



20.473

**Initiative parlementaire**  
**Réguler le marché du cannabis pour mieux protéger la**  
**jeunesse et les consommateurs**

**Rapport explicatif de la Commission de la sécurité sociale et de la santé**  
**publique du Conseil national**

du 3 juillet 2025

---

## Condensé

*Le cannabis est depuis longtemps la drogue illégale la plus consommée en Suisse. Le projet de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) vise à redéfinir la politique en matière de cannabis en se focalisant sur la santé publique et la protection de la jeunesse. Les adultes doivent pouvoir accéder légalement au cannabis. La culture, la fabrication et la vente doivent être clairement réglementées, sans que la consommation soit encouragée.*

### Contexte

*La culture, la production, le commerce et la consommation de cannabis à des fins non médicales sont interdits en Suisse. Pour les adultes, la consommation est passible d'une amende d'ordre, la possession d'une petite quantité n'est pas punissable. Depuis 2023, les personnes qui consomment déjà du cannabis peuvent en acquérir de manière contrôlée dans le cadre d'essais pilotes scientifiques limités dans le temps.*

*En dépit de l'interdiction, la consommation de cannabis est une réalité sociétale. Selon l'enquête suisse sur la santé de 2022, 4 % des 15 à 64 ans ont consommé du cannabis au cours du dernier mois. La consommation est particulièrement répandue auprès des 15 à 24 ans. Or, une consommation régulière à un jeune âge peut avoir des répercussions sur le développement psychique et social. Globalement, la consommation est problématique lorsqu'elle est régulière, importante et sur une longue période.*

*La commission estime que la réglementation de l'utilisation du cannabis à des fins non médicales est depuis longtemps insatisfaisante et que l'interdiction n'a pas eu l'effet escompté. L'interdiction criminalise les consommatrices et les consommateurs, qui s'exposent à des risques sanitaires importants, car le cannabis acheté sur le marché illégal est parfois contaminé. À cause de l'interdiction, il est en outre difficile de proposer des mesures de prévention efficaces et crédibles. Parallèlement, il existe un énorme marché illégal qui génère des profits considérables, alors que c'est la collectivité qui assume les coûts liés aux effets de la consommation de cannabis sur la santé et à la lutte contre le marché illégal.*

### Contenu du projet

*Avec ce projet, la commission souhaite réorienter la politique en matière de cannabis en mettant l'accent sur la santé publique et la protection de la jeunesse. Elle propose de réglementer de manière exhaustive l'utilisation du cannabis à des fins non médicales dans une « loi sur les produits cannabiques ». L'interdiction du cannabis doit être levée ; parallèlement, la culture, la production et la vente du cannabis doivent être réglementées, sans que la consommation soit encouragée. Le cannabis doit donc continuer à être considéré comme un stupéfiant.*

*Aux yeux de la commission, un accès légal au cannabis dans un marché contrôlé permet de mieux protéger la population contre les effets négatifs de sa consommation et de dissuader les jeunes d'en consommer. De plus, le marché illégal doit être endigué. Dans l'ensemble, le projet doit permettre une utilisation à moindre risque et plus responsable du cannabis. La politique des quatre piliers pourra ainsi être mise en œuvre*

*de manière plus efficace et la Suisse pourra poursuivre son rôle pionnier dans la politique en matière de drogue.*

*Le projet vise à autoriser les adultes résidant en Suisse à avoir accès au cannabis. Ils doivent pouvoir cultiver jusqu'à trois plantes en phase de floraison pour la consommation personnelle. Des quantités maximales sont prévues pour la possession à titre privé et dans l'espace public. La protection contre le tabagisme passif doit également s'appliquer.*

*Les produits cannabiques doivent pouvoir être achetés dans un nombre limité de points de vente. Le droit de vendre ces produits appartient aux cantons, qui peuvent transférer ce droit à des communes ou octroyer des concessions à des tiers. En outre, la Confédération doit pouvoir octroyer une concession à un seul concessionnaire pour la vente en ligne dans toute la Suisse. La vente de produits cannabiques ne doit pas poursuivre de but lucratif. D'éventuels bénéfices doivent être affectés à la prévention, à la réduction des risques et l'aide en cas d'addiction.*

*En revanche, une production à titre commercial et à des fins lucratives doit être permise, mais la culture du cannabis et la fabrication de produits cannabiques doivent nécessiter une autorisation de la Confédération. L'importation ou l'exportation de cannabis peut également être autorisée à des fins spécifiques. Des exigences de qualité strictes doivent s'appliquer. Les produits cannabiques doivent en outre être vendus dans des emballages neutres, sans aucun élément de marque spécifique et doivent contenir des mises en garde.*

*Une distinction claire entre production à but lucratif et vente à but non lucratif et le suivi électronique du cannabis de la culture jusqu'à la vente doivent garantir le contrôle strict du marché. Une interdiction totale de la publicité et une taxe d'incitation doivent contribuer à ce que la consommation ne soit pas encouragée. La taxe d'incitation doit également rendre plus chers les produits les plus nocifs.*

*En cas d'infraction aux règles applicables à la production ou à la vente, l'autorisation ou la concession peuvent être retirées et des sanctions pénales peuvent être prononcées. Si des particuliers ne respectent pas les quantités maximales autorisées, ils peuvent être punis d'une amende. Les infractions plus graves ou la remise à des mineurs doivent être punies d'une peine pécuniaire ou d'une peine privative de liberté. Par ailleurs, la tolérance zéro en matière de circulation routière sera maintenue.*

*Confédération et cantons doivent conjointement informer le public sur la nouvelle réglementation. La Confédération doit assumer les tâches prévues à l'échelle nationale, comme l'exploitation du système de suivi, la perception de la taxe d'incitation et l'autorisation de la production, alors que les cantons doivent jouer un rôle essentiel dans le contrôle et la vente de produits cannabiques ainsi que dans la prévention auprès des jeunes. Selon les estimations, la réglementation doit sensiblement améliorer la santé publique. Les frais d'exécution doivent être financés par des indemnités et des émoluments. Il ne s'agit pas de générer des recettes qui pourraient être affectées à d'autres domaines politiques.*

*Une minorité de la commission s'oppose sur le principe à une réorientation de la politique en matière de cannabis. Dix-huit autres minorités proposent des modifications parfois importantes du projet.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>1 Genèse du projet</b>	<b>6</b>
1.1 Initiative parlementaire 20.473	6
1.2 Travaux de la commission et de la sous-commission	7
<b>2 Contexte</b>	<b>8</b>
2.1 Droit en vigueur	8
2.1.1 Bref historique	8
2.1.2 Bases légales s'appliquant au cannabis à des fins non médicales	10
2.2 Nécessité d'agir et objectifs visés	13
2.2.1 Ampleur et conséquences de la consommation de cannabis	13
2.2.2 Nécessité d'agir	15
2.3 Solutions étudiées	18
2.3.1 Réglementation limitée à l'auto-approvisionnement	18
2.3.2 Inclusion des produits à base de chanvre pauvres en THC dans la réglementation sur le cannabis	19
<b>3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen</b>	<b>20</b>
3.1 États membres de l'Union européenne	20
3.1.1 Dépénalisation du cannabis	21
3.1.2 Légalisation de l'auto-approvisionnement de cannabis	22
3.2 Autres États	23
<b>4 Présentation du projet</b>	<b>28</b>
4.1 Réglementation exhaustive du cannabis à des fins non médicales	28
4.1.1 Objet et champ d'application	29
4.1.2 Auto-approvisionnement, possession et consommation	30
4.1.3 Culture et fabrication	32
4.1.4 Vente	35
4.1.5 Objectifs de l'incitation et taxe d'incitation	39
4.1.6 Sanctions	41
4.1.7 Exécution par la Confédération et les cantons	42
4.2 Propositions de minorité	44
4.2.1 Non-entrée en matière	44
4.2.2 Propositions de minorité sur les différentes dispositions	44
<b>5 Commentaire des dispositions</b>	<b>49</b>
<b>6 Conséquences</b>	<b>150</b>
6.1 Conséquences pour la Confédération	151
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	153
6.2.1 Différences cantonales et coordination intercantonale	154

---

6.2.2	Octroi de concessions et contrôle des concessionnaires et des entreprises de culture et de fabrication	155
6.2.3	Mesures renforcées dans le domaine de la prévention, de la réduction des risques et des traitements	155
6.2.4	Poursuites pénales et exécution des peines	155
6.2.5	Conséquences sur les villes, les agglomérations et les régions de montagne	156
6.3	Conséquences sur l'économie	156
6.3.1	Conséquences sur le marché du cannabis	156
6.3.2	Valeur ajoutée brute	159
6.3.3	Recettes de l'État	160
6.4	Conséquences sur la société	160
6.4.1	Conséquences sur la demande de cannabis	160
6.4.2	Conséquences sur la santé publique	161
6.4.3	Conséquences sur la protection de la jeunesse	163
6.4.4	Conséquences sur la sécurité publique	163
6.5	Conséquences environnementales	164
<b>7</b>	<b>Aspects juridiques</b>	<b>165</b>
7.1	Constitutionnalité	165
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	167
7.2.1	Conventions onusiennes en matière de stupéfiants	168
7.2.2	Législation en matière de droits de l'homme	170
7.2.3	Convention d'application du 19 juin 1990 de l'Accord de Schengen (CAAS)	170
7.2.4	Conformité avec le droit commercial international	172
7.2.5	Expériences d'autres États	173
7.2.6	Évaluation globale des obligations de droit international	173
7.3	Forme de l'acte à adopter	174
7.4	Frein aux dépenses	175
7.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	175
7.6	Délégation de compétences législatives	176
7.7	Protection des données	179

## Littérature

---

# Rapport

## 1 Genèse du projet

### 1.1 Initiative parlementaire 20.473

Le 25 septembre 2020, Heinz Siegenthaler (Le Centre [PBD], BE), qui était alors conseiller national, a déposé l'initiative parlementaire 20.473, dont la teneur est la suivante :

*Conformément aux recommandations de la Commission fédérale pour les questions liées à l'addiction, la législation sera modifiée de telle sorte que la culture, la production, le commerce et la consommation de cannabis contenant du THC poursuivent les objectifs suivants :*

- *tenir compte de la politique des 4 piliers définie par la Suisse en matière de drogue ;*
- *charger les autorités de contrôler la production et le commerce, en particulier à des fins de protection de la jeunesse et des consommateurs ainsi que d'information ;*
- *séparer le marché médical et le marché non médical ;*
- *assécher le marché noir en supprimant la prohibition ;*
- *introduire une taxe et réglementer la publicité ;*
- *encadrer la production destinée à un usage personnel.*

Dans le développement de son initiative, l'auteur explique que l'interdiction du cannabis ne remplit pas suffisamment son objectif de protection de la population et qu'elle n'est pas proportionnée au vu des connaissances scientifiques sur la nocivité du cannabis. Il précise que 300 000 personnes consomment régulièrement du cannabis et que le marché noir se développe : le cannabis qui y est acheté n'est pas traçable et sa qualité n'est pas contrôlable, de sorte qu'il n'existe aucune protection ni information pour les consommatrices et les consommateurs. Seule une réglementation légale permettrait d'affronter ces problématiques et de répondre aux exigences de la politique de la Suisse en matière de dépendances. L'auteur de l'initiative estime que, pour protéger efficacement la jeunesse, il faut réguler le marché. Il souligne également le potentiel écologique et économique de la plante utile qu'est le chanvre.

Le 28 avril 2021, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire. Par 13 voix contre 11 et 1 abstention, elle a décidé d'y donner suite. Le 19 octobre 2021, son homologue du Conseil des États (CSSS-E) s'est ralliée à cette décision par 9 voix contre 2.

## 1.2 Travaux de la commission et de la sous-commission

Le 6 avril 2022, la CSSS-N a décidé, par 13 voix contre 6 et 3 abstentions, de confier à une sous-commission le soin de préparer un projet d'acte. À sa séance suivante, elle a décidé que la sous-commission serait composée de neuf membres<sup>1</sup> et a adopté le mandat qu'elle souhaitait confier à cette dernière : lors de l'élaboration du projet d'acte, la sous-commission devait tenir compte des résultats obtenus à ce jour dans le cadre des essais pilotes et intégrer dans ses travaux les enseignements recueillis dans d'autres pays, les résultats de la recherche ainsi que d'autres données fondamentales.

La sous-commission a commencé ses travaux à la mi-août 2022 et a tenu onze séances au total. Elle a consacré la première phase, de mi-août 2022 à mi-avril 2024, à concevoir le fond d'une réglementation du cannabis. Lors des deux premières séances, elle s'est procuré une vue d'ensemble de différents modèles de réglementation. Aux deux séances suivantes, elle a décidé des objectifs et des principes de base d'une future réglementation. Lors de quatre autres séances, elle a discuté de différentes questions complémentaires découlant de ces principes de base qui devaient être clarifiées pour que les dispositions légales puissent être élaborées. Durant cette première phase des travaux, la sous-commission a également mené des auditions avec des représentants et des représentantes de la Commission fédérale pour les questions liées aux addictions et à la prévention des maladies non transmissibles (CFANT), d'associations spécialisées dans la politique en matière de drogue et de dépendances, de l'industrie productrice de chanvre ainsi que des cantons et des villes. En novembre 2022, elle a également entendu des spécialistes du Québec et d'Allemagne.

Le 31 août 2023, la commission a proposé à son conseil, par 15 voix contre 7 et 2 abstentions, de prolonger de deux ans le délai imparti pour élaborer un projet d'acte, arguant notamment que les travaux susmentionnés prenaient du temps. Une minorité a pour sa part proposé de classer l'initiative. Le 28 septembre 2023, le Conseil national a approuvé la prolongation du délai par 104 voix contre 69.

Conformément à l'art. 112, al. 1, de la loi sur le Parlement du 13 décembre 2002<sup>2</sup>, la sous-commission et la commission ont fait appel à des spécialistes de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) pour leurs travaux. Comme la réglementation du cannabis à des fins non médicales ne soulève pas uniquement des questions de protection de la santé, mais concerne aussi, par exemple, l'économie, la fiscalité, la sécurité routière ou le droit international, les spécialistes de l'OFSP ont fait appel à d'autres spécialistes des services fédéraux compétents dans les domaines susmentionnés. Ils ont également commandé différentes études et expertises afin d'analyser les aspects essentiels d'une future réglementation. En collaboration avec le Secrétariat d'État à l'économie

<sup>1</sup> Composition initiale : Barbara Gysi (présidente), Céline Amaudruz, Thomas de Courten, Verena Herzog (jusqu'en novembre 2023), Lorenz Hess, Jörg Mäder (jusqu'en novembre 2023), Léonore Porchet, Andri Silberschmidt (jusqu'en octobre 2024) et Flavia Wasserfallen (jusqu'en novembre 2023)

Autres membres : Martina Bircher (de novembre 2023 à décembre 2024), Vroni Thalmann-Bieri (à partir de novembre 2023), Sarah Wyss (à partir de novembre 2023), Regine Sauter (à partir de novembre 2024), Thomas Aeschi (à partir de janvier 2025).

<sup>2</sup> RS 171.10

(SECO), l'OFSP a également commandé une analyse d'impact de la réglementation (AIR) approfondie. Enfin, dans le cadre de ses travaux, la sous-commission s'est largement fondée sur le rapport « Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit », que le Conseil fédéral a publié en novembre 2023 en réponse au postulat Minder 21.3280<sup>3</sup>.

Durant la deuxième phase des travaux de fin octobre à mi-décembre 2024, la sous-commission a ensuite discuté de l'avant-projet que l'administration avait élaboré sur la base des objectifs, des principes de base et des questions complémentaires. Le 9 décembre 2024, la sous-commission a approuvé cet avant-projet à l'intention de la commission par 5 voix contre 4.

Les 13 et 14 février 2025, la commission a examiné l'avant-projet de la sous-commission. Par 14 voix contre 8 et 3 abstentions, elle est entrée en matière sur l'avant-projet, qu'elle a adopté au vote sur l'ensemble par 14 voix contre 9 et 2 abstentions. Le 3 juillet 2025, la commission a validé pour la consultation l'avant-projet corrigé sur le plan rédactionnel, assorti d'un rapport explicatif.

Le même jour, la commission a en outre proposé à son conseil, sans contre-proposition, de prolonger de deux ans le délai imparti pour élaborer un projet d'acte, afin de pouvoir poursuivre les travaux sur ce projet.

## **2 Contexte**

### **2.1 Droit en vigueur**

#### **2.1.1 Bref historique**

La façon de réglementer le cannabis fait depuis longtemps l'objet de discussions. En juin 2004, une proposition du Conseil fédéral visant à décriminaliser largement le cannabis a échoué au Parlement : par deux fois, le Conseil national a décidé de ne pas entrer en matière sur le projet. La proposition du Conseil fédéral visant à décriminaliser le cannabis constituait un élément essentiel d'une vaste révision partielle de la loi sur les stupéfiants<sup>4</sup> du 3 octobre 1951 (LStup) que le Conseil fédéral avait soumise au Parlement en mars 2001<sup>5</sup>. Le projet du Conseil fédéral visait ainsi à dépénaliser la consommation de cannabis. En outre, dans certaines circonstances, il s'agissait de tolérer la production de cannabis et sa remise à des adultes dans des points de vente ; cette large décriminalisation du cannabis devait s'accompagner de campagnes de prévention et d'un développement des offres de conseil et d'intervention précoce.

Peu après l'échec de la vaste révision partielle de la LStup, la CSSS-N a élaboré une initiative parlementaire dont l'objectif était d'inscrire rapidement dans la loi les élé-

<sup>3</sup> Rapport disponible sous [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 21.3280 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

<sup>4</sup> RS 812.121

<sup>5</sup> Message et projet du Conseil fédéral du 9.3.2001 concernant la révision de la loi sur les stupéfiants (FF 2001 3537, FF 2001 3631), n° d'objet 01.024

ments de la révision partielle rejetée qui étaient susceptibles de recueillir une majorité<sup>6</sup>. Le 20 mars 2008, le Conseil national et le Conseil des États ont adopté le projet de la CSSS-N portant modification de la LStup, décision qui a été confirmée par le peuple au référendum le 30 novembre 2008. Cette modification est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2011<sup>7</sup>. Elle a inscrit dans la loi le modèle des quatre piliers (prévention ; thérapie et réinsertion ; réduction des risques et aide à la survie ; répression et contrôle) et, de manière définitive, le traitement avec prescription d'héroïne. Il s'agissait en outre d'autoriser l'utilisation limitée du cannabis et d'autres stupéfiants illégaux à des fins médicales.

Si le peuple a accepté la révision partielle de la LStup, il a, le même jour, rejeté une initiative populaire visant à légaliser le cannabis, par 63,3 % des voix. L'initiative populaire « Pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse » visait à ce que la consommation, la culture et la possession de cannabis pour son propre usage ne soient plus punissables<sup>8</sup> et à ce que la Confédération réglemente la production, l'importation, l'exportation et le commerce du cannabis.

En 2009, la CSSS-N s'est réattellée à la question de la réglementation du cannabis et a décidé d'élaborer une modification de la LStup visant à ce que la consommation de cannabis soit punie par une amende d'ordre<sup>9</sup>. Le but de cette modification était d'uniformiser et de simplifier la poursuite pénale. Le Conseil national et le Conseil des États ont adopté le projet le 28 septembre 2012 et la modification est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2013. Depuis, la consommation de cannabis par des adultes est généralement soumise à la procédure d'amende d'ordre et la possession de cannabis pour usage personnel n'est pas punissable jusqu'à dix grammes au maximum. Entre-temps, le Parlement a adopté la loi sur les amendes d'ordre du 18 mars 2016 (LAO)<sup>10</sup> et les dispositions relatives à la procédure d'amende d'ordre y ont été transférées pour janvier 2018.

En février 2019, le Conseil fédéral a soumis au Parlement une modification temporaire de la LStup portant sur des essais pilotes scientifiques sur les effets de l'utilisation du cannabis à des fins non médicales<sup>11</sup>. Il répondait ainsi à cinq motions de même teneur et à une initiative parlementaire de la CSSS-N déposées après que des projets de recherche n'eurent pas pu être autorisés faute de base légale. Le 25 septembre 2020, le Conseil national et le Conseil des États ont adopté la modification de la loi, qui est entrée en vigueur le 15 mai 2021 et sera valable jusqu'au 14 mai 2031. Elle permet de mener des essais pilotes scientifiques, limités dans l'espace, dans le

<sup>6</sup> Rapport et projet de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 4.5.2006 (FF **2006** 8141, FF **2006** 8195), n° d'objet 05.470

<sup>7</sup> Les art. 3e et 3f LStup sont déjà entrés en vigueur le 1.1.2010 (RO **2011** 2559).

<sup>8</sup> Message du Conseil fédéral du 15.12.2006 (FF **2007** 241), n° d'objet 06.106

<sup>9</sup> Rapport et projet de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 26.10.2011 (FF **2011** 7523, FF **2011** 7543), n° d'objet 04.439. Deux autres initiatives parlementaires concernant la réglementation du cannabis étaient alors pendantes : l'iv. pa. 04.443 a depuis été retirée et l'iv. pa. 04.459, liquidée.

