s'agit principalement de mesures de déploiement des forces de l'ordre visant à rendre plus visible la présence de la police ainsi qu'une spécialisation du parquet dans le domaine des stupéfiants afin d'accélérer les procédures en lien avec ces infractions. Cela a pour effet de dissuader les dealers de se poster dans des endroits stratégiques. L'effet indésirable de cette stratégie réside dans le fait qu'elle a pour conséquence un déplacement du trafic en d'autres lieux, publics ou non, moins visible pour les citoyens. La frustration de la police dans la lutte contre le trafic de drogue est principalement liée à l'ampleur du travail nécessaire pour appréhender les dealers en flagrant délit, parfois pour des quantités extrêmement réduites. La police a donc décidé de surtout se concentrer sur les grands réseaux.

A un autre niveau, la situation carcérale dans le canton de Vaud est tendue depuis plusieurs années en raison de la surpopulation des établissements existants. Pour y répondre, 250 places de détention ont été construites lors de la dernière législature et 210 nouvelles places sont planifiées dans le projet des Grands-Marais à Orbe. En effet, plus de la moitié des personnes détenues dans les prisons vaudoises le sont pour infraction à la Loi sur les stupéfiants, un des taux les plus élevés de Suisse en la matière (503 sur un total de 957 détenus, dont 200 pour des infractions graves à la LStup). Parallèlement, malgré les opérations policières mises en œuvre et la création de nouvelles places de détention, le niveau du trafic de drogue ne semble pas diminuer significativement et la problématique du deal de rue reste donc importante. Le constat avait du reste été fait lors des deuxièmes Assises de la chaîne pénale, tenues en décembre 2018, que l'incarcération systématique en cas de trafic de drogue ne faisait qu'aggraver la pression sur la détention, sans régler le problème de base.

2.2 Répression du trafic de drogue selon le droit en vigueur

La loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes du 3 octobre 1951 (LStup ; RS 812.121) poursuit différents objectifs, de nature préventive et répressive. Ainsi, elle vise à préserver la sécurité et l'ordre publics des dangers émanant du commerce et de la consommation de stupéfiants (art. 1 al. 1 let. d LStup), d'une part, et à lutter contre les actes criminels qui sont étroitement liés à ces activités (art. 1 al. 1 let. e LStup), d'autre part.

L'art. 19 LStup instaure un régime de répression contre les infractions générales aux interdictions prévues par la loi. L'art. 19 al. 1 LStup énumère un catalogue d'infractions dites « légères », alors que l'art. 19 al. 2 LStup traite des cas graves. En résumé, l'alinéa 2 de la disposition érige un certain nombre de critères en circonstances aggravantes pour les actes énumérés à l'alinéa premier. Les circonstances aggravantes vont de la mise en danger de la santé de nombreuses personnes (quantité de drogue concernée¹; let. a), à la commission en bande (let. b), en passant par le trafic par métier avec un chiffre d'affaires important (let. c) ainsi que dans des lieux de formation principalement réservés aux mineurs ou dans leur périmètre immédiat (let. d). La peine-menace de l'alinéa premier est la peine privative de liberté de 3 ans au plus ou la peine pécuniaire, celle de l'alinéa 2 est la peine privative de liberté d'un an au moins, cumulable avec une peine pécuniaire. L'alinéa 3 de la disposition permet l'atténuation libre de la peine en cas de mesures préparatoires ou si l'auteur est dépendant et que les infractions devaient servir à financer sa propre consommation.

2.3 Consultations

Le Ministère public ainsi que l'Ordre judiciaire vaudois ont été consultés sur le projet d'initiative cantonale Grégory Devaud en novembre 2019. L'Ordre judiciaire a renoncé à se prononcer, estimant ne pas avoir à se déterminer sur des questions de politique criminelle.

Dans sa prise de position, le Ministère public considère qu'il n'y a pas de sens à condamner un auteur à une peine différente selon qu'il a agi dans l'espace public ou non. La notion d'espace public serait du reste sujette à interprétation, sans que l'on sache exactement ce que l'initiant viserait. La pratique montrerait en outre que les ventes de stupéfiants commises dans les espaces privés concernent des quantités de drogue bien supérieures au trafic de rue, avec des vendeurs ou revendeurs occupant des positions supérieures dans la hiérarchie des trafiquants, et détenant des stocks nettement plus importants que le petit dealer de rue qui ne dispose que de quelques boulettes à la fois. Le Ministère public relève que l'initiative ne concerne que la « partie émergée de l'iceberg » que constitue le deal de rue.