<sup>10</sup> RS **314.1**

<sup>11</sup> Message et projet du Conseil fédéral du 27.2.2019 (FF **2019** 2497, FF **2019** 2527), n° d'objet 19.021

temps et dans leur objet, sur les effets d'une utilisation du cannabis à des fins non médicales.

En juin 2020, parallèlement aux discussions sur les essais pilotes, le Conseil fédéral a présenté un autre projet, qui visait à lever l'interdiction d'utiliser le cannabis à *des fins médicales*<sup>12</sup>. Il se fondait sur un rapport qu'il avait présenté en réponse à une motion déposée en 2014<sup>13</sup>. Le 19 mars 2021, le Conseil national et le Conseil des États ont adopté cette modification de la loi, qui est entrée en vigueur en août 2022. Depuis, les médecins peuvent prescrire des médicaments à base de cannabis et n'ont plus besoin d'une autorisation exceptionnelle de l'OFSP.

Le 30 avril 2024, le texte de l'initiative populaire fédérale « Légaliser le cannabis : une chance pour l'économie, la santé et l'égalité » a été publié<sup>14</sup>. Cette initiative populaire vise notamment à autoriser les adultes à cultiver et à posséder du cannabis. En ce qui concerne la consommation personnelle et le droit de conduire un véhicule, elle prévoit des quantités maximales élevées par rapport aux réglementations d'autres pays. La culture et la vente de cannabis à des fins commerciales seraient autorisées, mais soumises à licence. Par ailleurs, les revenus provenant de l'imposition des produits cannabiques seraient attribués à la formation, à la prévention et à l'information. Le délai impartit pour la récolte des signatures court jusqu'au 30 octobre 2025.

### **2.1.2 Bases légales s'appliquant au cannabis à des fins non médicales**

Sont considérées comme cannabis au sens de la législation sur les stupéfiants les plantes de chanvre ou parties de plantes de chanvre présentant une teneur totale moyenne en tétrahydrocannabinol (THC) de 1,0 % au moins ainsi que l'ensemble des objets et préparations présentant une teneur totale en THC de 1,0 % au moins ou fabriqués à partir de chanvre présentant une teneur totale en THC de 1,0 % au moins. Cette valeur limite de THC s'applique donc aussi aux extraits de cannabis, à la résine de cannabis (haschich), à l'huile de cannabis et aux teintures à base de cannabis, mais également aux graines et aux boutures de cannabis qui permettent de cultiver des plantes d'une teneur totale en THC de 1,0 % au moins. Ces définitions sont ancrées dans l'ordonnance du DFI sur les tableaux des stupéfiants<sup>15</sup> du 30 mai 2011 (OTStup-DFI).

Le chanvre dont la teneur totale en THC est inférieure à 1,0 % n'est pas considéré comme un stupéfiant et peut être cultivé, mis dans le commerce et, dans certaines circonstances, importé et exporté sans être soumis aux contrôles relevant du droit des stupéfiants. D'autres cannabinoïdes, comme le cannabidiol (CBD), ne sont pas non plus soumis à la législation sur les stupéfiants, pour autant qu'ils ne figurent pas dans

<sup>12</sup> Message et projet du Conseil fédéral du 24.6.2020 (FF 2020 5875, FF 2020 5915), n° d'objet 20.060

<sup>13</sup> Cf. parlement.ch > Travail parlementaire > Curia Vista > 14.4164 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

<sup>14</sup> FF 2024 941

<sup>15</sup> Annexe 1 OTStup-DFI, RS 812.121.11

le tableau des stupéfiants. En fonction de l'usage prévu, les produits à base de chanvre dont la teneur totale en THC est inférieure à 1 % sont soumis à la législation sur les produits thérapeutiques, à celle sur les denrées alimentaires, à celle sur les produits du tabac ou à celle sur les produits chimiques. En l'absence de loi spéciale, c'est la loi fédérale du 12 juin 2009 sur la sécurité des produits (LSPro)<sup>16</sup> qui s'applique ; pour les produits contenant du CBD sans usage défini, c'est la législation sur les produits chimiques qui entre en ligne de compte<sup>17</sup>.

En Suisse, les stupéfiants ayant des effets de type cannabique sont interdits, à moins qu'ils ne soient utilisés à des fins médicales (art. 8, al. 1, let. d, LStup). Cela signifie que la culture, l'importation, la fabrication, la mise dans le commerce et la consommation de cannabis à des fins non médicales sont généralement interdites et punissables. Si aucune convention internationale ne s'y oppose, l'OFSP peut toutefois accorder des autorisations exceptionnelles de mise dans le commerce pour autant que le cannabis soit utilisé pour la recherche scientifique (art. 8, al. 5, LStup) ou dans le cadre de mesures de lutte contre les abus (art. 8, al. 8, LStup). De plus, la vente de cannabis à des fins non médicales est permise dans le cadre d'essais pilotes scientifiques autorisés par l'OFSP (art. 8a LStup). Les produits acquis dans le cadre de ces essais pilotes ne peuvent être consommés que pour un usage personnel et en dehors des lieux accessibles au public.

Les infractions à l'interdiction du cannabis à des fins non médicales sont traitées différemment selon leur gravité et l'âge des personnes concernées (art. 19 à 27 LStup). La consommation de cannabis d'une personne adulte est généralement traitée comme une simple contravention à la loi et punie d'une amende d'ordre de 100 francs, pour autant qu'aucune autre infraction n'ait été commise (art. 1, al. 1, let. a, ch. 10 LAO ; annexe 2 de l'ordonnance sur les amendes d'ordre du 16.1.2019<sup>18</sup>). Par contre, la possession d'une quantité minimale de cannabis – fixée à dix grammes au maximum – n'est pas punissable (art. 19b, al. 2, LStup). Dans la circulation routière, la tolérance zéro est de mise : une personne est réputée incapable de conduire à partir du moment où il peut être prouvé que son sang contient du THC, indépendamment d'autres preuves et de la tolérance individuelle. Le seuil de détection analytique est fixé au niveau de l'ordonnance : il est de 1,5 µg de THC par litre de sang<sup>19</sup>. La police ne peut toutefois ordonner une analyse sanguine que si elle soupçonne une inaptitude à la conduite. Si du THC est détecté dans le sang, il s'agit d'une infraction grave sanctionnée par le retrait du permis de conduire et, en règle générale, par une peine pécuniaire. Enfin, en cas de consommation de cannabis ou d'autres infractions commises par des mineurs,

<sup>16</sup> RS 930.11

<sup>17</sup> Pour des explications détaillées, cf. rapport en réponse au postulat Minder 21.3280, pp. 28 à 47.

<sup>18</sup> RS 314.11

<sup>19</sup> Art. 34 de l'ordonnance de l'OFROU concernant l'ordonnance sur le contrôle de la circulation routière (OCCR-OFROU, RS 741.013.1) et art. 2, al. 2, de l'ordonnance sur les règles de la circulation routière (OCR, RS 741.11). Cf. également l'art. 31, al. 2, et l'art. 55, al. 7, de la loi fédérale sur la circulation routière du 19.12.1958 (LCR, RS 741.01).

le droit pénal des mineurs s'applique. En vertu du principe de l'éducation avant la peine, il prévoit de nombreuses mesures éducatives ou thérapeutiques<sup>20</sup>.

Les exigences relatives aux essais pilotes scientifiques sont définies de manière détaillée dans une ordonnance<sup>21</sup>. Les essais pilotes visent à fournir des informations sur les effets sur la santé physique et psychique des consommatrices et consommateurs, sur les comportements liés à la consommation, sur les aspects socio-économiques, sur le marché illégal, sur la protection de la jeunesse et sur l'ordre et la sécurité publics. Ils ne doivent pas durer plus de cinq ans et une seule prolongation de deux ans est possible. Ils doivent être limités à une ou plusieurs communes et le nombre de participantes et participants par essai pilote ne doit pas dépasser 5000 personnes. Ces personnes doivent être majeures, pouvoir prouver qu'elles consomment déjà régulièrement du cannabis et être domiciliées dans le canton où est organisé l'essai pilote. Certains groupes de personnes vulnérables (par ex. femmes enceintes ou personnes incapables de discernement) sont exclus de la participation. Le cannabis vendu doit être cultivé en Suisse selon les normes biologiques et les règles de bonnes pratiques agricoles. Des exigences relatives à la qualité du produit et aux informations qui doivent y figurer s'appliquent. Les essais pilotes doivent prévoir un plan de sécurité, de protection de la jeunesse et de la santé, et le personnel de vente doit être formé. Afin de surveiller la santé des personnes participantes, les essais pilotes doivent désigner un ou une médecin-responsable. Une limite de vente s'applique. La publicité pour les produits cannabiques, la remise à des tiers et la consommation dans l'espace public sont interdites. Enfin, les responsables des essais pilotes doivent chaque année faire rapport à l'OFSP sur le déroulement des essais. L'OFSP doit informer le public et évaluer les rapports de recherche au fur et à mesure ainsi qu'à la fin des essais pilotes.

Fin 2024, sept essais pilotes<sup>22</sup> étaient en cours, réunissant au total 7712 consommatrices et consommateurs de cannabis. Les essais pilotes sont menés dans les cantons de Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Genève, Lucerne, Vaud et Zurich. Les points de vente se situent dans les villes de Bâle, Berne, Bienne, Lausanne, Winterthour et Zurich, ainsi qu'à Allschwil et Liestal (BL), Vernier (GE), Dübendorf, Horgen, Schlieren et Wetzikon (ZH). Les questions de recherche des essais pilotes diffèrent ; par exemple, certains modèles de réglementation sont à but non lucratif, d'autres non. En fonction de l'essai pilote, les points de vente sont des pharmacies, des services municipaux, des magasins spécialisés dans les produits cannabiques ou des *social clubs* gérés par des associations. Dans certains de ces *social clubs*, il est possible de consommer du cannabis sur place. Une large gamme de produits cannabiques est proposée. Leur teneur totale en THC ne doit pas dépasser 20 %, mais des produits avec une teneur en THC plus faible (à partir de 5 % environ) sont également proposés. Les essais pilotes sont pour la plupart financés par des fonds publics et par le produit des ventes, parfois aussi par des fonds privés.

<sup>20</sup> Cf. rapport de l'OFSP de novembre 2019 sur la protection de la jeunesse dans le domaine de la consommation de substances addictives, disponible sous : [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 19.021 > Documents publics des commissions.

<sup>21</sup> Ordonnance du 31.3.2021 sur les essais pilotes au sens de la loi sur les stupéfiants (OEPS-tup, RS 812.121.5)

<sup>22</sup> Mavrot, C. / Hadorn, S. / Novet, B. (2024b) : Executive Summary: Analyse der Ergebnisse der Pilotversuche mit Cannabis in Schweizer Städten - Erster Teil, 2023 bis Mitte 2024. Sur mandat de l'OFSP. Université de Lausanne. (rapport complet disponible en français)

## 2.2 Nécessité d’agir et objectifs visés

### 2.2.1 Ampleur et conséquences de la consommation de cannabis

#### *Ampleur de la consommation de cannabis*

Le cannabis est la substance illégale la plus fréquemment consommée en Suisse. Selon l’enquête suisse sur la santé de 2022, 7,6 % des 15 à 64 ans ont consommé du cannabis au cours des douze derniers mois<sup>23</sup> et 4 % des 15 à 64 ans, soit plus de 220 000 personnes, en ont consommé au cours des 30 derniers jours. Un tiers environ des 15 à 64 ans ont déjà fait l’expérience du cannabis. C’est dans la tranche d’âge des 15 à 24 ans que la consommation est la plus fréquente ; elle diminue nettement à partir de 35 ans. En général, la consommation est plus répandue chez les hommes. Au cours des cinq dernières années, la consommation est restée globalement stable, mais s’il l’on observe la tendance sur les 20 dernières années, elle a augmenté<sup>24</sup>.

En ce qui concerne la consommation problématique, l’enquête suisse sur la santé de 2022 montre que 0,8 % des 15 à 74 ans ont consommé du cannabis pendant 20 jours ou plus au cours du dernier mois. Environ la moitié de ces personnes ont également fumé du tabac quotidiennement<sup>25</sup>. Selon les statistiques d’aide aux personnes dépendantes, lors d’un jour de fonctionnement usuel en 2023, près de 3300 personnes ont été conseillées ou traitées, en ambulatoire ou stationnaire, pour des problèmes principalement liés au cannabis. Ces personnes sont clairement plus jeunes que les personnes qui recourent à une aide en matière de dépendances pour d’autres raisons. En 2023, le nombre d’admissions en traitement stationnaire en raison de troubles liés à la consommation de cannabis s’élevait à 1069 pour un traitement médical et à 109 pour un traitement psychosocial, ce qui correspondait à 7,2 et 8,2 % des admissions pour des problèmes d’addiction. Les motifs d’admission les plus fréquents étaient les troubles liés à la consommation d’alcool (56,1 et 46,1 %), de cocaïne (13,4 et 21 %) et d’opioïdes (9,7 %) <sup>26</sup>.

Les jeunes commencent tôt à consommer du cannabis. Selon l’enquête HBSC de 2022 réalisée auprès des élèves en Suisse, quelque 5 % des jeunes de 14 ans et 10 % des jeunes de 15 ans ont consommé du cannabis au moins une fois au cours des 30 derniers jours ; un cinquième environ de ces consommatrices et consommateurs l’ont fait pendant plus de 10 jours. Environ 11 % des jeunes de 14 ans et 18 % des jeunes de 15

<sup>23</sup> OFS (2024) : Enquête suisse sur la santé 2022, Consommation de cannabis

<sup>24</sup> Les analyses des eaux usées montrent que certaines villes suisses présentent les plus fortes concentrations de résidus de THC après des villes croates, néerlandaises, espagnoles et slovènes. Elles indiquent également que, en Suisse, la consommation ne se limite pas aux grandes villes. Cf. fedpol (2024) : Analyse des eaux usées et drogues – résultats 2023 d’une étude européenne et d’une étude suisse

<sup>25</sup> Obsan / OFSP (2024) : Consommation de substances : Comportement à risque multiple (âge : 15-74). Système de monitoring suisse des addictions et des maladies non transmissibles (MonAM)

<sup>26</sup> OFSP (2024) : Rapport annuel act-info 2023

ans ont déjà essayé le cannabis<sup>27</sup>. Dans une autre étude, démarrée en 2004 avec des enfants de Zurich, on a constaté une consommation nettement plus fréquente de cannabis. Ainsi, en 2013, 42 % des jeunes de 15 ans ont déclaré avoir déjà consommé du cannabis ; deux ans plus tard, à 17 ans, cette proportion était d'environ 64 %<sup>28</sup>.

### *Effets sur la santé*

La consommation de cannabis présente de manière générale des risques pour la santé ; d'un point de vue de santé publique, elle est surtout problématique lorsqu'elle est régulière et importante, qu'elle s'inscrit dans la durée et qu'elle a débuté à un âge précoce. Selon la composition et la dose, l'effet du cannabis est apaisant, euphorisant ou légèrement hallucinogène. Dans le cas d'une consommation de cannabis sporadique, les risques pour la santé sont plutôt faibles comparés à ceux d'autres substances psychoactives, sans pour autant être nuls<sup>29</sup>. Les risques augmentent lorsque la consommation est importante et prolongée sur une longue période. Une consommation à risque et à long terme augmente, chez les consommatrices et les consommateurs, la probabilité de maladies psychiques telles que les dépressions, les troubles anxieux et les troubles de la personnalité. Une telle consommation comporte par ailleurs le risque de développer une dépendance psychique. Le risque de maladies psychiques ou d'épisodes psychotiques augmente également avec la teneur en THC. Fumer du cannabis augmente en outre le risque d'inflammation des voies respiratoires et de cancer, et le mélange avec du tabac accentue encore le risque. Le risque de surdosage est par ailleurs plus élevé lorsque le cannabis a une forte teneur en THC ou lorsqu'il est avalé. Enfin, le cannabis acheté sur le marché illégal peut être contaminé par des diluants ou d'autres substances nocives pour la santé, et sa teneur en THC n'est pas connue<sup>30</sup>.

Des études montrent également que la consommation de cannabis à un jeune âge peut entraver le développement du cerveau, principalement lorsque la consommation est fréquente ou le produit très concentré<sup>31</sup>. Une consommation durable a un effet négatif sur l'attention, la concentration et la capacité d'apprentissage. D'après les connaissances actuelles, ces troubles disparaissent généralement quand la consommation cesse. Il est largement admis que le cannabis peut déclencher ou accélérer l'apparition de troubles du spectre psychotique chez les personnes prédisposées à développer ce type de pathologie et aggraver l'évolution de la maladie.

<sup>27</sup> Delgrande, M. / Balsiger, N. / Schmidhauser, V. (2023): Consommation de substances psychoactives chez les 11 à 15 ans en Suisse – Situation en 2022 et évolution dans le temps. Résultats de l'étude Health Behaviour in School-Age Children (HSBC). Lausanne: Addiction Suisse

<sup>28</sup> Quednow, B. B. / Steinhoff, A. / Bechtiger, L. / Ribeaud, D. / Eisner, M. / Shanahan, L. (2021): High Prevalence and Early Onsets : Legal and Illegal Substance Use in an Urban Cohort of Young Adults in Switzerland. *European Addiction Research*, 28(3): 186-198.

<sup>29</sup> Hall, W. (2014): What has research over the past two decades revealed about the adverse health effects of recreational cannabis use? *Addiction*, 110(1): 19-35.

<sup>30</sup> Bernhard, W. / Ambach, L. / König, S. / Nussbaumer, S. / Weinmann, W. (2017): Untersuchung von Cannabis auf Streckmittel, Verschnittstoffe, Pestizide, mikrobiologische und anorganische Kontaminationen. Sur mandat de l'OFSP.

<sup>31</sup> Hall, W. / Leung, J. / Lynskey, M. (2020): The Effects of Cannabis Use on the Development of Adolescents and Young Adults. *Annual Review of Developmental Psychology*, 2(1): 461-483.

### *Conséquences économiques et sociales*

Dans une étude datant de 2022, le chiffre d'affaires direct annuel réalisé par le marché illégal du cannabis en Suisse est estimé à 582 millions de francs<sup>32</sup>. Cette estimation se fonde sur une consommation annuelle de 39,3 tonnes de cannabis séché et de 16,7 tonnes de haschich. 60 % de cette quantité est utilisée par des personnes qui consomment du cannabis presque quotidiennement. À cela s'ajoutent des coûts estimés à 22 millions de francs pour les traitements médicaux liés au cannabis et à 57 millions de francs pour des frais de police et de justice<sup>33</sup>. Les coûts des activités de prévention ou d'autres coûts liés à la dépendance, tels que les pertes de gain, n'ont pas été pris en compte. Selon l'étude, si le chiffre d'affaires direct du marché illégal du cannabis est aussi élevé, c'est parce que le commerce illégal permet de réaliser des marges bénéficiaires extrêmement importantes. L'étude présente des modélisations<sup>34</sup> qui montrent qu'un marché réglementé provoquerait une chute du chiffre d'affaires du marché du cannabis, car les marges diminueraient. Une réglementation permettrait par ailleurs de réduire les frais de police et de justice et de générer des recettes fiscales.

La plupart des infractions liées à la consommation de stupéfiants concernent encore et toujours le cannabis, mais la proportion est en baisse depuis plusieurs années. Selon la statistique de la criminalité de l'année 2024, 35,6 % des infractions liées à la consommation personnelle de stupéfiants concernaient la consommation de cannabis ; 21,8 % des infractions concernaient plusieurs groupes de substance, le cannabis pouvant en faire partie. Le nombre des infractions à la LStup enregistrées par la police est en baisse depuis 2015. En 2024, on a enregistré 14,5 % d'infractions liées à la consommation personnelle de moins qu'en 2023<sup>35</sup>. De plus, des arrêts du Tribunal fédéral ont modifié la pratique en matière d'exécution<sup>36</sup>. Enfin, il n'existe aucune statistique spécifique à la consommation de cannabis dans la circulation routière<sup>37</sup>.

### **2.2.2 Nécessité d'agir**

La commission estime que la politique en matière cannabis doit prendre une nouvelle direction, car l'interdiction n'a pas eu l'effet escompté et la situation actuelle est extrêmement insatisfaisante. Aujourd'hui, la consommation de cannabis est une réalité dans la société suisse. En dépit de l'interdiction, elle stagne à un niveau élevé depuis

<sup>32</sup> Hoff, O. (2022): Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft. Ökonomische Effekte aktueller und alternativer Regulierung. Zürich: Seismo.

<sup>33</sup> La valeur ajoutée directe du marché du cannabis et des activités dans le domaine de la santé, de la police et de la justice est estimée à 0,06 % du produit intérieur brut.

<sup>34</sup> L'étude présente trois modèles de réglementation : auto-approvisionnement dans le cadre d'associations (*social clubs*), marché strictement réglementé et marché peu réglementé.

<sup>35</sup> OFS (2025) : Statistique policière de la criminalité (SPC). Rapport annuel 2024 des infractions enregistrées par la police, pp. 5 et 53. Dans la statistique, on parle de « produits du chanvre » et non « cannabis ».

<sup>36</sup> Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 17.4076 Rechsteiner Paul « Avenir de la politique suisse en matière de drogue », p. 49, disponible sous [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 17.4076 > Rapport en réponse du postulat ; cf. ATF **6B\_1273/2016**, ATF **6B\_274/2020** et ATF **6B\_911/2021**.

<sup>37</sup> Cf. OFROU (2025) : Statistique des mesures administratives (ADMAS) 2024 ; Obsan / OFSP (2025) : Accidents de la circulation liés à la consommation de substances. Système de monitoring suisse des addictions et des maladies non transmissibles (MonAM)

des années. Les consommatrices et les consommateurs sont criminalisés par l'interdiction sans que cela n'ait d'effet sur la consommation. De plus, ils s'exposent à des risques, car le cannabis acheté illégalement est souvent contaminé ou dilué au moyen de produits nocifs. En raison de l'illégalité, on sait peu de choses sur les consommatrices et les consommateurs et on ne parvient pas à les atteindre par une prévention ciblée. En outre, la consommation commence dès l'âge scolaire ; or, une consommation précoce est particulièrement problématique, car le développement du cerveau n'est pas encore achevé à ce moment-là et une consommation durable de cannabis peut avoir des répercussions sur le développement psychique et social ainsi que sur les performances scolaires. Là encore, l'interdiction n'a pas eu l'effet escompté : les jeunes ont quand même accès au cannabis et la prévention peine à être crédible tant la consommation illégale est répandue. De plus, la police et la justice sont confrontées à un marché illégal établi. Ce marché réalise d'énormes bénéfices, tandis que l'État et la société supportent les coûts des conséquences sanitaires et sociales de la consommation et de la poursuite pénale. Globalement, la commission considère donc que l'approche prohibitive a échoué.

La commission estime qu'un accès légal, mais strictement réglementé, au cannabis pour les adultes serait plus approprié pour protéger la santé publique. Une meilleure qualité et sécurité des produits permettrait de mieux protéger les consommatrices et les consommateurs. Ces derniers pourraient en outre être informés de manière objective sur les produits et les risques liés à la consommation de cannabis. Comme ils n'auraient plus à craindre des poursuites judiciaires, ils seraient généralement plus facilement atteignables, ce qui rendrait la prévention plus efficace et améliorerait la détection précoce de la consommation problématique. De même, il serait possible de promouvoir des formes de consommation à moindre risque. Un cadre légal permettrait également de mieux protéger les jeunes et de les dissuader de consommer du cannabis. Une stricte interdiction de remise de cannabis aux mineurs rendrait l'accès au cannabis plus difficile et, parallèlement, les jeunes seraient moins exposés au marché illégal si celui-ci était réduit. Des dispositions d'accompagnement, telles qu'une interdiction totale de la publicité et des mesures en matière de prix, permettraient de garantir que le cannabis ne devienne pas plus attractif en dépit de l'accès légal à cette substance. Ces dispositions pourraient également contribuer de manière générale à protéger la population des effets négatifs de la consommation de cannabis. De même, un accès légal au cannabis pour les adultes permettrait d'endiguer le marché illégal. Dans l'ensemble, les ressources pourraient ainsi être utilisées de manière ciblée pour réduire la consommation problématique de cannabis, garantir la protection de la jeunesse et lutter contre le commerce illégal organisé.

La commission entend protéger la santé publique et, à cet effet, souhaite créer un cadre légal qui réglemente l'utilisation du cannabis en tant que substance nocive, sans pour autant encourager sa consommation. Le cannabis est une substance psychoactive dont la consommation est nocive. Il doit donc continuer à être considéré comme un stupéfiant et ne pas être traité comme un bien de consommation normal (« ordinary commodity »). Il ne s'agit pas de promouvoir le cannabis, mais plutôt de prévoir une réglementation qui vise une utilisation plus responsable et moins risquée du cannabis, afin de mettre en œuvre plus efficacement les quatre piliers que sont la prévention, la thérapie, la réduction des risques et la répression.

La situation étant depuis longtemps insatisfaisante, la commission estime qu'il est temps, après plusieurs ajustements ponctuels, de réorienter la politique en matière de cannabis. L'introduction de la procédure d'amende d'ordre a apporté des simplifications, mais n'a pas pu résoudre le problème de la consommation illégale répandue. L'interdiction des médicaments à base de cannabis a déjà été levée : l'usage médical a ainsi été clairement séparé de la consommation récréative. Les essais pilotes qui sont menés actuellement permettent à un nombre limité de consommatrices et de consommateurs d'acquérir légalement des produits cannabiques pendant la durée de ces essais. Un sondage mené en 2021 montre que plus des deux tiers de la population soutiennent les essais pilotes et sont favorables à une légalisation du cannabis<sup>38</sup>. La mise en œuvre de l'initiative parlementaire permettra à la Suisse de poursuivre son rôle pionnier dans la politique en matière de drogue et de se doter d'une réglementation moderne en matière de cannabis.

Cette nouvelle réglementation globale du cannabis peut s'appuyer sur les expériences qui ont été faites entre-temps dans d'autres pays (cf. ch. 3.2). En 2013, l'Uruguay a été le premier pays à autoriser l'utilisation du cannabis à des fins non médicales. S'agissant des États-Unis, depuis 2014, 24 États, trois territoires et Washington (district de Columbia) ont légalisé le cannabis à des fins non médicales. En octobre 2018, le Canada a adopté une loi-cadre sur l'utilisation du cannabis à des fins non médicales. Depuis, chaque province du pays applique son propre modèle de vente de cannabis. En Europe, Malte, le Luxembourg et l'Allemagne réalisent leurs premières expériences avec l'auto-provisionnement légal de cannabis. Enfin, le fait de prévoir une nouvelle réglementation du cannabis offre l'opportunité de tirer profit des longues années d'expérience en matière de réglementation du tabac et de l'alcool.

En ce qui concerne la forme que prendra concrètement cette nouvelle réglementation, il faudra tenir compte des enseignements tirés jusqu'à présent des essais pilotes menés dans les villes suisses. Une première analyse des essais pilotes montre que ceux-ci sont sur la bonne voie : aucune détérioration de la situation n'a été constatée, aussi bien sur le plan sanitaire qu'au niveau de la sécurité et de l'ordre publics<sup>39</sup>. Cette analyse montre également que les essais pilotes ont permis d'atteindre des personnes qui étaient auparavant sous les radars. Les personnes qui participent aux essais pilotes utilisent l'offre légale sur la durée, ce qui permet des messages de prévention et de réduction des risques de leur parvenir plus facilement. D'autres observations préliminaires indiquent en outre qu'une approche à but lucratif tend inévitablement à encourager la consommation, même dans un cadre juridique strict. Elles montrent par ailleurs le rôle de premier plan joué par les villes : dans le cadre des essais pilotes, elles ont pu acquérir des connaissances pertinentes et bâtir une étroite collaboration entre les services concernés des secteurs de la santé, du social et de la sécurité. Dans l'ensemble, la commission estime que les essais pilotes livrent des informations précieuses pour la réglementation proposée.

<sup>38</sup> Sotomo (2021): *Einstellungen Legalisierung und Regulierung von Cannabis*. Zurich

<sup>39</sup> Mavrot, C. et al. (2024b), p. 5

## 2.3 Solutions étudiées

La commission, et plus particulièrement la sous-commission, se sont longuement penchées sur différents modèles de réglementation du cannabis. L'objectif était de placer la santé publique et la protection de la jeunesse au cœur d'une future réglementation. Il s'agissait toujours de créer un cadre légal au moyen d'une réglementation : la commission n'a donc pas étudié en détail des approches visant une décriminalisation<sup>40</sup>. En outre, les discussions se sont concentrées sur la façon d'agencer les différents éléments de la réglementation d'un marché du cannabis. Par conséquent, seules les principales alternatives examinées par la sous-commission ou la commission sont présentées ci-après<sup>41</sup>. L'agencement des différents éléments de la réglementation proposée est présenté de manière détaillée au ch. 4 « Présentation du projet ».

### 2.3.1 Réglementation limitée à l'auto-provisionnement

Au début de ses travaux, la commission s'est penchée sur un modèle qui se limiterait, du moins dans un premier temps, à créer un cadre légal pour l'auto-provisionnement. La culture, la possession et la consommation de cannabis à titre personnel sont généralement autorisées dans le cadre de l'auto-provisionnement ; dans certains cas, la culture au sein d'associations à but non lucratif est également autorisée. Les avantages d'un modèle limité à l'auto-provisionnement seraient les suivants : il pourrait être mis en œuvre rapidement, il présenterait peu de risques pour la société et d'autres pays ont déjà de l'expérience en la matière. En outre, comme il ne vise que les personnes qui peuvent et veulent cultiver elles-mêmes du cannabis, il ne devrait pas s'accompagner d'une augmentation significative de la consommation. De plus, il permettrait d'économiser les coûts liés aux poursuites judiciaires contre les consommatrices et les consommateurs. En principe, la décriminalisation de la consommation et de la possession destinée à un usage personnel est compatible avec la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 (Convention unique)<sup>42</sup>, tandis que la vente à titre commercial de cannabis à des fins non médicales y contrevient.

Pour la commission, un modèle limité à l'auto-provisionnement ne présente cependant pas assez d'avantages en matière de protection de la santé et de la jeunesse et ne remplit donc pas les objectifs de l'initiative parlementaire. Les consommatrices et les consommateurs seraient certes déstigmatisés, mais il resterait difficile d'entrer en contact avec eux et, partant, de réduire la consommation problématique. De plus, la qualité des produits cultivés pour un usage personnel est incertaine. Un autre inconvénient de taille est que le marché illégal subsisterait pour l'essentiel, puisque seule une petite

<sup>40</sup> Par décriminalisation, on entend généralement la suppression des sanctions pénales applicables à la consommation et à la détention à des fins de consommation personnelle d'une substance interdite contrôlée. S'agissant du cannabis, plusieurs pays en ont également décriminalisé la culture. Le plus souvent, les sanctions pénales sont remplacées par des sanctions administratives (droit civil) ou par des amendes d'ordre.

<sup>41</sup> Pour une vue d'ensemble des divers modèles de réglementation, cf. ch. 6.5 du rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Minder 21.3280.

<sup>42</sup> RS 0.812.121

partie des consommatrices et des consommateurs seraient susceptibles de cultiver eux-mêmes du cannabis (10 % au plus, selon les expériences réalisées aux États-Unis et au Canada<sup>43</sup>). Autoriser l'exploitation au sein d'associations permettrait certes d'entrer en contact avec davantage de consommatrices et des consommateurs ; cependant, un modèle prévoyant des points de vente et une production à titre commercial est plus susceptible de garantir la protection de la jeunesse et de la santé. Pour ces raisons, la commission n'envisage la culture du cannabis pour un usage personnel que comme un complément dans un marché réglementé.

### **2.3.2 Inclusion des produits à base de chanvre pauvres en THC dans la réglementation sur le cannabis**

À plusieurs reprises, la sous-commission s'est demandé si la réglementation devait également inclure les produits à base de chanvre dont la teneur en THC n'atteint pas 1 % et dont l'usage n'est pas médical, mais récréatif. Ce seuil de 1 % a été introduit en 2011 dans le cadre de la mise en œuvre de la révision de la LStup, sur la proposition de la Société suisse de médecine légale (SSML). L'objectif était d'établir un critère objectif de distinction entre le chanvre industriel et le cannabis (« chanvre à usage stupéfiant »), ce qui devait rendre superflue la difficile évaluation de l'objectif et simplifiait l'exécution. Par la suite, le chanvre n'a toutefois pas seulement été utilisé à des fins industrielles : on a assisté à l'éclosion d'un marché de produits à base de chanvre pauvres en THC et destinés à la consommation. Ces produits sont soumis à différentes réglementations en fonction de leur utilisation (cf. ch. 2.1.2). Les produits à base de chanvre pauvres en THC à fumer ou à chauffer peuvent être mis sur le marché en vertu de la législation sur les produits du tabac. Par contre, il est beaucoup plus difficile de classer dans l'ordre juridique les teintures et extraits de CBD à prendre par voie orale : c'est la législation sur les denrées alimentaires ou celle sur les produits thérapeutiques qui s'applique à ces produits, en fonction de leur finalité principale. Or, les produits concernés ne peuvent pas répondre aux exigences de la législation sur les denrées alimentaires, qui n'autorise qu'un taux minime de résidus de THC. De plus, on observe des différences entre les cantons en matière d'exécution. Dans le rapport qu'il a présenté en réponse au postulat Minder 21.3280 (« Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit »), le Conseil fédéral a exposé en détail la problématique des produits à base de chanvre pauvres en THC et destinés à des fins récréatives. S'agissant de la réglementation de ces produits, il a proposé plusieurs variantes, dont leur inclusion dans une éventuelle réglementation du cannabis à des fins non médicales<sup>44</sup>.

La sous-commission s'est prononcée à plusieurs reprises en faveur du maintien du seuil de 1 % et de l'exclusion des produits à base de chanvre pauvres en THC de la réglementation. Un abaissement du seuil aurait pour avantage d'aligner ce dernier sur les taux généralement appliqués par d'autres pays (0,2 ou 0,3 % de THC) ; toutefois,

<sup>43</sup> Pardal, M. / Kilmer, B. / d'Auria, S. / Strabel, T. / Galimberti, S. / Hoorens, S. / Decorte, T. / Senator, B. (2023): Alternatives to profit-maximising commercial models of cannabis supply for non-medical use. RAND Europe

<sup>44</sup> Cf. ch. 4.4 à 4.11 du rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Minder 21.3280. Les variantes sont présentées au ch. 4.10.3.

la Suisse verrait alors disparaître sa règle claire et éprouvée de classification des stupéfiants avec effet de type THC. Le seuil de 1 % vise l'effet psychotrope. Le cannabis contenant moins de 1 % de THC ne possède pas d'effet psychotrope et n'engendre pas de dépendance. La sous-commission a également rejeté l'assujettissement volontaire des produits à base de chanvre pauvres en THC à la réglementation du cannabis à des fins non médicales. Une telle possibilité compliquerait l'ensemble de la réglementation, créerait des ambiguïtés et engendrerait un surcroît de travail lors de l'exécution. Par exemple, certaines dispositions prévues dans l'avant-projet, telles que l'interdiction totale de la publicité, seraient disproportionnées si on les appliquait aux produits à base de chanvre pauvres en THC, car ces derniers n'ont pas d'effets psychotropes. La sous-commission est donc arrivée à la conclusion que la réglementation devait se concentrer sur le cannabis en tant que substance psychoactive, conformément à l'initiative parlementaire.

### **3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen**

#### **3.1 États membres de l'Union européenne**

Il n'existe pas de législation européenne totalement harmonisée en ce qui concerne l'usage de stupéfiants tels que le cannabis. La manière dont les États membres de l'UE réglementent la consommation de stupéfiants relève de leur responsabilité. L'UE dispose toutefois de compétences législatives dans le domaine du trafic de drogue transfrontalier en vertu de l'article 83 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Sur la base de cette compétence, le Conseil a adopté en 2004 la décision-cadre 2004/757/JI<sup>45</sup>. Celle-ci fixe des règles minimales concernant les éléments constitutifs d'infractions pénales en matière de trafic de drogue et de précurseurs<sup>46</sup>. Les mesures relatives à la consommation personnelle en sont toutefois explicitement exclues. L'UE peut également ajouter des dispositions aux mesures de réduction des effets nocifs de la drogue sur la santé prises par les États membres, y compris des mesures d'information et de prévention (art. 168, al. 1 TFUE). Tous les États membres de l'UE ont ratifié la Convention unique.

Aucun État membre de l'UE ne dispose d'une réglementation du marché du cannabis à des fins non médicales comparable à celle prévue par l'avant-projet. Dans la plupart des États membres de l'UE, l'usage non médical du cannabis est interdit. Dans certains d'entre eux toutefois, des évolutions en faveur d'une nouvelle réglementation du cannabis à des fins non médicales ont eu lieu ces dernières années. Les États vont plus ou moins loin dans cette démarche. Certains ont dépénalisé la possession pour usage personnel et consommation, tandis que d'autres l'ont légalisée. Toutes les approches suivies jusqu'à présent sont, du point de vue des États concernés, compatibles avec le

<sup>45</sup> Décision-cadre 2004/757/JAI du Conseil du 25 octobre 2004 concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue.

<sup>46</sup> Les précurseurs sont des substances qui n'engendrent pas de dépendance mais peuvent être transformées en stupéfiants ou en substances psychotropes.

droit de l'UE et la Convention unique car elles ne légalisent pas le commerce du cannabis.

### 3.1.1 Dépénalisation du cannabis

#### *Portugal*

Au Portugal, la consommation et la possession de petites quantités de toutes les drogues ont été dépénalisées en 2001. Le modèle portugais fait la distinction entre les consommateurs et les trafiquants illégaux, sans réglementation spécifique pour le cannabis<sup>47</sup>. Les consommateurs sont considérés comme des patients à qui il convient de proposer un soutien. Les trafiquants illégaux, en revanche, continuent d'être poursuivis pénalement. Ce modèle met l'accent sur le traitement et la réduction des risques pour les consommateurs.<sup>48</sup> La vente et la consommation de cannabis restent illégales.<sup>49</sup>

#### *République tchèque*

En République tchèque, la possession de drogues pour usage personnel est passée en 1990 du statut de délit à celui d'infraction. En 1999, des seuils en dessous desquels la possession devait rester impunie ont été définis pour différents stupéfiants. En 2009, la restriction de quantité pour le cannabis a finalement été levée.<sup>50</sup> En outre, des discussions sont en cours au sein du gouvernement et du parlement au sujet de la légalisation du cannabis à des fins non médicales. Les modalités ne sont toutefois pas encore définies.

#### *Espagne*

Depuis le début des années 90, des associations de culture à but non lucratif appelées *Cannabis Social Clubs* (CSC) se sont établies en Espagne dans certaines régions, permettant à leurs membres d'acquérir du cannabis pour leur propre usage et d'en consommer.<sup>51</sup> Elles agissent dans une zone de flou juridique et s'appuient sur une jurisprudence laissant entendre que les activités se déroulant dans l'espace privé (consommation, production, distribution sans but lucratif) ne peuvent être poursuivies pénalement.<sup>52</sup>

#### *Pays-Bas*

Aux Pays-Bas, le cannabis est toujours interdit par la loi, mais depuis 1976, la vente, la possession et la consommation de petites quantités de cannabis sont *de facto* légalisées. Concrètement, cela signifie que ce commerce est toléré dans ce que l'on appelle les *coffeeshops*. Toutefois, la production et la distribution de cannabis ne sont pas

<sup>47</sup> Une petite quantité correspond à dix doses quotidiennes, qui varient selon les substances.

<sup>48</sup> Hofmann, R. (2025): *The Regulation of Cannabis in Europe. Of Highs and Laws*. Londres: Routledge.

<sup>49</sup> Lei n.º 30/2000. Regime jurídico do consumo de estupefacientes.

<sup>50</sup> Zabransky, T. / Mravcik, V. / Gajdosikova, H. / Milovsky, M. (2001): *Impact Analysis Project of New Drugs Legislation: Summary Final Report*. Prague : Bureau du gouvernement tchèque, Secrétariat de la Commission nationale des drogues.

<sup>51</sup> Pardal, M. et al. (2023).

<sup>52</sup> Philibert, A. / Zobel, F. (2019): *Revue internationale des modèles de régulation du cannabis*. Genève p. 37 ss.

tolérées, ce qui conduit à certaines contradictions de cette approche («problème de *backdoor*»). En 2017, le parlement néerlandais a donc adopté une loi expérimentale visant à légaliser temporairement et localement la culture du cannabis. L'objectif est de déterminer si l'ensemble de la chaîne de valeur, de la culture à la vente dans les *coffeeshops* en passant par la livraison, peut se dérouler sous contrôle de l'État.<sup>53</sup> L'essai, limité à quatre ans, a débuté en 2025 et doit faire l'objet d'une évaluation scientifique similaire à celle des essais pilotes menés en Suisse.<sup>54</sup> Il n'existe pas pour l'heure de résultats fiables à ce sujet.