De plus, le Ministère public relève que le Conseil fédéral a étudié la question des peines minimales dans son Message concernant la loi fédérale sur l'harmonisation des peines et la loi fédérale sur l'adaptation du droit pénal accessoire au droit des sanctions modifié². La position de principe défendue est que la fixation de peines minimales doit être évitée dans la mesure du possible, car elles restreignent le pouvoir d'appréciation du juge et peuvent conduire à des décisions injustes (p. 2903). Dans ce projet de révision, la loi sur les stupéfiants est examinée sans être modifiée de manière conséquente : il y est notamment proposé des allègements de peine pour les auteurs qui commettent une infraction à l'art. 19 LStup afin de financer leur propre consommation ainsi que la possibilité de renvoyer les auteurs dépendants en institution spécialisée. En tout état de cause, la volonté est de ne pas fixer dans la loi une peine minimale. Le Ministère public souligne que, dans ces conditions, le durcissement préconisé par l'initiative ne correspond pas aux visions générales de la pénologie telles que retenues à la suite de ce dernier examen effectué au niveau fédéral. Il ajoute que les modifications préconisées ne sont pas en harmonie avec le système général des sanctions, notamment par rapport à d'autres crimes pour lesquels des peines minimales sont prévues : les peines-plancher sont généralement prévues en présence d'éléments objectifs aggravants, sur la réalisation desquels doit porter l'intention de l'auteur (bande, métier, utilisation d'une arme) ce qui serait contestable pour le deal dans l'espace public. S'agissant plus particulièrement de la peine minimale de 6 mois en cas de récidive, le Ministère public rappelle que, dans le système actuel, la « récidive spéciale » constitue tout au plus un facteur qui peut être pris en considération pour la fixation de la peine parmi d'autres, ainsi qu'au niveau de l'examen du pronostic à poser au moment de trancher la question du sursis, mais ne devrait pas lier le juge dans son appréciation globale de la sanction.

¹ Selon la jurisprudence, la quantité de stupéfiants fondant le cas grave de l'art. 19 al. 2 let. a LStup est atteinte lorsqu'elle est susceptible de mettre gravement en danger la santé ou la vie d'au moins 20 personnes.

² Message du 25 avril 2018 (FF 2018, p. 2889), non encore traité par les Chambres.

3. PRÉAVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat considère à l'instar du Ministère public que le projet de modification de la loi sur les stupéfiants préconisé par l'initiative ne répond pas de manière adéquate au problème, bien réel, du deal de rue. Ainsi qu'il ressort des travaux en cours au niveau fédéral ainsi que des avis émis par les experts dans le cadre des deuxièmes Assises de la chaîne pénale qui se sont tenues à Lausanne en décembre 2018, l'incarcération systématique en cas de trafic de drogue ne fait qu'aggraver la pression sur la détention, sans régler le problème de fond. Or, le Canton de Vaud connaît déjà l'un des taux les plus élevés d'incarcération pour infraction à la loi sur les stupéfiants en Suisse. La fixation d'une peine-plancher en cas de récidive aurait en outre pour effet d'ôter au juge une partie de son pouvoir d'appréciation et augmenterait le risque d'inégalités de traitement difficilement justifiables dans la répression des différents types d'infraction à la loi sur les stupéfiants.

Par ailleurs, on constate que des mesures ont déjà été prises et des efforts faits, aussi bien au niveau fédéral que vaudois, en vue de limiter les risques pour la santé publique. Ainsi, l'art. 19 al. 2 let. d LStup traite déjà des infractions commises dans des lieux de formation principalement réservés aux mineurs ou dans leur périmètre immédiat. En outre, les polices vaudoises ont mis en place des opérations (STRADA, AZUR) qui portent leurs fruits en supprimant de l'espace public le trafic le plus visible et en rendant les lieux concernés à la population. En effet, il ressort du dernier bilan de la criminalité de 2018, publié en mars 2019, que les infractions à la Loi sur les stupéfiants sont en baisse de 32 % par rapport à 2017 et même de 33% en Ville de Lausanne. Ce chiffre, qui vient confirmer la perception quotidienne de l'ensemble de la population, exprime la valeur dissuasive d'un travail axé sur la visibilité.

Pour toutes ces raisons et même s'il est bien conscient des problèmes importants engendrés par le trafic de drogue exercé dans l'espace public, le Conseil d'Etat renonce à émettre un préavis quant à l'adoption de ce projet.

4. CONSÉQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

4.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

La mise en œuvre d'une politique répressive de l'ordre de celle préconisée par l'initiative pourrait avoir pour conséquence, pour le Canton de Vaud, de devoir créer des places de détention supplémentaires.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Néant.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

4.14 Autres

Néant.

5. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat à l'honneur :

- de présenter au Grand Conseil un projet de décret portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale l'invitant à modifier la loi sur les stupéfiants en y introduisant une circonstance aggravante en cas de trafic dans l'espace public.
- de renoncer à émettre un préavis quant à l'adoption de ce décret.

PROJET DE DÉCRET

portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale invitant celle-ci à modifier la loi fédérale sur les stupéfiants (LStup) en introduisant une circonstance aggravante en cas de trafic dans l'espace public

du 12 février 2020

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale

vu l'article 109, alinéa 2 de la Constitution vaudoise

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décrète

Art. 1

¹ Conformément à l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, le Canton de Vaud exerce le droit d'initiative du Canton au niveau fédéral en invitant l'Assemblée fédérale à modifier la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (LStup) afin que, si le lieu du délit est public, cela constitue une circonstance aggravante. L'auteur de l'infraction doit être puni d'une peine privative de liberté si le trafic de stupéfiants a lieu dans l'espace public. La peine privative de liberté est de six mois au moins en cas de récidive.

Art. 2

¹ Le Canton dépose l'initiative auprès de l'Assemblée fédérale dans un délai de trente jours dès l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publie le texte conformément à l'article 84, alinéa 2 lettre f) de la Constitution cantonale.

² Le présent décret entre en vigueur dès sa publication.