### 3.1.2 Légalisation de l'auto-provisionnement de cannabis

#### *Luxembourg*

Au Luxembourg, l'auto-provisionnement a été légalisé pour les adultes en 2023. Il est permis de cultiver jusqu'à quatre plants par foyer à condition qu'ils ne soient pas visibles depuis l'espace public. Les emballages des graines de cannabis doivent comporter des mises en garde. La consommation de cannabis dans les lieux publics reste interdite.<sup>55</sup>

#### *Malte*

Malte est le premier pays européen à avoir autorisé fin 2021 la culture pour l'auto-provisionnement ainsi que les CSC. À Malte, les adultes peuvent désormais détenir jusqu'à sept grammes de cannabis, cultiver jusqu'à quatre plants par foyer et conserver jusqu'à 50 grammes de cannabis séché chez eux. Les CSC requièrent une autorisation de la *Authority for the Responsible Use of Cannabis*. Ils doivent être à but non lucratif et la publicité est interdite. Le nombre de membres est limité à 500 par club. Les membres peuvent acheter jusqu'à sept grammes de cannabis séché par jour et 50 grammes par mois. Les touristes et les personnes de moins de 18 ans ne peuvent pas devenir membres. La consommation de cannabis reste interdite dans les lieux publics<sup>56</sup>.

#### *Allemagne*

En Allemagne, la loi sur la consommation de cannabis est en vigueur depuis avril 2024. Les adultes peuvent désormais consommer légalement du cannabis et en cultiver jusqu'à trois plants chez eux pour leur propre usage. La possession jusqu'à 25 grammes de cannabis séché dans l'espace public n'est pas passible de sanction. À titre privé, le seuil autorisé est de 50 grammes de cannabis séché. La consommation de cannabis dans l'espace public est limitée. Par exemple, elle est interdite dans les zones piétonnes entre 7 et 20 heures. Il est interdit d'en consommer en présence de

<sup>53</sup> Hofmann R. (2025).

<sup>54</sup> [www.government.nl](https://www.government.nl) > Topics > Controlled Cannabis Supply Chain Experiment, 6 mai 2025.

<sup>55</sup> Loi du 10 juillet 2023 portant modification de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie.

<sup>56</sup> Act No. LXVI of 2021. Authority on the Responsible Use of Cannabis Act.

mineurs, à proximité d'écoles, d'aires de jeux pour enfants, d'établissements pour enfants et adolescents ou d'installations sportives. La possession de cannabis reste interdite aux moins de 18 ans. Toute publicité ou activité de sponsoring pour le cannabis ou pour les associations de culture est interdite.<sup>57</sup>

Depuis juillet 2024, les associations de culture sont autorisées à cultiver du cannabis. L'objectif est que les consommateurs qui ne peuvent ou ne veulent pas le cultiver eux-mêmes puissent s'en procurer légalement. Les associations de culture doivent obtenir une autorisation de l'autorité compétente de leur Land. Elles sont limitées à 500 membres et ceux-ci peuvent acquérir au maximum 25 grammes de cannabis par jour et au maximum 50 grammes par mois pour leur propre consommation. La consommation au sein de l'association de culture n'est pas autorisée.<sup>58</sup> Il est envisagé dans un deuxième temps de mener des projets pilotes limités dans le temps dans les Länder ; comme pour les projets pilotes menés en Suisse, il s'agit d'élargir les possibilités de vente, et de les évaluer scientifiquement.<sup>59</sup>

En Allemagne, les premiers signes montrent que le modèle basé sur l'auto-provisionnement ne permet pas de répondre à la demande en cannabis. Le marché illégal ne devrait donc être que partiellement supplanté.

## 3.2 Autres États

Les expériences de légalisation du cannabis à des fins non médicales en Uruguay, au Canada et dans plusieurs États américains sont particulièrement intéressantes car il s'agit de réglementations complètes du marché. D'autres pays ont dépenalisé l'usage, la consommation et la possession de cannabis. Il s'agit par exemple de l'Afrique du Sud, de l'Australie ou de la Jamaïque.

### *États-Unis*

Aux États-Unis, 24 États, 3 territoires et le *district de Columbia* ont créé jusqu'à présent un accès légal au cannabis. Il s'agit exclusivement de lois applicables au niveau des États, tolérées jusqu'ici par le gouvernement fédéral. Il n'existe pas de législation au niveau fédéral, ce qui entraîne des différences entre les États. Les États de Washington et du Colorado sont les premiers à avoir légalisé le cannabis à des fins non médicales en 2012 (ouverture du marché en 2014). Fin 2023, plus de la moitié de la population américaine vivait dans un État ayant légalisé la consommation de cannabis pour les adultes à partir de 21 ans.<sup>60</sup>

Actuellement, tous les points de vente poursuivent un but commercial et sont gérés par des entreprises privées. Il existe des différences entre les États, par exemple en ce

<sup>57</sup> Loi sur le cannabis de consommation (Konsumcannabisgesetz, KCanG) du 27 mars 2024.

<sup>58</sup> [www.bundesgesundheitsministerium.de](http://www.bundesgesundheitsministerium.de) > Themen > Cannabis > FAQ Cannabisgesetz, 6 mai 2025.

<sup>59</sup> La réalisation de cette deuxième phase sous le nouveau gouvernement fédéral est actuellement incertaine.

<sup>60</sup> Substance Abuse and Mental Health Services Administration. 2023 National Survey on Drug Use and Health.

qui concerne les quantités maximales pouvant être achetées. Les consommateurs du Connecticut peuvent par exemple acheter une demi-once (environ 14 grammes) de cannabis à la fois.<sup>61</sup> Dans l'État de New York, cette limite s'élève à trois onces (environ 85 grammes).<sup>62</sup> Il existe également des différences en ce qui concerne les directives d'emballage. Dans les États du New Jersey et du Maryland, les emballages doivent être neutres (*plain packaging*). D'autres différences existent en matière d'implantation des points de vente, d'âge minimum, d'exigences de sécurité, de possibilités de commander en ligne et de se faire livrer à domicile.

Les résultats concernant l'impact de la légalisation du cannabis à des fins non médicales aux États-Unis sont très hétérogènes et souvent contradictoires. Cela s'explique entre autres par les différences de modèles de réglementation adoptés par les États. De plus, la légalisation est, dans la plupart des États, encore relativement récente. Par conséquent, les données de nombreux États ne sont pas encore disponibles. De plus, dans certains d'entre eux, la vente au détail n'est pas encore totalement mise en œuvre.

Sur les 33 études évaluées dans une publication datant de 2024, dix études n'ont pas révélé de changement lié à la légalisation sur la prévalence de consommation de cannabis chez les adolescents, six études ont permis de constater une baisse et sept une hausse. Chez les jeunes adultes, huit études ont montré une augmentation pour au moins un indicateur, quatre études n'ont montré aucun changement et une étude a montré une baisse.<sup>63</sup>

Une autre évaluation de 32 études menées aux États-Unis, publiée en 2023, montre que la prévalence mensuelle de la consommation de cannabis semble avoir augmenté de manière significative chez les personnes âgées de 26 ans et plus après la légalisation, alors qu'aucune augmentation significative n'a été observée chez les jeunes adultes (18-25 ans) et les adolescents (12-17 ans).<sup>64</sup>

Les études menées dans l'État de Californie montrent que la prévalence mensuelle de la consommation de cannabis a augmenté chez les adultes et chez les jeunes adultes à la suite de la légalisation. Avec la disponibilité croissante du cannabis légal, la consommation mixte de cannabis et d'alcool chez les jeunes a également augmenté. Plusieurs études ont montré que la proximité d'un point de vente était corrélée à une augmentation de la consommation de cannabis. D'autres études ont également montré que depuis la légalisation, le cannabis était moins souvent considéré comme nocif.<sup>65</sup>

<sup>61</sup> State of Connecticut, Department of Consumer Protection (2023). Department of Consumer Protection Announces Adult-Use Cannabis Transaction Limit Increase. Communiqué de presse du 31.10.2023.

<sup>62</sup> [nyc.gov/site/doh/index.page](https://nyc.gov/site/doh/index.page) > health-topics > Cannabis (marijuana), 6 mai 2025.

<sup>63</sup> O'Grady, M. A. / Iverson, M. G. / Suleiman, A. O. / Rhee, T. G. (2024): Is legalization of recreational cannabis associated with levels of use and cannabis use disorder among youth in the United States? A rapid systematic review. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 33(3): 701-723.

<sup>64</sup> Athanassiou, M. / Dumais, A. / Zouaoui, I. / Potvin, S. (2023): The clouded debate: A systematic review of comparative longitudinal studies examining the impact of recreational cannabis legalization on key public health outcomes. *Frontiers in psychiatry*, 13.

<sup>65</sup> Hoorens, S. / Pardal, M. / Martinelli, T. / Slootweg, R. / Laar, M. V. (2024): Internationale ontwikkelingen in cannabisbeleid voor recreatief gebruik: Eindrapport. RAND.

Il faut noter que tous les points de vente établis dans les États américains ayant légalisé le marché du cannabis poursuivent un but commercial. Ces modèles à but lucratif sont associés à des effets négatifs, car ils sont les principaux facteurs de la promotion des ventes et donc, in fine, de la consommation.<sup>66</sup> Les effets indésirables de la légalisation, comme l'augmentation de la consommation à risque ou celle des accidents de la route et des admissions aux urgences, sont mis en corrélation avec certaines activités problématiques de la nouvelle industrie du cannabis, qui cherche à maximiser ses profits.<sup>67</sup>

### *Uruguay*

L'Uruguay est le premier État souverain à avoir légalisé le cannabis en 2013. Cette légalisation a été justifiée sur le plan politique par le souci de protéger la santé humaine et les droits humains.<sup>68</sup> Ce pays d'Amérique du Sud a opté pour une réglementation stricte avec un contrôle étatique étendu.<sup>69</sup> Celle-ci comprend un registre des consommateurs : les adultes souhaitant consommer du cannabis doivent s'inscrire auprès de l'*Instituto de regulación y control del cannabis* (IRCCA) et choisir entre l'une des trois sources d'approvisionnement autorisées : auto-approvisionnement, approvisionnement via une association de culture (composée de 15 à 45 membres maximum) ou achat auprès de pharmacies titulaires d'une licence. La quantité de fleurs séchées autorisée est similaire pour toutes les sources d'approvisionnement.<sup>70</sup> Les pharmacies ne proposent pas d'autres produits cannabiques tels que haschisch, huile ou produits comestibles. L'État encadre la production et fixe la teneur maximale en THC et le prix du cannabis. Le cannabis destiné aux pharmacies provient de producteurs titulaires d'une licence d'État délivrée par l'IRCCA. Seuls les citoyens uruguayens résidents permanents peuvent s'enregistrer auprès de l'IRCCA. Toute publicité est interdite. Il est interdit de fumer du cannabis dans les lieux où il est interdit de fumer de manière générale.

Selon l'IRCCA, 36 % des consommateurs étaient enregistrés en 2023. Parmi eux, 72 % cultivaient eux-mêmes leur cannabis, 13 % se le procuraient auprès d'une association de culture et 15 % l'achetaient en pharmacie. Une part importante des consommateurs n'est pas enregistrée mais se fournit auprès de personnes enregistrées. Ce « marché gris » pourrait, selon les estimations, représenter jusqu'à un tiers des consommateurs.<sup>71</sup> La part du marché illégal reste donc significative. Cela s'explique en partie par le nombre limité de pharmacies et de producteurs titulaires d'une licence, qui entraîne des problèmes d'approvisionnement. Une autre explication avancée est la mise en œuvre insuffisante des mesures contre la revente. Enfin, l'inscription obligatoire, jugée contraignante, est également fortement critiquée, car elle pousse une partie des consommateurs à se tourner vers le marché illégal et le « marché gris ».

<sup>66</sup> Pardal, M. et al. (2023).

<sup>67</sup> Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Minder 21.3280.

<sup>68</sup> Hofmann R. (2025)

<sup>69</sup> Lei N° 19.172, Marihuana y sus derivados.

<sup>70</sup> Au maximum 480 grammes de fleurs séchées provenant de l'auto-approvisionnement par an, au maximum 40 grammes de fleurs séchées par mois provenant des pharmacies ou des CSC (soit 480 grammes par an).

<sup>71</sup> IRCCA (2024): Cannabis sector in Uruguay. Novembre 2024.

Une étude réalisée en 2020 n'a trouvé aucune preuve d'un effet de la légalisation sur la consommation de cannabis par les jeunes ou sur leur perception du risque associé à cette consommation.<sup>72</sup> Une autre étude a montré qu'il n'était pas possible d'établir un lien entre légalisation et augmentation générale de la consommation à risque ou plus fréquente chez les jeunes âgés de 12 à 21 ans.<sup>73</sup>

### Canada

La loi canadienne sur la légalisation du cannabis est entrée en vigueur en octobre 2018.<sup>74</sup> La réglementation met fortement l'accent sur la santé publique et la protection de la santé. La loi sur le cannabis s'applique à l'ensemble du pays mais les différents territoires et provinces peuvent dans une large mesure déterminer la manière dont ils réglementent la vente de cannabis. Les principes réglementés au niveau national sont les suivants : culture et fabrication ; conditions minimales pour la vente, par exemple interdiction pour les mineurs ; vente en ligne ; possibilité de cultiver soi-même et interdiction de la publicité. Les provinces règlent quant à elles les modalités de vente et de distribution. La vente s'effectue exclusivement par l'intermédiaire de points de vente titulaires d'une licence. Les provinces décident si elles veulent autoriser l'autoapprovisionnement ou si elles souhaitent encadrer plus strictement cette pratique. Elles peuvent en outre édicter des réglementations plus détaillées sur les limites d'âge, les quantités détenues et la consommation dans l'espace public. Par exemple, toutes les provinces, à l'exception de l'Alberta, ont relevé à 19 ans l'âge minimum requis pour posséder du cannabis. Le Québec l'a relevé à 21 ans. L'autoapprovisionnement est interdit au Québec et au Manitoba. Concernant la consommation dans l'espace public, toutes les provinces ont adopté des interdictions ou des restrictions, le plus souvent alignées sur celles en vigueur pour le tabac. En matière de réglementation du marché, certaines provinces ont instauré des modèles de vente commerciaux, d'autres un monopole d'État sur la vente, et d'autres encore un modèle de distribution mixte public-privé.

Le Québec a instauré un modèle de vente intéressant du point de vue de la protection de la santé.<sup>75</sup> Le seul distributeur de produits cannabiques autorisé dans cette province est la *Société québécoise du cannabis* (SQDC), un organisme public mandaté à cet effet et qui gère les points de vente et la vente en ligne. Le personnel des points de vente doit être formé. Sont proposés à la vente les fleurs de cannabis, le haschisch, les produits cannabiques à avaler (appelés *edibles*) et les extraits de cannabis. Les bénéfices de la vente de cannabis par l'État sont utilisés pour les mesures de prévention et de réduction des risques en matière d'addiction ainsi que pour la recherche sur le can-

<sup>72</sup> Laqueur, H. / Rivera-Aguirre, A. / Shev, A. / Castillo-Carniglia, A. / Rudolph, K. E. / Ramirez, J. / ... / Cerdá, M. (2020): The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use. *International Journal of Drug Policy*, 80.

<sup>73</sup> Rivera-Aguirre, A. / Castillo-Carniglia, A. / Laqueur, H. S. / Rudolph, K. E. / Martins, S. S. / Ramirez, J. / ... / Cerdá, M. (2022): Does recreational cannabis legalization change cannabis use patterns? Evidence from secondary school students in Uruguay. *Addiction*, 117(11).

<sup>74</sup> Cannabis Act (S.C. 2018, c.16).

<sup>75</sup> C-5.3. Loi encadrant le cannabis, Gouvernement du Québec.

nabis. L'auto-provisionnement est interdit au Québec. La consommation est autorisée uniquement dans les espaces privés. La quantité maximale autorisée par achat est de 30 grammes de cannabis séché, ce qui correspond à la réglementation nationale, et la teneur maximale en THC est limitée à 30 %. Dans certains lieux comme les écoles, il est interdit de détenir du cannabis.

Selon l'évaluation réalisée par un groupe d'experts à la demande du gouvernement canadien et publiée en 2024, des progrès ont été réalisés par rapport aux objectifs de la législation sur le cannabis.<sup>76</sup> Il s'agit notamment de l'amélioration de la protection de la jeunesse, de l'offre diversifiée de produits cannabiques plus sûrs, de l'éviction progressive du marché illégal.<sup>77</sup>

La consommation de cannabis chez les jeunes est restée stable après la légalisation. Le Canada reste toutefois l'un des pays où les jeunes consomment le plus de cannabis. Le groupe d'experts attribue cette situation au manque de soutien apporté aux mesures de prévention. Il déplore aussi les efforts insuffisants de l'agence canadienne de santé publique pour informer sur les risques liés à l'ingestion accidentelle de produits cannabiques (notamment les *edibles*). En effet, depuis la légalisation, de plus en plus de rapports font état d'une augmentation des cas d'intoxication au cannabis chez les enfants.

Selon le groupe d'experts, les études actuellement disponibles suggèrent que l'augmentation du nombre de cas de psychoses liées au cannabis pris en charge par le système de santé coïncide avec l'élargissement de la gamme de produits (extraits de cannabis ou produits cannabiques à avaler) et l'expansion du commerce du cannabis. Il recommande que les consommateurs aient la possibilité de choisir des produits moins forts et qu'ils soient mieux sensibilisés aux risques engendrés par les nouveaux produits ou ceux à très forte teneur en THC. L'évaluation n'exclut pas non plus, si la demande devait continuer à augmenter, une réglementation plus stricte des produits (p. ex. interdiction des arômes ou plus forte limitation du taux de THC) et le renchérissement des produits cannabiques à haut risque au moyen d'une taxe. Le groupe d'experts ne recommande toutefois pas de retirer complètement de l'assortiment les produits cannabiques à forte teneur en THC car la demande se reporterait alors sur le marché illégal, avec des risques accrus pour la santé.<sup>78</sup>

On constate toutefois des différences entre les provinces : au Québec, la réglementation comparativement beaucoup plus stricte semble avoir entraîné moins d'effets négatifs. Des études montrent par exemple qu'il y a moins d'intoxications liées au cannabis chez les enfants que dans d'autres provinces.<sup>79</sup> De plus, la proportion de consommateurs (presque) quotidiens a diminué entre 2018 et 2024, passant de 4 % à 3 % de la population. En termes de prévalence à 12 mois, on a noté une hausse de

<sup>76</sup> Rosenberg, M. / Ayonrinde, O. / Conrod, P. J. / Levesque, L. / Selby, P. (2024): Legislative Review of the Cannabis Act. Final report of the Expert Panel.

<sup>77</sup> En 2024, selon les résultats de l'enquête, seuls 3 % des consommateurs se procuraient encore du cannabis auprès de sources illégales.

<sup>78</sup> Rosenberg, M. et al. (2024), p. 30-32.

<sup>79</sup> Hoorens, S. et al. (2024).

4 points de pourcentage à l'échelle du pays entre 2018 et 2024, passant de 22 % à 26 %, alors qu'au Québec, elle n'a été que de 2 points, passant de 16 % à 18 %.<sup>80</sup>

L'évaluation demande en outre un engagement accru de la police et de la justice pour mieux faire respecter la loi et lutter contre les activités illégales. Une application insuffisante de la loi encouragerait la criminalité liée au trafic et pourrait donner aux consommateurs l'impression erronée que les activités illégales liées au cannabis ne présentent pas de risques pour la santé ou la sécurité.<sup>81</sup>

En ce qui concerne la sécurité routière, les résultats sont contrastés. Au niveau national, la conduite après consommation de cannabis est passée, selon les déclarations des intéressés, de 27 % à 16 % au cours des trois ans qui ont suivi la légalisation (2021), pour se stabiliser plus ou moins au cours des trois années suivantes.<sup>82</sup> Une étude menée en Colombie-Britannique, l'une des provinces les plus libérales en matière de cannabis, montre un parallèle entre la légalisation et l'augmentation du pourcentage de tests positifs au THC chez les personnes impliquées dans des accidents de la route de gravité moyenne.<sup>83</sup> Dans les provinces de l'Alberta et de l'Ontario, aucun changement n'a été observé peu après la légalisation dans le nombre d'admissions aux urgences pour des accidents de la route.<sup>84</sup>

## 4 Présentation du projet

### 4.1 Réglementation exhaustive du cannabis à des fins non médicales

Le projet porte création d'une loi spéciale visant à réglementer le cannabis à des fins non médicales : la loi fédérale sur les produits cannabiques (loi sur les produits cannabiques, LPCan). Il s'agit de permettre l'accès au cannabis pour les adultes, sans en encourager la consommation. La culture, la fabrication, la vente et la possession de cannabis doivent être réglementées de manière exhaustive. Axée sur la santé publique et intégrée à la politique des quatre piliers, la loi a pour but de réduire les effets nocifs de la consommation de cannabis sur la santé humaine, de réduire la consommation problématique de cannabis, de protéger les mineurs de tout contact avec du cannabis et de les dissuader d'en consommer et, enfin, de protéger les personnes qui ne consomment pas de cannabis de ses effets nocifs (art. 1).

Conformément aux objectifs de santé publique, les principes suivants doivent s'appliquer :

<sup>80</sup> [health-infobase.canada.ca/cannabis/data-exploration.html](https://health-infobase.canada.ca/cannabis/data-exploration.html) > illustration 1, 6 mai 2025.

<sup>81</sup> Rosenberg, M. et al. (2024).

<sup>82</sup> [health-infobase.canada.ca/cannabis/data-exploration.html](https://health-infobase.canada.ca/cannabis/data-exploration.html) > Abbildung 5 "Operated a vehicle after cannabis use in the past 12 months, 2018 to 2024", 6. Mai 2025.

<sup>83</sup> Brubacher, J. R. / Chan, H. / Erdelyi, S. / Staples, J. A. / Asbridge, M. / Mann, R. E. (2022): Cannabis Legalization and Detection of Tetrahydrocannabinol in Injured Drivers. *The New England Journal of Medicine* 386 (2): 148-156.

<sup>84</sup> Callaghan, R. C. / Sanches, M. / Vander Heiden, J. / Asbridge, M. / Stockwell, T. / Macdonald, S. / ... / Kish, S. J. (2021): Canada's cannabis legalization and drivers' traffic-injury presentations to emergency departments in Ontario and Alberta, 2015-2019. *Drug and alcohol dependence*, 228.

- le cannabis ne doit pas être commercialisé comme un produit ordinaire et doit rester classé parmi les stupéfiants (art. 2) ;
- la remise de cannabis, de graines et de boutures de cannabis à des mineurs doit être interdite (art. 8) ;
- toute forme de publicité pour le cannabis, les graines et les boutures de cannabis ainsi que les accessoires qui se rapportent à la consommation doit être interdite. La promotion, le parrainage et la distribution gratuite doivent également être interdits (art. 11) ;
- la culture de cannabis et la fabrication de produits cannabiques sont soumises à l'autorisation de la Confédération (art. 15) ;
- la vente de produits cannabiques ne doit pas poursuivre de but lucratif. Le droit de vente dans des points de vente doit appartenir aux cantons (art. 39) et le droit de vente en ligne, à la Confédération (art. 48). Les cantons doivent exercer eux-mêmes ce droit, le transférer à des communes ou octroyer une concession à un nombre limité d'organisations (art. 40). La Confédération peut octroyer une concession pour la vente en ligne (art. 49) ;
- l'interdiction de l'intégration verticale s'applique : les titulaires d'une autorisation de culture ou de fabrication ne doivent pas être autorisés à participer à la vente de produits cannabiques et, à l'inverse, les titulaires d'une concession de vente ne doivent pas être autorisés à participer à la culture ou à la fabrication (art. 9) ;
- un système de suivi électronique du cannabis, de la culture à titre commercial jusqu'à la vente ou l'élimination, doit être mis en place (art. 85) ;
- les produits cannabiques doivent être soumis à une taxe d'incitation dont le montant doit être d'autant plus élevé que la forme de consommation est nocive et que la teneur en THC est élevée (art. 63).

#### **4.1.1                   Objet et champ d'application**

L'objet de l'avant-projet est l'utilisation à des fins non médicales du cannabis (art. 2). La teneur en THC est déterminante pour la définition du cannabis. La valeur limite actuelle de THC d'au moins 1 % doit s'appliquer. Par cannabis, on entend également les produits cannabiques et les matières premières ou produits intermédiaires à partir desquels les produits cannabiques sont fabriqués. Les produits cannabiques sont des produits prêts à l'emploi qui ont été préparés pour la vente. Généralement, on les distingue selon la façon dont ils sont consommés : à fumer, à vaporiser, à avaler, à appliquer dans la bouche, à priser et à appliquer sur la peau (art. 5).

Les graines et les boutures de cannabis font également l'objet de l'avant-projet, mais elles ne doivent plus être considérées comme des stupéfiants, car elles ne contiennent pas de THC ou seulement de très faibles quantités de THC. L'objectif est également de faciliter la mise en œuvre de la loi. Toutefois, vu que les graines et les boutures de cannabis sont utilisées en premier lieu pour produire du cannabis, elles sont soumises à certaines des règles applicables aux produits cannabiques. Cela doit permettre de

faire appliquer les prescriptions relatives à la protection de la jeunesse et de la santé et au contrôle du marché et d'empêcher d'éventuelles possibilités de contourner ces prescriptions.

Le cannabis utilisé à des fins médicales ou scientifiques n'entre pas dans le champ d'application de l'avant-projet. Ne sont pas non plus concernés les produits dont la teneur en THC est inférieure à 1 %, tels que les produits à base de CBD, qui sont répandus dans le commerce. Enfin, les substances semblables aux cannabinoïdes fabriquées artificiellement (substances mimétiques des cannabinoïdes, dits « cannabinoïdes synthétiques ») ne font pas l'objet de l'avant-projet et restent interdites par la LStup.

Vu que le cannabis doit être maintenu dans la catégorie des stupéfiants, plusieurs dispositions de la LStup doivent également s'appliquer à l'utilisation du cannabis à des fins non médicales (art. 3). Ainsi, les mesures dans les domaines de la prévention, de la thérapie et de la réduction des risques doivent s'aligner sur les dispositions concernées de la LStup. L'objectif est de mettre en œuvre de façon cohérente la politique des quatre piliers et de prendre systématiquement en considération la protection de la jeunesse et de la santé. Pour tenir compte des particularités de la consommation de cannabis, les mesures prévues par la LStup doivent désormais explicitement viser la consommation problématique. Celle-ci désigne généralement une consommation qui a des effets négatifs sur la vie de la personne concernée ou sur son entourage. Elle n'implique pas forcément une dépendance et comprend aussi la consommation inadaptée à la situation. En outre, le travail d'information des cantons dans les lieux de formation doit être ancré dans la LStup. Ces précisions apportées à la LStup permettent de clarifier la pratique actuelle.

Parallèlement, les dispositions de la LStup relatives à l'interdiction du cannabis à des fins non médicales doivent être abrogées. Vu que la recherche scientifique sur l'utilisation du cannabis à des fins non médicales ne nécessitera plus d'autorisation exceptionnelle, la disposition relative aux essais pilotes doit également être abrogée au moyen d'une disposition transitoire.

#### **4.1.2 Auto-provisionnement, possession et consommation**

##### *Auto-provisionnement*

Les personnes majeures doivent pouvoir cultiver du cannabis pour leur propre usage. La commission estime que l'auto-provisionnement complète judicieusement la culture à titre commercial. Il ne devrait concerner qu'une petite partie des consommatrices et des consommateurs, à savoir ceux qui peuvent et veulent cultiver eux-mêmes du cannabis. Parallèlement, les risques associés à l'auto-provisionnement semblent acceptables du point de vue de la santé publique (cf. ch. 2.3.1). Étant donné que les plantes ne sont cultivées que pour la consommation personnelle, les conséquences d'une éventuelle culture inappropriée concerneraient très peu de personnes. De plus, il n'y a aucune incitation à la promotion. Pour ces raisons, l'avant-projet doit régler

menter l'auto-approvisionnement de manière aussi légère que possible. Une telle réglementation allégée paraît proportionnée et doit également permettre de simplifier l'exécution.

L'avant-projet prévoit qu'un adulte est autorisé à cultiver au maximum trois plantes de cannabis femelles en phase de floraison dans son logement et dans les espaces intérieurs et extérieurs attenants (art. 12). Dans un cadre privé est autorisée la détention de 75 grammes de THC. Cela correspond à 500 grammes de fleurs de cannabis séchées, avec une teneur moyenne de THC attendue de 15 % (art. 14). Les quantités maximales et le nombre de plantes autorisés sont fixés dans l'avant-projet de sorte que, dans le cadre de l'exécution, il soit possible d'opérer clairement une distinction entre l'auto-approvisionnement et la culture à titre commercial et, partant, de constater les infractions sans équivoque. La commission estime que trois plantes sont suffisantes, car elles permettent déjà d'obtenir des rendements considérables, notamment dans la culture au sein du logement, qui est la plus courante. En outre, ces prescriptions ne s'appliquent qu'aux plantes en phase de floraison et par personne. La quantité maximale de produits est fixée de manière à tenir compte des différentes conditions de culture, tout en empêchant les personnes concernées d'en stocker des quantités excessives, d'en remettre à des mineurs ou d'en vendre sur le marché illégal.

Il est de la responsabilité individuelle des consommatrices et des consommateurs de veiller à la qualité et à la sécurité de leurs produits. Pour cela, les emballages des graines et des boutures de cannabis doivent indiquer le rendement moyen de la récolte et la teneur totale moyenne en THC et en CBD (art. 28). En outre, la Confédération doit fournir les informations sur l'auto-approvisionnement en mettant l'accent sur une culture sûre (art. 89). Il est également de la responsabilité de chacun de stocker les produits en toute sécurité ; en particulier, les adultes qui cultivent du cannabis doivent veiller à ce que les mineurs n'y aient pas accès.

#### *Possession dans l'espace public et remise à titre gratuit*

Un adulte doit pouvoir transporter, dans des lieux accessibles au public tels que des parcs ou des restaurants, des produits cannabiques ou issus de l'auto-approvisionnement, mais des quantités maximales s'appliquent également (art. 7). Pour les produits cannabiques, la teneur totale en THC ne doit pas dépasser cinq grammes. Des quantités maximales similaires s'appliquent par analogie aux produits issus de l'auto-approvisionnement. Peuvent être transportés dans l'espace public soit des produits cannabiques, soit un des produits issus de l'auto-approvisionnement.

L'avant-projet prévoit que la remise de produits cannabiques, de cannabis issus de l'auto-approvisionnement, de graines et de boutures de cannabis à des mineurs est interdite (art. 8). La commission est consciente que la consommation de cannabis présente un risque accru jusqu'à l'âge de 25 ans, car le développement du cerveau n'est pas encore achevé à cet âge. Toutefois, elle estime que la limite d'âge de 18 ans est un critère approprié, rappelant que la même limite s'applique au tabac et aux spiritueux et que le critère de l'âge de la majorité correspond aux normes internationales en vigueur. Par contre, les adultes doivent être autorisés à remettre gratuitement à d'autres adultes des produits cannabiques ou issus de l'auto-approvisionnement. Les quantités maximales prévues pour la possession dans l'espace public s'appliquent à la remise gratuite.

### *Consommation*

Avec la levée de l'interdiction du cannabis à des fins non médicales, la consommation de cannabis ne sera plus punissable. En conséquence, les amendes d'ordre en vigueur doivent être abolies. Par analogie avec les produits du tabac, il sera en principe interdit de fumer ou de vaporiser des produits cannabiques ou issus de l'auto-provisionnement dans les espaces fermés accessibles au public ou sur les lieux de travail (art. 4).

En ce qui concerne la consommation et le droit de conduire un véhicule, l'avant-projet ne prévoit aucun changement : une personne est réputée incapable de conduire dès lors que du THC est détecté dans son sang. La commission estime que la réglementation actuelle reste appropriée. Il n'y a pas de consensus au sein des spécialistes quant à l'influence de la concentration de THC dans le sang sur la capacité de conduire. Le THC peut rester détectable dans le sang beaucoup plus longtemps que l'alcool. La concentration en THC peut en outre varier ; elle peut être faible alors qu'il y a un effet psychoactif ou, inversement, elle peut être élevée sans qu'il y ait d'effet psychoactif<sup>85</sup>. La réglementation choisie vise donc à offrir une sécurité absolue et à indiquer clairement qu'il est interdit de conduire un véhicule après avoir consommé du cannabis.

### *Sanctions*

Quiconque enfreint les dispositions relatives à l'auto-provisionnement, à la possession dans l'espace public ou à la remise gratuite à des adultes doit être puni d'une amende (art. 74). Par contre, l'avant-projet prévoit une peine privative de liberté de trois ans au plus en cas de remise de cannabis à des mineurs (art. 75). Cette sanction plus sévère vise à protéger la jeunesse et correspond au droit en vigueur. S'agissant de la circulation routière et en cas d'infractions commises par des mineurs, les règles en vigueur continueront à s'appliquer (cf. ch. 2.1.2). L'importation ou l'exportation de cannabis est interdite dans tous les cas pour les particuliers (art. 57).

## **4.1.3 Culture et fabrication**

Pour autant qu'elles sont titulaires d'une autorisation, des organisations ou des entreprises doivent pouvoir cultiver du cannabis et fabriquer des produits cannabiques à des fins lucratives. La commission estime qu'une production à but lucratif, à condition qu'elle soit pleinement réglementée et contrôlée, est compatible avec une réglementation axée sur la santé publique. Les exigences en matière de qualité et de sécurité des produits permettent de mieux protéger les consommatrices et les consommateurs. Des innovations pourraient également contribuer à ce que les produits soient moins nocifs. Les exigences élevées en matière de sécurité des produits nécessitent des investissements considérables auxquels des acteurs non commerciaux ne sont guère susceptibles de consentir (cf. ch. 6.3.1). Toutefois, pour garantir la protection de la santé, ces activités doivent être contrôlées. L'utilisation du cannabis doit également être étroitement contrôlée en vertu des obligations internationales prévues dans la Convention unique (cf. ch. 7.2.1) ; les contrôles concernés seront effectués dans le cadre du système d'autorisation et du système de suivi.

<sup>85</sup> SSML (2024b). THC-Grenzwert im Strassenverkehr. Étude réalisée sur mandat de l'OFROU

Enfin, l'interdiction de l'intégration verticale est un élément essentiel du point de vue de la santé publique. L'interdiction faite aux titulaires d'une autorisation de culture ou de fabrication de participer à la vente de produits cannabiques permet d'éviter qu'ils puissent exercer une influence trop importante et trop directe sur les consommatrices et consommateurs. Sans une telle interdiction, les consommatrices et consommateurs pourraient être incités à acheter et consommer certains produits qui génèrent une forte marge bénéficiaire et créent une plus grande dépendance par rapport à des produits moins risqués. Cela menacerait également le caractère non lucratif de la vente. Enfin, l'interdiction de l'intégration verticale vise également à empêcher les entreprises de se retrouver en situation de monopole tout au long de la chaîne commerciale.

#### *Octroi d'autorisation pour la culture et la fabrication*

L'avant-projet prévoit qu'une autorisation de l'OFSP est nécessaire pour la culture du cannabis et pour la fabrication de matières premières, de produits intermédiaires ou de produits cannabiques (art. 15). L'autorisation est toujours accordée uniquement pour l'activité mentionnée dans la demande d'autorisation. L'autorisation peut porter sur une seule activité, mais peut aussi englober l'ensemble du processus de fabrication ou englober la culture et la fabrication.

Les autorisations sont octroyées si les exigences prévues à l'art. 15 sont remplies. En particulier, elles ne sont octroyées qu'aux personnes morales qui ont leur siège en Suisse et qui, de manière générale, remplissent les conditions techniques et opérationnelles nécessaires au respect des exigences et des obligations liées à l'activité mentionnée dans leur demande.

L'autorisation fait naître différents droits et obligations. L'avant-projet prévoit des restrictions de vente visant à garantir le contrôle du marché et l'interdiction de l'intégration verticale. Les titulaires d'une autorisation de culture ne peuvent vendre leur récolte qu'à des titulaires d'une autorisation de fabrication. Les titulaires d'une autorisation de fabrication, de leur côté, ne peuvent vendre du matériel initial ou des produits intermédiaires qu'à d'autres titulaires d'une autorisation de fabrication et ne peuvent vendre des produits cannabiques qu'à des titulaires d'une concession (art. 10). Swissmedic peut octroyer aux titulaires d'une autorisation de culture ou de fabrication une autorisation spécifique d'importation ou d'exportation, conformément au système de contrôle relevant de la législation sur les stupéfiants (art. 58 et 60, en relation avec l'art. 5, al. 1, LStup). En outre, les titulaires d'une autorisation doivent documenter l'ensemble du processus de culture et de fabrication dans le système de suivi électronique (art. 85). Ils doivent rappeler et retirer les produits qui présentent un risque pour la santé (art. 36). Enfin, ils ont diverses obligations liées à la déclaration aux autorités et au contrôle par celles-ci. En cas d'infraction, une autorisation peut être restreinte ou retirée et des mesures pénales peuvent être prises (cf. ch. 4.1.6).

#### *Exigences applicables aux produits cannabiques*

Les produits cannabiques doivent répondre à des exigences strictes en matière de qualité, de sécurité et d'emballage. Contrairement aux dispositions applicables aux essais pilotes, l'avant-projet ne prévoit pas d'exigences concernant la qualité de la culture : la réglementation porte uniquement sur les exigences applicables aux produits cannabiques. Les fabricants sont responsables du respect de ces exigences (art. 33). En plus

de cet autocontrôle, les autorités effectuent des contrôles. L'approche est ici similaire à celle des phytomédicaments.

En particulier, les exigences suivantes doivent être remplies :

- les produits cannabiques ne doivent contenir aucune impureté, par exemple des moisissures ou des résidus de produits phytosanitaires (art. 19) ;
- la teneur totale en THC des produits cannabiques sans additifs issus de cannabis non transformé, tels que les fleurs de cannabis, ne doit pas dépasser 20 % ; celle des produits cannabiques sans additifs obtenus par un procédé de transformation, tels que le haschich, 60 % (art. 20) ;
- les produits cannabiques ne doivent pas contenir de nicotine, d'alcool, de caféine, d'édulcorants, de colorants ou d'arômes. Ils doivent aussi être exempts d'additifs laissant croire à des risques moindres pour la santé, comme les vitamines (art. 21) ;
- les produits cannabiques sont vendus dans des emballages uniformes, scellés et neutres, sans éléments de marque spécifique (art. 27). Les couleurs ne doivent être utilisées que selon un code uniforme ;
- les produits cannabiques à avaler ou à appliquer dans la bouche doivent être conditionnés dans des emballages à l'épreuve des enfants et leur présentation doit se distinguer de celle des denrées alimentaires (art. 27) ;
- les emballages doivent porter certaines indications spécifiques. Ils peuvent porter d'autres indications, celles-ci étant elles aussi spécifiées (art. 28) ;
- les emballages doivent porter des mises en garde concernant les risques pour la santé et la sécurité liés à la consommation de cannabis (art. 29 à 31) ;
- chaque produit cannabique doit être accompagné d'une notice ou d'un code QR menant à une information complémentaire sous forme électronique (art. 28) ;
- les graines et les boutures de cannabis doivent également être conditionnées dans des emballages uniformes et neutres, sans éléments de marque spécifique. Leurs emballages doivent eux aussi porter des mises en garde et ces produits doivent être accompagnés d'une notice ou d'une information complémentaire sous forme électronique.

De l'avis de la commission, les exigences strictes et détaillées auxquelles les produits cannabiques doivent se conformer sont un élément central d'une réglementation axée sur la santé publique. Les prescriptions relatives aux additifs visent à rendre les produits moins attrayants, notamment pour les mineurs et les personnes qui ne consomment pas de cannabis. Les emballages standardisés et neutres ont pour but d'empêcher tout marketing sur les produits cannabiques ; en outre, ils permettent de mettre en évidence les mises en garde. Les études actuelles sur les expériences menées aux États-Unis et au Canada confirment l'efficacité du *plain packaging* pour la protection

de la jeunesse et de la santé<sup>86</sup>. Dans le cadre des essais pilotes, différents emballages sont utilisés, mais ils sont en principe conçus dans un style neutre. Par exemple, dans le cadre de l’essai-pilote qui se déroule à Lausanne, les couleurs varient en fonction de la teneur en THC. Des indications précises et factuelles sur les produits peuvent en outre contribuer à mieux informer les consommatrices et les consommateurs, notamment celles et ceux peu habitués à la substance, sur les différentes teneurs en THC, sur les formes de consommation et sur les risques qui y sont liés<sup>87</sup>. Enfin, les exigences doivent également s’appliquer aux graines et boutures de cannabis. Le but est d’éviter toute publicité indirecte pour les produits cannabiques et de garantir que les personnes qui cultivent elles-mêmes du cannabis sont également informées des risques que leurs produits représentent pour la santé.

#### 4.1.4 Vente

Les produits cannabiques peuvent être achetés dans des points de vente ou en ligne. La vente doit être soumise à un monopole de l’État et ne pas être effectuée dans un but lucratif. De manière générale, la commission estime que, en sus de l’auto-provisionnement, il est nécessaire d’autoriser la vente, afin de permettre un large accès aux produits cannabiques et de mieux lutter contre le marché illégal. L’octroi de concessions et une vente à but non lucratif doivent contribuer de manière significative à ne pas encourager la consommation, à réduire la consommation problématique et à protéger les mineurs.

Pour plusieurs raisons, un monopole de l’État sur la vente de produits cannabiques semble proportionné et raisonnable. Le cannabis doit continuer à être considéré comme un stupéfiant. Actuellement, tout commerce de cannabis est interdit ; par conséquent, il y a un intérêt de politique sanitaire considérable à ce que l’État contrôle étroitement le commerce, une fois qu’il aura été autorisé<sup>88</sup>. Un monopole de l’État peut en principe garantir une protection efficace de la santé publique et de la jeunesse, car les mesures centrales peuvent être contrôlées et appliquées plus facilement et à moindre coût qu’en cas de commerce libre avec un nombre indéfini d’acteurs. En outre, en vertu de la Convention unique, l’État a l’obligation de contrôler et de restreindre globalement le commerce du cannabis (cf. ch. 7.1 et 7.2.1). Enfin, un système

<sup>86</sup> Goodman, S. / Leos-Toro, C. / Hammond, D. (2019): Impact of plain packaging and health warnings on consumer appeal of cannabis products. *Drug and alcohol dependence*, 205. Goodman, S. / Rynard, V. L. / Iraniparast, M. / Hammond, D. (2021): Influence of package colour, branding and health warnings on appeal and perceived harm of cannabis products among respondents in Canada and the US, *Preventive Medicine*, 153. Rosenberg, M. et al. (2024).

<sup>87</sup> Pour les expériences dans les domaines de l’alcool et du tabac, cf. Ritter, A. / Barrett, L. / O’Reilly, K. / Wilkinson, C. / Belackova, V. / Room, R. (2022): Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation. Sydney: DPMP, UNSW.

<sup>88</sup> Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023): Gutachten zuhanden des BAG betreffend die Regulierung des Cannabismarktes. Zurich, disponible sous [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 20.473 > documents publics de la commission

prévoyant des concessions est approprié car, contrairement aux autorisations, il permet de limiter le nombre de concessions et confère aux cantons une certaine latitude ; parallèlement, il garantit que la charge administrative reste relativement faible.

La vente à but non lucratif a pour but premier d'empêcher l'incitation à vouloir vendre davantage de produits cannabiques et à encourager ainsi la consommation. Le plus grand moteur de la promotion explicite et implicite des ventes est le but lucratif de cette activité, comme le montrent les expériences portant sur la légalisation du cannabis en Amérique du Nord et la réglementation de l'alcool et du tabac<sup>89</sup>. Certaines conséquences indésirables de la légalisation du cannabis constatées aux États-Unis, comme l'augmentation de la consommation à risque, du nombre d'accidents de la route et d'admissions aux urgences, sont associées aux modèles de vente à but lucratif, qui sont usuels dans ce pays (cf. ch. 3.2). Si la vente ne se fait pas dans un but lucratif, le personnel de vente est davantage crédible lorsqu'il fait passer des messages de prévention et de consommation à moindre risque. Il convient toutefois de préciser qu'il est malgré tout possible que des bénéfices soient réalisés dans le cas d'une vente à but non lucratif, comme l'ont montré les observations faites lors des essais pilotes<sup>90</sup>. Pour cette raison, l'avant-projet prévoit que les bénéfices, dans la mesure où ils dépassent la rémunération adéquate du capital propre, doivent être affectés à la prévention, à la thérapie et l'aide en cas d'addiction.

#### *Octroi de concessions pour la vente dans les points de vente et en ligne*

Les cantons doivent exercer eux-mêmes le droit de vendre des produits cannabiques dans des points de vente ; ils doivent également pouvoir transférer ce droit à, notamment, des communes ou octroyer un nombre limité de concessions à cet effet (cf. art. 39). Pour octroyer les concessions, ils prennent en considération des aspects liés à la santé publique et à la sécurité, comme la répartition de la population. Les petits cantons peuvent également octroyer une concession commune. De l'avis de la commission, le droit étatique de vendre des produits cannabiques dans des points de vente physiques doit être exercé par les cantons et non par la Confédération, car les cantons sont plus à même d'évaluer la réalité locale qu'une autorité centrale. Ils peuvent mieux évaluer si un certain emplacement convient à l'installation d'un point de vente et également tenir compte des éventuelles expériences acquises dans le cadre des essais pilotes. Dans les cantons, les voies de communication sont bien établies, car ils jouent déjà un rôle important dans l'exécution de la LStup et mènent des activités dans le domaine des addictions. Les cantons devraient également remarquer plus rapidement les évolutions indésirables et pourront aussi y réagir en temps utile. En outre, ils sont compétents pour prendre, le cas échéant, des mesures de police de sécurité en lien avec la vente de produits cannabiques.

<sup>89</sup> Pardal, M. et al. (2023), Philibert, A. (2022): Apprentissages et bonnes pratiques dans la régulation du cannabis. Etude sur mandat de la CFANT.

Les modèles de vente à but non lucratif n'ont été expérimentés que dans certains pays, dans le domaine de l'alcool ou des jeux de hasard. Dans le cadre des essais pilotes, ils sont par exemple testés à Lausanne ou à Genève.

<sup>90</sup> Mavrot, C. / Hadorn, S. / Novet, B. (2024a): Analyse des résultats des essais pilotes de cannabis dans les villes suisses – Première partie, 2023 à mi-2024. Etude sur mandat de l'OFSP. Université de Lausanne.

S'agissant de la vente en ligne, l'avant-projet prévoit que la Confédération ne peut octroyer qu'une seule concession (art. 48). La vente en ligne étant supracantonale, une compétence cantonale pour ce type de vente ne serait pas opportune. La commission s'est explicitement prononcée en faveur de l'autorisation de la vente en ligne, mais pas de son introduction obligatoire. La Confédération peut ainsi attendre que le marché des points de vente soit bien implanté, avant d'aménager, à titre subsidiaire, une offre en ligne éventuellement limitée. La commission soutient la vente en ligne, estimant que celle-ci permet aux consommatrices et aux consommateurs d'accéder au marché indépendamment de leur lieu de résidence ou de leur mobilité. Aujourd'hui, une part considérable du commerce illégal de cannabis s'effectue en ligne. Cet accès plus aisé et la distribution via la vente en ligne devraient contribuer à éradiquer plus efficacement le commerce illégal. Certaines mesures, telles qu'une obligation de s'enregistrer pour l'achat en ligne ou des offres de conseil en ligne, visent à réduire les inconvénients de la vente en ligne, comme l'anonymat.

Globalement, les mêmes conditions d'octroi d'une concession doivent être remplies pour la vente dans des points de vente (art. 40) et la vente en ligne (art. 49). Ainsi, une concession n'est octroyée qu'à une personne morale de droit privé qui a son siège en Suisse, par exemple une organisation d'utilité publique, mais aussi une société anonyme. De manière générale, le titulaire de la concession doit en outre montrer qu'il peut garantir que la vente se déroule conformément aux exigences et que l'activité commerciale est irréprochable. Il doit aussi montrer que les salaires sont conformes aux usages de la branche et qu'aucune provision sur les ventes n'est constituée.

La concession est aussi liée à des obligations en matière de déclaration et de rapport. En outre, en cas de contrôle des autorités, le concessionnaire est tenu de fournir des renseignements et de donner accès à ses locaux (art. 45 et 53). En cas d'infraction, une concession peut être restreinte ou retirée et des mesures pénales peuvent être prises (cf. ch. 4.1.6).

#### *Exigences applicables aux points de vente et à la vente en ligne*

S'agissant des points de vente, l'avant-projet prévoit les exigences ci-après (art. 42) :

- les points de vente doivent disposer de plans de sécurité, de protection de la jeunesse et de protection des consommatrices et des consommateurs, et les mettre en œuvre ;
- le personnel de vente doit être suffisamment formé. Il doit informer les consommatrices et les consommateurs des risques qu'entraîne la consommation de cannabis et les conseiller sur les formes de consommation et les produits présentant moins de risques. Par conséquent, les points de vente doivent également proposer des produits cannabiques à faible teneur en THC et des alternatives aux produits cannabiques à fumer ;
- en plus de s'acquitter d'une obligation générale de conseil, le personnel de vente doit pouvoir confronter les consommatrices et les consommateurs sur la question de la consommation problématique ;
- les produits cannabiques ne peuvent être vendus qu'à des adultes qui séjournent durablement en Suisse. Les touristes ou les titulaires d'une autorisation

de séjour de courte durée ou d'une autorisation frontalière ne peuvent pas acquérir de produits cannabiques. L'âge doit être contrôlé ;

- par analogie avec la quantité maximale autorisée dans l'espace public, la quantité remise de produits cannabiques par vente ne doit pas dépasser une teneur totale en THC de cinq grammes ;
- la vente n'est autorisée que sur place et la vente nocturne est interdite ;
- de manière générale, les points de vente doivent proposer exclusivement des produits cannabiques, des accessoires pour la consommation, pour autant qu'ils servent à la réduction des risques, des graines et des boutures de cannabis ainsi que des accessoires destinés à l'auto-approvisionnement. Les cantons doivent pouvoir autoriser la vente d'autres produits, à l'exception de l'alcool et des produits du tabac ;
- les points de vente doivent pouvoir exploiter des locaux de consommation dans lesquels le service n'est pas autorisé. La consommation d'alcool est interdite dans ces locaux, dont l'accès est interdit aux mineurs (art. 43) ;
- les dispositions relatives à la remise et au conseil doivent pouvoir faire l'objet de contrôles sous la forme d'achats tests (art. 46).

Par analogie, ces exigences doivent s'appliquer à la vente en ligne, mais certaines dispositions sont adaptées en raison de l'absence de contact sur place (art. 52). Ainsi, du personnel qualifié doit être disponible pour un conseil en ligne. Si les achats laissent supposer une consommation problématique, un conseil doit être proposé. Pour acheter des produits en ligne, les consommatrices et les consommateurs doivent en outre s'enregistrer, l'objectif étant de garantir la protection de la jeunesse. Enfin, aucun produit autre que les produits cannabiques, les graines et les boutures de cannabis ou les accessoires ne doit être vendu en ligne.

Dans l'ensemble, les conditions d'octroi de la concession et les exigences en matière de vente sont réglementées de manière à permettre la création de différents types de points de vente, lesquels sont actuellement testés dans le cadre des essais pilotes. Par exemple, le transfert du droit de vente permettrait que les villes ouvrent des points de vente, comme cela est expérimenté à Lausanne ou à Zurich. Des organisations non gouvernementales ou des associations pourraient également déposer une demande de concession, tout comme les *social clubs* testés à Zurich. Les pharmacies ou, éventuellement, d'autres entreprises qui proposent principalement des produits non cannabiques pourraient également obtenir une concession. La vente en pharmacie est notamment expérimentée dans les villes de Bâle, Berne, Bienne, Lucerne et Zurich. Les conclusions provisoires des essais pilotes montrent que les structures de vente à but non lucratif ou qui mettent fortement l'accent sur la protection de la santé produisent de bons résultats du point de vue de la santé publique<sup>91</sup>.

La commission estime nécessaire d'édicter des règles strictes en matière de vente pour que celle-ci soit effectivement à but non lucratif et que la consommation ne soit pas encouragée. Par exemple, les exigences relatives aux salaires visent à empêcher que

<sup>91</sup> Mavrot, C. et al. (2024a)

les personnes concernées contournent les limites imposées par la vente à but non lucratif. En outre, l'avant-projet prévoit que les produits cannabiques ne soient pas disponibles à tout moment et détermine une quantité maximale par achat, afin d'éviter une augmentation de la consommation. L'interdiction de la vente nocturne vise à prévenir les troubles de l'ordre public. Les locaux de consommation pourraient également contribuer à réduire la consommation dans les lieux publics. Enfin, la quantité maximale par achat vise à empêcher que les produits cannabiques vendus légalement ne se retrouvent en grande quantité sur le marché illégal.

#### 4.1.5 Objectifs de l'incitation et taxe d'incitation

Afin de réduire les effets de la consommation de cannabis sur la santé, une taxe d'incitation doit être prélevée sur les produits cannabiques. Cette taxe doit être d'autant plus élevée que le produit représente un risque. Aux yeux de la commission, la taxe d'incitation constitue un instrument central pour atteindre les objectifs de la loi. Elle doit contribuer à réduire la consommation à risque et à ne pas encourager la consommation au sein de la population. Les expériences faites avec la réglementation de l'alcool et des produits du tabac montrent que le moyen le plus efficace de réduire la consommation de substances addictives est d'agir sur le prix<sup>92</sup>. Dans les premières années suivant l'entrée en vigueur de la loi, il semble toutefois irréaliste que la consommation diminue, car le cannabis sera pour la première fois accessible légalement. La taxe d'incitation doit donc contribuer à ce que la légalisation ne s'accompagne pas d'une augmentation significative de la consommation. La commission a rejeté l'idée d'assujettir les produits cannabiques à un impôt et non à une taxe d'incitation. Elle estime en effet que le fait de générer des recettes fiscales sur l'achat et donc sur la consommation de produits cannabiques irait à l'encontre de l'objectif visé, c'est-à-dire la réduction de la consommation. L'introduction d'un impôt d'incitation nécessiterait une modification de la Constitution.

La taxe d'incitation devrait produire le plus d'impact sur les groupes sensibles aux mesures en matière de prix, à savoir les nouveaux consommatrices et consommateurs, les consommatrices et consommateurs occasionnels et, surtout, les jeunes adultes. Elle doit dissuader ces groupes de consommer ou les encourager à réduire leur consommation ou à opter pour des formes de consommation moins nocives. Les personnes dépendantes sont considérées comme peu sensibles aux prix : elles ne réduiront pas nécessairement leur consommation si les prix augmentent. Pour ce groupe, il faut plutôt se concentrer sur le passage à des formes de consommation moins nocives<sup>93</sup>. De manière générale, l'efficacité de la taxe d'incitation devrait dépendre de l'évolution des prix et de l'offre sur le marché illégal.

<sup>92</sup> Ritter, A. et al. (2022)

<sup>93</sup> Les premières analyses de l'essai pilote mené à Bâle montrent que, même si les produits sont devenus légalement accessibles, la consommation n'a pas augmenté et que, parallèlement, la consommation problématique a pu être réduite auprès de certains groupes. Cf. Baltes-Flueckiger, L. / Steinauer, R. / Meyer, M. / Guessoum, A. / Herrmann, O. / Mosandl, C. F. / ... / Walter, M. (2025): Effects of legal access versus illegal market cannabis on use and mental health: A randomized controlled trial. *Addiction*.

### *Objectifs de l'incitation*

Les objectifs de l'incitation doivent décrire la situation en matière de politique sanitaire à laquelle la loi permettra d'aboutir à moyen et à long termes. Sont prévus deux objectifs de réduction de la consommation à risque et un objectif de limitation de la consommation de manière générale.

Premièrement, sur l'ensemble des produits cannabiques vendus, la part des produits cannabiques à fumer et de tous les produits cannabiques ayant des effets nocifs comparables doit représenter moins de 50 % dès la dixième année suivant l'entrée en vigueur et moins de 20 % dès la vingt-cinquième année (art. 62, al. 1). Le fait de fumer le cannabis est le mode de consommation qui constitue le premier risque pour la santé lié à l'usage du cannabis. L'objectif de réduction à 50 puis 20 % semble ambitieux car actuellement, selon les enquêtes menées à ce sujet, environ 95 % des consommatrices et des consommateurs fument principalement du cannabis<sup>94</sup>. On peut donc estimer que plus de 90 % du cannabis consommé est fumé. Toutefois, les expériences menées aux États-Unis et au Canada suggèrent que des produits non destinés à être fumés pourraient se répandre rapidement après la légalisation<sup>95</sup> et que les consommatrices et les consommateurs devraient surtout se tourner vers les produits destinés à être vaporisés.

Deuxièmement, la part des produits cannabiques sans additifs dont la teneur totale en THC est inférieure à 10 % doit représenter au moins 30 % de l'ensemble des produits cannabiques sans additifs vendus dès la dixième année suivant l'entrée en vigueur et au moins 50 % dès la vingt-cinquième année (art. 62, al. 2). Le lien entre la teneur en THC et les risques pour la santé psychique est bien démontré<sup>96</sup>. L'objectif d'une diffusion croissante de produits à plus faible teneur en THC semble également ambitieux, car la teneur en THC du cannabis sur le marché illégal est aujourd'hui de 15 % en moyenne et des produits bien plus puissants y sont aussi vendus<sup>97</sup>. Cependant, les premiers résultats des essais pilotes montrent que la mise à disposition d'une offre ad hoc, de conseils et d'incitations par les prix peuvent tout à fait contribuer à générer une demande en produits plus pauvres en THC.

Le troisième objectif concerne la consommation au sein de la population : dès la dixième année suivant l'entrée en vigueur de la loi, la quantité totale de THC vendue annuellement par habitant ne doit pas être supérieure à 10 % de la quantité totale moyenne de THC vendue annuellement par habitant entre la cinquième et la neuvième année suivant l'entrée en vigueur (art. 62, al. 3). Cet objectif d'incitation vise à lutter contre une augmentation excessive de la consommation de cannabis après la création du marché légal. L'intention est toutefois que les quantités vendues augmentent les

<sup>94</sup> Chavanne, J. / Schmidhauser, V. / Udrisard, R. / Zobel, F. (2025): Enquête Européenne en Ligne sur les Drogues – Principaux résultats de l'enquête suisse 2024. Lausanne : Addiction Suisse

<sup>95</sup> Rosenberg, M. et al. (2024)

<sup>96</sup> WHO (2016): The health and social effects of nonmedical cannabis use

<sup>97</sup> Il s'agit de la moyenne pour l'ensemble des produits. En 2023, la teneur moyenne en THC était de 12 % environ pour le cannabis séché et de 29 % environ pour le haschich. Ces dix dernières années, la teneur en THC du cannabis séché est restée stable, alors que celle du haschich a augmenté (cf. SSML [2024a] : Statistiques de THC 2023, groupe Chimie forensique de la SSML).

premières années, car le marché légal se substituera progressivement au marché illégal. C'est pour cette raison que les quatre premières années ne sont pas prises en compte et que l'on considère que le marché légal sera établi après dix à quinze ans.

#### *Composition de la taxe d'incitation*

Conformément aux objectifs, la taxe d'incitation se compose d'une taxe sur le risque pour la santé lié au type d'utilisation du produit cannabique et d'une taxe sur la teneur en THC (art. 63). Pour le calcul de la taxe sur le risque pour la santé lié au type d'utilisation, les produits cannabiques doivent être classés dans des catégories de risque. Le prix brut d'un produit cannabique se compose donc des coûts nets de la culture, de la fabrication, de la distribution et de la vente, de la taxe sur le risque pour la santé lié au type d'utilisation et de la taxe sur la teneur en THC, auxquels s'ajoute la TVA.

L'avant-projet prévoit que le Conseil fédéral fixe les taux de taxation applicables. La commission trouve cela judicieux, car le calcul des taux est technique et ces taux doivent être rapidement adaptés à l'évolution du marché. Outre des principes définis dans l'avant-projet, le niveau des taux de taxation dépend de divers facteurs, notamment des coûts de production et de l'évolution sur le marché illégal<sup>98</sup>. De manière générale, on peut partir du principe que les taux de taxation devront être faibles au début pour pouvoir s'imposer face au marché illégal. Toutefois, pour tarir le marché illégal, la taxe d'incitation ne suffira pas : il faudra mettre en place une combinaison de différentes mesures, comme un assortiment suffisamment attractif, un large accès aux produits et une lutte ciblée contre les activités illégales.

La taxe d'incitation doit être perçue lors de la vente (art. 64). Cette taxe étant de nature incitative, son produit doit être redistribué à la population (art. 65), par l'intermédiaire de l'assurance-maladie obligatoire. Le montant redistribué est calculé sur la base des recettes, sous déduction des frais d'exécution de la Confédération (cf. ch. 4.1.7 ; art. 65).

### **4.1.6 Sanctions**

Il doit être possible de prononcer des mesures administratives et pénales contre les titulaires d'autorisations et de concessions. L'avant-projet prévoit le retrait de l'autorisation ou de la concession en cas d'infraction grave (art. 18, 47 et 54), par exemple le non-respect de l'interdiction de l'intégration verticale, de l'interdiction de la publicité ou de l'interdiction de vente à des mineurs. Une concession doit en outre être retirée si la sécurité et l'ordre publics sont menacés ou si la concession n'est pas exploitée pendant une période prolongée. Les autorisations et les concessions doivent également être retirées lorsque les conditions ne sont plus remplies ou si elles ont été octroyées sur la base d'indications fausses. Une peine pécuniaire est en outre prévue lorsqu'une demande contient de fausses indications (art. 78). Une peine privative de liberté ou une peine pécuniaire est prévue en cas d'infraction à l'interdiction de remise aux mineurs, aux exigences applicables aux produits cannabiques et aux prescriptions de vente (art. 75 à 77).

<sup>98</sup> Cf. EBP Schweiz (2024): Besteuerungsvarianten für Cannabis in der Schweiz. Zurich. , Disponible sous [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 20.473 > documents publics de la commission

Quiconque exerce des activités sans posséder les autorisations nécessaires doit être puni d'une peine privative de liberté ou d'une peine pécuniaire (art. 73, al. 1). Les actes concernés sont punissables dès lors que les quantités constitutives d'une infraction à l'auto-approvisionnement définies à l'art. 74 sont dépassées, par exemple lorsque plus de dix plantes de cannabis femelles en phase de floraison sont cultivées simultanément. Les peines prévues pour ces délits s'alignent sur celles qui sont prévues dans le cadre pénal de la LStup. Comme le même cadre pénal ne s'appliquera qu'au cannabis et non à d'autres drogues illégales, il en résulte un durcissement.

Les peines les plus sévères concernent le trafic illicite et organisé ou la remise par métier à des mineurs (art. 73, al. 2), qui sont punis d'une peine privative de liberté comprise entre un an et dix ans et sont donc considérés comme des crimes. Si l'auteur est un étranger, il devra en outre être expulsé de Suisse (art. 66a P-CP). Une peine de dix ans semble proportionnée par rapport à d'autres domaines juridiques. En outre, il peut y avoir des éléments constitutifs supplémentaires en cas de criminalité organisée.

#### **4.1.7 Exécution par la Confédération et les cantons**

La Confédération et les cantons doivent collaborer à la mise en œuvre de la loi et coordonner leurs mesures. À cette fin, ils peuvent y associer d'autres autorités et organisations concernées (art. 83). L'avant-projet prévoit que la Confédération et les cantons accomplissent conjointement certaines tâches centrales, par exemple le contrôle du marché, l'interdiction de la publicité ou la garantie de la protection de la santé. Le cannabis restant un stupéfiant, la Confédération et les cantons doivent continuer à assumer leurs tâches en matière de prévention, de thérapie et de réduction des risques (art. 3 AP-LPCan et chapitre 1a LStup). Enfin, l'avant-projet prévoit que la Confédération et les cantons informent le public sur les risques pour la santé liés à la consommation de cannabis ainsi que sur la mise en œuvre et le contrôle de la loi (art. 89). Aux yeux de la commission, ces activités d'informations sont essentielles en raison de la réorientation de la politique en matière de cannabis.

##### *Tâches des cantons*

En vertu du fédéralisme, l'avant-projet prévoit que les cantons exécutent la loi, sauf disposition contraire (art. 87). Ils sont notamment responsables des mesures importantes suivantes :

- ils contrôlent que les produits cannabiques répondent aux exigences en matière de qualité, de sécurité et d'emballage (art. 37). À cette fin, ils effectuent des analyses de laboratoire par échantillonnage ;
- ils exercent eux-mêmes le droit de vendre des produits cannabiques dans des points de vente, le transfèrent à des communes ou octroient des concessions à des tiers (art. 39). Ils contrôlent la vente et, pour ce faire, procèdent notamment à des achats tests (art. 45 et 46) ;
- ils mettent en œuvre les exigences relatives à la protection contre le tabagisme passif, que l'avant-projet étend au cannabis et qui doivent

s'appliquer aux locaux de consommation (art. 43). Ils peuvent édicter des dispositions plus strictes<sup>99</sup> ;

- ils sont responsables de la poursuite pénale (art. 81) ainsi que de l'ordre et la sécurité publics ;
- par analogie avec la procédure applicable aux médicaments à base de cannabis, ils sont responsables de l'élimination des matières premières, des produits intermédiaires et des produits cannabiques (art. 88).

Pour accomplir leurs tâches, les cantons doivent édicter les dispositions légales nécessaires. Ils rendent compte tous les deux ans à l'OFSP de l'exécution de la loi (art. 87).

Conformément à l'avant-projet, la Confédération surveille l'exécution par les cantons. Elle coordonne les mesures d'exécution et les activités d'information lorsqu'une exécution uniforme est nécessaire (art. 84). À cette fin, la Confédération doit également pouvoir imposer aux cantons de prendre certaines mesures et exiger des cantons qu'ils l'informent des mesures d'exécution. Elle doit aussi pouvoir mettre en place une plateforme de coordination entre la Confédération, les cantons et les organisations concernées. La mise en œuvre de la loi fait l'objet d'un monitoring et d'évaluations (art. 68 et 69). Le monitoring doit permettre d'observer les effets de la loi sur la santé et la sécurité publiques. Enfin, pour permettre à la Confédération et aux cantons d'assumer leurs tâches, l'avant-projet prévoit également des dispositions relatives à la protection des données (art. 70 à 72).

#### *Tâches de la Confédération*

La Confédération doit accomplir certaines tâches afin de simplifier ou d'uniformiser l'exécution. Cela concerne les tâches suivantes :

- elle octroie des autorisations pour la culture du cannabis et la fabrication de produits cannabiques (art. 15 à 17) et informe le public de problèmes qui concerneraient des produits cannabiques et d'un éventuel rappel (art. 38) ;
- elle peut octroyer une concession pour la vente en ligne et, le cas échéant, doit être responsable du contrôle (art. 48 et 53) ;
- elle perçoit la taxe d'incitation (art. 64) ;
- elle exploite le système de suivi électronique pour le cannabis (art. 85) ;
- elle est compétente en matière de collaboration internationale (art. 86), de contrôles aux frontières ainsi que de l'octroi d'autorisations d'importation et d'exportation de cannabis ou de produits cannabiques (art. 58 et 61).

#### *Émoluments et indemnités*

L'avant-projet prévoit que la Confédération et les cantons peuvent prélever des émoluments et des indemnités pour financer leurs tâches. Les tâches concrètes, telles que l'octroi d'une concession, doivent être financées au moyen d'émoluments (art. 66 et art. 67). Les autres tâches liées à la réglementation du cannabis doivent être financées au moyen d'une indemnité : à cette fin, une indemnité d'exécution est déduite de la taxe d'incitation. Cette indemnité doit notamment permettre de financer la perception

<sup>99</sup> Cf. art. 4 de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif (RS **818.31**).

et la répartition de la taxe d'incitation, le contrôle du marché, le monitoring et les mesures de protection de la jeunesse, de prévention et de réduction des risques (art. 65). Les cantons peuvent prélever une taxe de surveillance auprès des points de vente pour couvrir les frais d'exécution qui ne sont pas couverts par des émoluments (art. 67). Ces dispositions doivent globalement permettre de financer les tâches d'exécution, dans la mesure du possible, selon le principe de causalité.

## **4.2 Propositions de minorité**

### **4.2.1 Non-entrée en matière**

Une minorité (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose de ne pas entrer en matière. Elle s'oppose par principe à la levée de l'interdiction du cannabis à des fins non médicales et à l'introduction d'un marché régulé, rappelant que le cannabis n'est pas une denrée d'agrément, mais une substance addictive et une drogue. En levant l'interdiction, on normaliserait la consommation et on signerait à tort à la population – et notamment aux jeunes particulièrement vulnérables – que la consommation de cannabis est sans danger, ce qui aurait pour effet de l'encourager. Pour la minorité, la légalisation du cannabis va clairement à l'encontre de la protection de la jeunesse et également des efforts visant à réduire la consommation de tabac et d'alcool et à promouvoir la santé.

De l'avis de la minorité, au-delà de l'envoi d'un signal erroné, la légalisation du cannabis à des fins non médicales pose également divers risques sanitaires et sociétaux. Les expériences recueillies dans d'autres pays font état de plusieurs effets négatifs. Par exemple, dans plusieurs États des États-Unis, la consommation à risque a progressé et le nombre d'accidents de la route a augmenté. Par ailleurs, la récente légalisation en Allemagne a révélé des problèmes avec le crime organisé. La minorité doute également du fait que la légalisation permette de mettre un terme au marché illégal. Selon elle, les fournisseurs illégaux pourraient réagir de manière nettement plus flexible que les organisations qui doivent répondre aux exigences d'un marché fortement régulé. Les produits cannabiques cultivés et fabriqués en Suisse, qui doivent répondre à des exigences de qualité, ne seraient pas compétitifs en termes de prix avec le cannabis produit illégalement à l'étranger. De plus, les expériences d'autres pays montrent qu'il y aurait toujours un marché illégal. Enfin, la minorité fait remarquer qu'une régulation du marché impliquerait une série de nouvelles tâches et responsabilités pour les autorités, qu'il faudra exécuter et contrôler. Au vu de l'ampleur de la tâche, elle se demande dans quelle mesure la légalisation déchargerait effectivement l'administration et la police, en comparaison de la situation actuelle.

### **4.2.2 Propositions de minorité sur les différentes dispositions**

Au total, 18 propositions de minorité portant sur des modifications plus ou moins importantes de l'avant-projet ont été déposées. Deux de ces propositions auraient pour conséquence une restructuration de l'avant-projet : la « variante additionnelle concer-

nant l'auto-apvisionnement » (minorité Porchet) et le « concept alternatif concernant l'imposition » (minorité Aeschi). Par conséquent, ces propositions ne sont pas formulées en tant que modification de loi. La présentation ci-après des propositions de minorité s'aligne sur la structure du chapitre précédant.

#### *Principes de la réglementation*

Une minorité (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann) propose de compléter l'art. 1 de sorte que le but principal de la loi soit de réduire la consommation de cannabis au sein de la population, en particulier chez les jeunes et les personnes vulnérables. La minorité souhaite ainsi fixer un objectif de réduction de la consommation plus général que dans la version de la majorité, qui porte sur la consommation problématique et sur la consommation des mineurs.

Une minorité (Graber, Aeschi, de Courten, Glarner, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose de préciser à l'art. 11, al. 1, que les panneaux publicitaires ainsi que les inscriptions en magasin et sur vitrines doivent également être considérés comme une forme de publicité. Il s'agit de montrer clairement que l'interdiction de la publicité est complète et nettement plus stricte que les réglementations en vigueur concernant l'alcool et les produits du tabac.

#### *Auto-apvisionnement, possession et consommation*

Une minorité (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) propose de permettre également la culture en association à but non lucratif (chapitre 3, « Variante additionnelle concernant l'auto-apvisionnement »). Elle prévoit comme principes que l'association annonce ses membres aux autorités et que le nombre des membres soit limité. Il faut en outre fixer un nombre maximum de plantes par membre et au total. Enfin, les conditions de production et de remise des produits cannabiques doivent être réglées dans la loi, et l'association doit être autorisée au niveau cantonal par l'octroi d'une concession. La minorité souhaite ainsi proposer aux personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas cultiver elles-mêmes des plantes une alternative à la production à but lucratif. Selon elle, contrairement à la culture à but lucratif, la culture en association à but non lucratif n'a pas d'intérêt à faire augmenter la demande. De plus, le cadre social de l'association permet aux consommatrices et aux consommateurs d'échanger leurs expériences concernant une consommation à moindre risque. La minorité fait en outre remarquer que ce modèle fonctionne bien en Espagne et que les associations concernées seraient soumises à des règles strictes.

Une minorité (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Hess Lorenz, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) propose de modifier l'art. 12 de manière à ce que chaque personne puisse cultiver cinq plantes de cannabis femelles en phase de floraison au lieu de trois. Elle souhaite ainsi favoriser la culture en extérieur. Il s'agit également d'atteindre les personnes qui consomment du cannabis régulièrement et en grande quantité. Enfin, selon elle, la limitation à trois plantes n'est pas proportionnée par rapport aux exigences qu'il faut respecter dans le cadre de la vente, où seule la quantité par achat est limitée, et non la quantité que l'on peut posséder chez soi ou que l'on peut acheter à différents endroits.

Deux minorités proposent de compléter l'avant-projet par une modification de la loi fédérale sur la circulation routière<sup>100</sup> du 19 décembre 1958 (LCR).

Une minorité (Thalmann-Bieri, de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Roduit, Wyssmann) propose d'inscrire expressément à l'art. 55 LCR l'actuelle interdiction de conduire sous l'influence du cannabis. L'objectif est de signaler clairement aux consommatrices et aux consommateurs de cannabis, notamment ceux qui viennent d'obtenir leur permis, qu'ils ne peuvent pas conduire un véhicule après avoir consommé du cannabis.

Une minorité (Gysi Barbara, Crottaz, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Porchet, Weichelt, Wyss) propose au contraire de modifier la LCR de manière à ce que les infractions à l'interdiction de conduire sous l'influence du cannabis soient punies en fonction de la teneur en THC (ch. 2a., art. 16a à 16c P-LCR et autres). À cette fin, il convient de distinguer le seuil de détection analytique d'un seuil de risque. Le seuil de détection analytique indiquerait à partir de quelle valeur une consommation mesurable est avérée, comme c'est déjà le cas actuellement. Le seuil de risque serait plus élevé que le seuil de détection analytique et devrait encore être fixé ; il indiquerait à partir de quelle valeur on peut considérer qu'il y a une concentration qualifiée de THC dans le sang. Contrairement à la situation actuelle, les peines et les mesures administratives, notamment le retrait du permis de conduire, doivent être moins sévères lorsque la consommation de cannabis est mesurable, mais que la concentration de THC est inférieure au seuil de risque. Seul un dépassement du seuil de risque ou une consommation mixte de cannabis et d'alcool constitueraient une infraction grave. De l'avis de la minorité, cette approche est cohérente avec un accès légal au cannabis. Elle ne nuirait pas à la sécurité routière, car toute concentration mesurable de THC continuerait d'être sanctionnée. Parallèlement, elle permettrait de ne pas criminaliser de façon excessive les personnes qui consomment du cannabis de temps en temps.

#### *Culture et fabrication*

Une minorité (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) propose, à l'art. 19, d'interdire l'utilisation de produits phytosanitaires de synthèse dans la fabrication de produits cannabiques. Cette interdiction vise à protéger les consommatrices et les consommateurs, car les produits phytosanitaires de synthèse et leurs résidus ont des effets néfastes sur l'environnement, la biodiversité et la santé.

#### *Vente*

Une minorité (Sauter, Aellen, Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Silberschmidt, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann) propose de modifier l'art. 39 de manière à ce que les cantons ne puissent pas transférer leur droit de vente aux communes. De son point de vue, la vente de produits cannabiques ne doit pas être considérée comme une tâche des pouvoirs publics : cette tâche incombe aux organisations privées qui ont obtenu une concession à cet effet. La minorité estime qu'il faut établir une distinction claire entre les points de vente de cannabis légalement accessible et

<sup>100</sup> RS 741.01

les points de distribution d'autres drogues. Elle fait en outre remarquer que les communes ou les villes ont la possibilité de créer une association si elles souhaitent exploiter des points de vente. Cette approche permettrait de traiter la comptabilité séparément des finances publiques.

Une minorité (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose de ne pas autoriser la vente en ligne de produits cannabiques et de biffer par conséquent toutes les dispositions y relatives (sections 4 et 5 du chapitre 5 et autres). Elle estime qu'une offre en ligne irait à l'encontre des objectifs de protection de la santé et de la jeunesse, car l'accès aux produits cannabiques serait beaucoup plus simple, pratique, anonyme et discret. Sans contact direct sur place, il serait plus difficile de sensibiliser les consommatrices et les consommateurs aux risques liés à la consommation de cannabis. La minorité considère par ailleurs qu'on peut raisonnablement demander à ces personnes de faire le déplacement vers un point de vente.

Une minorité (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Hess Lorenz, Lohr, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Rechsteiner Thomas, Roduit, Weichelt, Wyss) propose d'interdire la livraison nocturne pour la vente en ligne (art. 52a nouveau). Elle estime qu'il faut prévoir une règle comparable à l'interdiction de la vente nocturne pour les points de vente. L'interdiction de livraison nocturne devrait limiter l'accès aux produits cannabiques, car c'est justement la nuit que l'on observe une consommation mixte problématique. En outre, selon la minorité, des expériences positives ont été faites avec les interdictions de vente et de livraison d'alcool durant la nuit.

Deux propositions de minorité concernent les conditions d'octroi d'une concession pour la vente dans des points de vente (art. 40) et en ligne (art. 49) : une minorité (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Roduit, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose que les bénéfices soient affectés, entre autres, à la « lutte contre les addictions » spécifiquement et non à l'« aide en cas d'addiction » de manière générale. Une autre minorité (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose de biffer la prescription relative au salaire du personnel de vente. Selon elle, les autres prescriptions sont suffisantes pour garantir une vente sans but lucratif. En outre, cette règle soulève des questions sur le plan du droit fiscal.

#### *Taxe d'incitation*

Une minorité (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose, dans son « concept alternatif concernant l'imposition », que la vente de produits cannabiques soit soumise à un impôt et non à une taxe d'incitation. Cet impôt devrait être conçu de manière analogue à l'impôt sur le tabac. La minorité ne comprend pas pourquoi les produits cannabiques devraient être traités différemment de l'alcool et des produits du tabac. Les produits cannabiques devraient être imposés en conséquence et les recettes fiscales devraient être utilisées pour le financement de l'assurance vieillesse et survivants (AVS). Comme la perception d'impôts touche à l'autonomie financière des cantons, la Confédération aurait besoin d'inscrire

une base explicite à ce sujet dans la Constitution<sup>101</sup>. Il conviendrait par conséquent d'adapter le contenu de l'avant-projet suivant le concept alternatif proposé et de présenter, en parallèle, un projet supplémentaire de modification de la Constitution.

Une minorité (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose, à l'art. 62, de fixer des délais plus courts pour la réalisation des objectifs de l'incitation et de viser une limitation plus stricte de la consommation au sein de la population. Selon cette proposition de minorité, les objectifs relatifs à la consommation problématique devraient être atteints dès la onzième année après l'entrée en vigueur, au lieu de la vingt-cinquième. En contrepartie, les objectifs intermédiaires prévus dès la dixième année après l'entrée en vigueur seraient supprimés. S'agissant de l'objectif de consommation au sein de la population, la minorité propose qu'à partir de la sixième année après l'entrée en vigueur de la loi, la quantité totale de THC vendue annuellement par habitant ne puisse pas être supérieure à la quantité totale moyenne vendue au cours des cinq premières années suivant l'entrée en vigueur. La minorité estime que les délais plus courts sont plus réalistes et qu'ils sont plus faciles à vérifier. Selon elle, il faut en outre viser globalement une réduction ou une stagnation, et non une augmentation.

Une minorité (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose de modifier l'art. 65 de manière à ce que le produit de la taxe d'incitation soit affecté à l'AVS. À ses yeux, cette solution permettrait aussi une redistribution à la population, mais dans un domaine où le besoin de financement est avéré. La minorité souligne que l'AVS est une assurance obligatoire pour toutes les personnes qui vivent en Suisse ou y exercent une activité lucrative ; par conséquent, la redistribution par l'intermédiaire de l'AVS profiterait à l'ensemble de la population. La minorité fait en outre remarquer qu'une partie du produit de la taxe sur le CO<sub>2</sub> est elle aussi affectée à des fins déterminées. Selon une note de l'OFJ<sup>102</sup>, la redistribution du produit de la taxe d'incitation à l'AVS nécessiterait une base constitutionnelle, car elle permettrait de poursuivre un objectif financier. Une redistribution à l'AVS empêcherait la population de décider librement de la manière dont elle souhaite utiliser l'argent. L'OFJ précise que l'AVS est financée par un système de répartition : la redistribution ne concerne pas l'intégralité de la population, mais uniquement les personnes à la retraite.

### *Sanctions*

Une minorité (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose que l'amende soit fixée à au moins 100 francs (art. 74) et la peine pécuniaire à au moins quatre jours-amende (art. 78). Elle estime qu'il faut prévoir des montants minimaux afin de faciliter l'exécution et de rendre les sanctions tangibles.

<sup>101</sup> Cf. art. 131, al. 1, Cst., pour l'imposition du tabac et des produits du tabac (let. a) et de l'alcool (let. b et c). Cf. également la note de l'OFJ du 28.1.2025 à l'intention de la CSSS-N « Les taxes d'incitation et leur distribution à la population », disponible sous [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 20.473 > documents publics de la commission

<sup>102</sup> Note de l'OFJ du 28.1.2025 à l'intention de la CSSS-N « Les taxes d'incitation et leur distribution à la population »

Une minorité (Glarner, Aeschi, de Courten, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose de compléter l'art. 66a du code pénal<sup>103</sup> de manière à ce qu'une expulsion soit obligatoirement prononcée non seulement en cas de crime, mais aussi en cas de délit lié au cannabis. Elle estime que des règles contraignantes doivent s'appliquer aux infractions concernées, en lieu et place de l'expulsion facultative.

#### *Exécution par la Confédération et les cantons*

Une minorité (Hässig Patrick, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Porchet, Weichelt, Wyss) propose, d'une part, de formuler de manière plus contraignante les dispositions relatives à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et, d'autre part, de prévoir des prescriptions supplémentaires en matière de rapports, de monitoring et d'évaluation (art. 83 et autres). Elle estime que les objectifs ne peuvent être atteints que si la Confédération et les cantons collaborent étroitement à leur mise en œuvre. Par exemple, l'interdiction de l'intégration verticale ne peut être contrôlée efficacement que dans le cadre d'une collaboration, car si la Confédération est compétente pour la culture et la fabrication, les cantons le sont pour la vente sur place. En outre, la minorité souhaite éviter les problèmes dans l'exécution de la loi ou le tourisme du cannabis entre les cantons.

## **5 Commentaire des dispositions**

### **Chapitre 1 Dispositions générales**

#### *Art. 1 But*

La future loi sur les produits cannabiques (LPCan) a notamment pour buts de réduire les effets nocifs de la consommation de cannabis sur la santé de l'être humain et de garantir la protection de la jeunesse (*let. a*). À cette fin, la population doit, par exemple, être informée des risques liés à la consommation de cannabis (campagnes d'information et de prévention, cf. art. 89), les fabricants doivent respecter des prescriptions strictes en matière de qualité des produits, d'emballage et d'étiquetage (cf. chapitre 4, sections 2 et 3) et les points de vente sont tenus d'informer les consommateurs sur les produits et les formes de consommation à faible risque (cf. art. 42). La réduction des effets nocifs de la consommation de cannabis sur la santé passe aussi par la lutte contre le marché illégal. En effet, le cannabis acheté sur le marché illégal n'est pas contrôlé et peut par exemple contenir des contaminants ou des substances de coupage. Qui plus est, la teneur en THC n'est pas indiquée et les consommateurs ne sont pas sensibilisés aux risques liés à la consommation.

Les mineurs doivent être protégés de tout contact avec du cannabis (*let. b*). Il est donc, par exemple, interdit de leur remettre du cannabis ou des produits cannabiques (cf. art. 8). Cela comprend aussi une interdiction de vente aux mineurs ainsi que des systèmes de contrôle de l'âge qui y sont liés. Les dispositions pénales relatives à la remise à des mineurs prévoient en conséquence un cadre pénal stricte. Dans une perspective de protection de la jeunesse, les produits cannabiques ne doivent, de plus, pas contenir

<sup>103</sup> RS 311.0

d'additifs qui les rendent particulièrement attrayants pour les jeunes (cf. art. 21). Les produits cannabiques sont en outre conditionnés, lorsque cela s'avère nécessaire, dans un emballage à l'épreuve des enfants (cf. art. 27, al. 2). Les mesures de prévention doivent elles aussi cibler les adolescents et les jeunes adultes (cf. art.3b LStup).

Par ailleurs, l'objectif est aussi de protéger les personnes qui ne consomment pas de cannabis de ses effets nocifs (*let. c*). À cet effet, l'applicabilité de la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la protection contre le tabagisme passif<sup>104</sup> est également prévue, avec des dispositions plus strictes concernant les locaux de consommation éventuels situés dans des points de vente (cf. art. 4, al. 2 en relation avec art. 43, al. 4).

Différentes mesures sont destinées à prévenir et à réduire la consommation problématique de cannabis (*let. d*) (cf. commentaire de l'art 1, let. c LStup, sous modification d'autres actes, annexe 1, ch. 3). Il convient de mentionner en particulier la taxe d'incitation sur les produits cannabiques (cf. art. 62 ss), qui est d'autant plus élevée que le risque pour la santé est important (par exemple les produits cannabiques à fumer et avec une teneur élevée en TCH). L'obligation de conseiller dans les locaux de vente ainsi que les mesures d'intervention précoce remplissent le même objectif (cf. art. 42).

La vente de produits cannabiques doit être réglementée, de manière à ce que la consommation ne soit pas encouragée (*let. e*). Conformément aux définitions internationales, le cannabis reste donc classé comme stupéfiant (cf. art. 1 de la Convention unique et ch. 7.2.1). Les différentes mesures complémentaires, et nécessaires du point de vue de la santé publique, prévues dans l'avant-projet tiennent compte des risques sanitaires liés au cannabis et de sa classification comme stupéfiant. Il s'agit, par exemple, de l'interdiction de la publicité (cf. art. 11), des exigences relatives à la sécurité des produits et à l'emballage (cf. chapitre 4, sections 2 et 3), du contrôle strict de la vente par concession, qui doit être sans but lucratif (cf. chapitre 5) ou de la taxe d'incitation (cf. chapitre 7). Conformément à la classification en tant que stupéfiant, l'ensemble de la chaîne de création de valeur commerciale doit continuer à être contrôlée au moyen du système de suivi électronique (cf. art. 85).

Par ailleurs, l'instauration d'un marché contrôlé du cannabis permet de lutter contre le marché illégal. Afin de ne pas contribuer à encourager la consommation de cannabis, il faut prévoir en même temps des mesures de restriction de la disponibilité des produits cannabiques et de limitation ou de renchérissement des produits entraînant davantage de risques pour la santé.

*Minorité : art. 1, let. a<sup>0</sup>*

Une minorité (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann) demande que la future LPCan vise à réduire la consommation de cannabis dans la population, en particulier chez les jeunes et les personnes vulnérables.

*Art. 2                   Objet*

L'avant-projet vise à instaurer une réglementation globale des stupéfiants ayant des effets de type tétrahydrocannabinol (THC) utilisés à des fins non médicales. Le terme

<sup>104</sup> RS 818.31

« stupéfiants ayant des effets de type THC » inclut, outre le cannabis, le THC en tant que substance pure. Ces stupéfiants ont en commun de contenir le principe actif THC (cf., les commentaires de l'art. 3 et la modification de l'art. 2, let. a, LStup sous modification d'autres actes, annexe 1, ch. 3).

Outre la possession, la remise, les restrictions et les interdictions (*let. a*), l'avant-projet régleme en particulier l'auto-approvisionnement (*let. b*), la culture de cannabis à titre commercial ainsi que la fabrication de produits cannabiques à titre commercial (*let. c*), la vente (*let. d*) ainsi que l'importation, le transit et l'exportation et (*let. e*). Il prévoit, en outre, une taxe d'incitation pour encadrer le prix de la consommation de cannabis, une indemnité d'exécution pour la Confédération et la perception des émoluments (*let. f*), ainsi que les dispositions pénales sanctionnant les infractions à l'avant-projet (*let. g*).

### Art. 3 *Lien avec la loi sur les stupéfiants*

*Al. 1* : le cannabis et le THC restant classés comme stupéfiants, les dispositions de la LStup mentionnées à l'al. 1 demeurent applicables. Ainsi, le terme « cannabis » reste défini dans la législation sur les stupéfiants (voir à ce propos la modification de l'art. 2, let. a, ch. 3 LStup, sous modification d'autres actes, ch. 3), ainsi que dans l'OTStup-DFI conformément à l'art. 2a LStup (*let. a*). Dans ces tableaux, le cannabis est classé comme stupéfiant ayant des effets de type tétrahydrocannabinol. À l'avenir, la substance « cannabis », définie dans les tableaux de l'OTStup-DFI devra comprendre, conformément à la Convention unique, les plantes de chanvre ou des parties de celles-ci, les objets et préparations fabriqués à partir de chanvre, en particulier les extraits de cannabis, les teintures de cannabis, l'huile de cannabis et la résine de cannabis (haschich), pour autant que la plante de chanvre ou les préparations fabriquées à partir de chanvre présentent une teneur totale en THC de 1 % au moins. Le THC est la substance psychotrope présente dans le cannabis. La teneur totale en THC désigne la somme du delta-9-tétrahydrocannabinol libre et de tous les acides delta-9-THC<sup>105</sup> que le cannabis contient. Ainsi, la définition du terme « cannabis » au sens de la législation sur les stupéfiants, tel qu'il s'entend également dans l'avant-projet, diffère de la définition botanique du *Cannabis sativa L.*, considéré comme identique à la plante de chanvre, quelle que soit la teneur totale en THC. La valeur limite de THC pour le cannabis a été introduite dans l'OTStup-DFI sur proposition de la SSML à la suite de la révision de la LStup de 2008. Elle est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2011 (cf. ch. 2.1.2 et 3.1.2).

Afin de faciliter l'utilisation du matériel de reproduction des plantes de cannabis, les graines et les boutures de cannabis ne seront plus, à l'avenir, classés comme stupéfiants. Jusqu'à présent, les graines et les boutures de cannabis figuraient également dans les tableaux de l'OTStup-DFI au titre de la législation sur les stupéfiants, dans la mesure où ils servaient à la culture de plantes de chanvre présentant une teneur totale en THC de 1 % au moins. Cependant, ils ne contiennent eux-mêmes pas ou très peu

<sup>105</sup> Ces acides peuvent être transformés par décarboxylation en THC ayant un effet psychotrope, un processus qui se produit notamment lorsque la marijuana ou le haschich sont fumés.

de THC. Leur classification comme stupéfiants est donc techniquement erronée et la levée de l'interdiction du cannabis à des fins non médicales<sup>106</sup> ne la justifie plus. Les graines et les boutures de cannabis ne sont pas non plus soumises au système international de contrôle des drogues (Convention unique). Dans certains pays comme l'Autriche, ce matériel de reproduction des végétaux peut être commercialisé sans contrôle, malgré l'interdiction du cannabis en vigueur. Dans le cadre de l'avant-projet, les graines et les boutures de cannabis ne sont donc plus réglementées que lorsque la protection de la jeunesse (cf. art. 8, al. 1 et art. 11), la protection de la santé (cf. art. 27, al. 5, 28, al. 5, 29, al. 2) et le contrôle du marché (cf. art. 85) l'exigent.

La prévention, la thérapie et la réduction des risques (*let. b*) sont régies par les dispositions correspondantes de la LStup (chapitre 1a). En cas de levée de l'interdiction des stupéfiants ayant des effets de type THC, les mesures prévues par la LStup dans ces domaines conviennent également, sous réserve de quelques adaptations mineures (cf. annexe : modification d'autres actes, ch. 3). En particulier, la Confédération et les cantons continueront d'accorder une attention particulière à la protection des enfants et des jeunes en matière d'information, de conseil et de prévention. Ainsi, dans l'ensemble, le modèle éprouvé des quatre piliers visé à l'art. 1a LStup continue d'être pris en compte pour le cannabis. La disposition relative aux traitements avec prescription d'héroïne (art. 3e, al. 3, LStup) n'est pas pertinente et, donc, pas applicable.

En ce qui concerne les questions spécifiques relatives à la protection et au traitement des données, les dispositions correspondantes de la LStup s'appliquent, telles que celles en lien avec les autorisations d'importation et d'exportation de Swissmedic conformément aux art. 18a et 18e LStup (*let. c*).

En outre, l'art. 29b LStup, qui traite de la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, reste applicable aux stupéfiants ayant des effets de type THC, afin de permettre à l'Office fédéral de la police (fedpol) d'exécuter ses tâches correspondantes (*let. d*).

*Al. 2* : les stupéfiants ayant des effets de type THC utilisés à des fins médicales et scientifiques n'entrent pas dans le champ d'application de l'avant-projet mais restent entièrement soumis à la LStup ainsi qu'au système de contrôle relevant de la législation sur les stupéfiants de Swissmedic conformément à l'ordonnance du 25 mai 2011 sur le contrôle des stupéfiants (OCStup)<sup>107</sup>. Ainsi, les médecins qui prescrivent de tels stupéfiants restent assujettis à des devoirs de diligence plus stricts que pour d'autres médicaments, conformément à l'art. 11 LStup. La recherche fondamentale non ciblée sur les stupéfiants ayant des effets de type THC, comme la recherche sur la substance THC, ainsi que la recherche appliquée à des fins non médicales, nécessitaient jusqu'à présent une autorisation exceptionnelle de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) telle que définie à l'art. 8, al. 5, LStup. Du fait de la levée de l'interdiction du cannabis à des fins non médicales, le canton est désormais habilité à autoriser ce type de recherches (cf. art. 5, al. 1, *let. b*, OCStup).

<sup>106</sup> L'interdiction du cannabis à des fins médicales a déjà été levée en 2022 par la modification de la LStup du 19 mars 2021 portant sur les médicaments à base de cannabis (RO 2022 385 ; FF 2020 5875).

<sup>107</sup> RS 812.121.1

Art. 4 *Lien avec d'autres lois fédérales*

L'al. 1 définit le lien avec la loi du 1<sup>er</sup> octobre 2021 sur les produits du tabac (LPTab)<sup>108</sup> et déclare celle-ci applicable aux produits cannabiques, pour autant que la future LPCan le prévoie expressément. C'est par exemple le cas à l'art. 34, al. 3, qui a trait à la déclaration des produits cannabiques via le système électronique de déclaration des produits du tabac (cf. art. 26 LPTab).

L'al. 2 définit le lien avec la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif et déclare celle-ci applicable aux produits cannabiques et aux produits de l'auto-approvisionnement à fumer ou à vaporiser. Par ailleurs, il y a lieu d'adapter l'art. 2 de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif par analogie aux modifications prévues pour les produits du tabac.

Dans les locaux fermés accessibles au public (cf. art. 1, al. 1 et 2 de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif), il doit être interdit de fumer des produits cannabiques et des produits issus de l'auto-approvisionnement. En outre, il faut interdire l'accès des mineurs aux locaux fumeurs dans lesquels l'exploitant autorise le fait de fumer et de vaporiser des produits cannabiques et des produits issus de l'auto-approvisionnement. De même, il faut interdire l'accès des mineurs aux établissements fumeurs dans lesquels fumer et vaporiser des produits cannabiques et des produits issus de l'auto-approvisionnement est autorisé (cf. commentaire relatif à la modification d'autres actes, ch. 4).

Art. 5 *Définitions*

Al. 1 : les produits cannabiques sont des produits à usage non médical constitués de stupéfiants ayant des effets de type THC ou qui en contiennent (*let. a*). Autrement dit, ils contiennent du cannabis ou du THC fabriqué de manière semi-synthétique ou entièrement synthétique (cf. commentaire de l'art. 3, al. 1, *let. a*). Les produits à base de chanvre à fumer ou à vaporiser dont la teneur totale en THC est inférieure à 1 % ne sont pas concernés (ils relèvent de la LPTab). Pour que le cannabis devienne un produit cannabique, il doit avoir été préparé pour la consommation humaine sous une forme prête à l'emploi et être destiné à la vente. Il doit notamment répondre aux exigences de qualité et de sécurité visées par la future LPCan (cf. chapitre 4, section 2). Pour qu'il puisse être mis à disposition sur le marché, il doit également répondre aux prescriptions d'emballage et de déclaration pour la catégorie de produits concernée (cf. chapitre 4, section 3). Ainsi, une fleur de cannabis ne devient un produit cannabique prêt à l'emploi que lorsqu'elle a été fabriquée et emballée selon les prescriptions de qualité correspondantes et qu'elle est munie des mises en garde et de l'information sur le produit prévues. L'avant-projet distingue différentes catégories de produits : à fumer, à vaporiser, à avaler, à appliquer dans la bouche, à priser et à appliquer sur la peau.

Le matériel initial (*let. b*) désigne les matières premières dont la teneur totale en THC s'élève à 1 % au moins et qui sont destinées à être transformées en produits cannabiques. Le matériel initial n'est pas prêt à l'emploi et ne peut pas être vendu tel quel

au consommateur (respectivement à l'utilisateur final). Il peut s'agir de fleurs de cannabis ou d'autres parties de la plante, d'extraits de cannabis ou encore de THC fabriqué de manière semi-synthétique ou entièrement synthétique. La substance « cannabis » (cf. commentaires de art. 3, al. 1) au sens de la législation sur les stupéfiants peut donc, selon l'avant-projet, être aussi bien un produit cannabique (cf. let. a) que le matériel initial d'un produit cannabique.

Les produits cannabiques à fumer (*let. c*) sont consommés par combustion, soit sous forme non mélangée, soit mélangée. Par « produits cannabiques à fumer », on entend tous les produits qui peuvent être fumés, par exemple les cigarettes au cannabis prêtes à la consommation (ou « joints pré-roulés »). Les produits non mélangés tels que les fleurs de cannabis, le haschich ou les extraits de cannabis, extraits à l'aide de solvants, qui peuvent être tant fumés que consommés sous une autre forme (« double emploi »), sont fondamentalement aussi considérés comme des produits à fumer (cf. toutefois les exceptions à la let. d).

Les produits cannabiques à vaporiser (*let. d*) comprennent, d'une part, produits cannabiques liquides (« liquides THC », c'est-à-dire des liquides contenant du THC) utilisés avec une cigarette électronique (« stylos vape »). Ces liquides contiennent un extrait de la plante de cannabis contenant du THC, mélangé à un liquide porteur (généralement du propylène glycol et de la glycérine, comme dans les cigarettes électroniques). Il s'agit donc d'un produit cannabique mélangé à des additifs. Le liquide porteur peut également contenir du THC fabriqué de manière semi-synthétique ou entièrement synthétique. Lorsque ce liquide est chauffé, il s'évapore et peut être inhalé. L'utilisation de ces produits est analogue à celle des recharges de cigarettes électroniques contenant de la nicotine.

D'autre part, il existe des produits cannabiques à vaporiser constitués de cannabis non mélangé à des additifs (fleurs de cannabis, haschich et autres extraits de cannabis) et chauffés au moyen d'une source externe d'énergie, par exemple un vaporisateur (de la même manière que dans le cas d'un chauffe-tabac), afin d'être vaporisés et inhalés. Ces produits entrent dans la catégorie des produits du tabac à chauffer (cf. art. 3, let. c, LPTab). Pour que le cannabis non mélangé soit considéré comme un produit à vaporiser, il doit avoir été confectionné de telle sorte qu'il ne puisse être utilisé comme recharge qu'au moyen d'une source externe d'énergie (vaporisateur). Si cela n'est pas garanti, il est considéré comme un produit cannabique à fumer (cf. let. c).

Les cigarettes électroniques (au cannabis) et les vaporisateurs eux-mêmes sont également considérés comme des produits cannabiques à vaporiser s'il s'agit de dispositifs à usage unique<sup>109</sup> déjà préremplis avec le liquide contenant du THC ou le cannabis ou s'ils forment, avec la recharge, une unité fonctionnelle exclusive qui a été développée spécifiquement pour le cannabis ou les liquides contenant du THC. Par unité fonctionnelle exclusive, on entend par exemple un vaporisateur qui ne peut être rempli

<sup>109</sup> À noter que, le 4 juin 2025, le Parlement a transmis la motion Clivaz 23.3109 « Pour une interdiction des cigarettes électroniques à usage unique (puffs) », qui charge le Conseil fédéral d'interdire la vente des cigarettes électroniques à usage unique.

qu'avec un produit cannabique spécialement développé à cet effet et qui n'est pas compatible avec des produits du tabac.<sup>110</sup>

Les produits cannabiques à avaler (*let. e*) sont consommés par voie orale. Ils sont absorbés par le tractus gastro-intestinal. Ils contiennent des extraits de cannabis ou du THC fabriqué de manière semi-synthétique ou entièrement synthétique et sont généralement mélangés à des additifs pour faciliter l'absorption et la rendre plus agréable. Il peut s'agir de produits cannabiques dont la forme présente des similitudes avec celle des compléments alimentaires ou des médicaments, tels que des gouttes d'huile de cannabis ou des comprimés, des gélules, des pilules ou des dragées contenant du THC. Il peut également s'agir de préparations de cannabis à manger ou à boire (« *edibles* »), c'est-à-dire du cannabis mélangé à des aliments.

Les produits cannabiques à appliquer dans la bouche (*let. f*) sont des produits à usage sublingual (« sous la langue ») ou buccal (« dans la bouche », « sous la lèvre », « à l'intérieur de la joue », « sur la gencive »). L'absorption du principe actif s'effectue davantage par les muqueuses buccales que par le tractus gastro-intestinal. Il s'agit, par exemple, des gouttes d'huile de cannabis, des sprays contenant du THC ou des « strips » (bandes) de THC. Les produits à appliquer dans la bouche sont généralement mélangés à des additifs pour en faciliter l'absorption. Ils contiennent de l'extrait de cannabis ou du THC fabriqué de manière semi-synthétique ou entièrement synthétique. Les produits semblables aux snus, contenant du cannabis transformé, sont également concernés, dans la mesure où ils ne peuvent pas être fumés (cf. *let. c*).

Les produits cannabiques à priser (*let. g*) sont absorbés par les muqueuses nasales. Il s'agit, par exemple, des sprays nasaux contenant du THC, ou des mélanges à base de cannabis en poudre consommés comme du tabac à priser, dans la mesure où ils ne peuvent pas être fumés. Les produits cannabiques à priser contiennent généralement du cannabis transformé et mélangé à des additifs. Ils peuvent aussi contenir du THC fabriqué de manière semi-synthétique ou entièrement synthétique.

Les produits cannabiques à appliquer sur la peau (*let. h*) sont des applications à la surface de la peau de pommades, de lotions ou de patches contenant du THC. Le THC (et, le cas échéant, d'autres cannabinoïdes) pénètre à travers la barrière cutanée et produit un effet essentiellement local. Cette forme d'application n'a pas d'effet psychotrope connu. Il en va autrement en cas d'application sur les muqueuses, laquelle peut donner lieu à une absorption systémique. Bien que les produits cannabiques à appliquer sur la peau n'entraînent généralement pas d'effet psychotrope, on peut s'attendre à ce qu'une certaine demande apparaisse également en Suisse.

La *let. i* définit les « produits cannabiques de type nouveau » (cf. art. 6). Il s'agit de produits cannabiques qui ne peuvent être attribués à aucune des catégories de l'art. 5, al. 1, *let. c* à *h*, car leur utilisation est différente. Il s'agit de produits cannabiques mal connus ou qui circulent ponctuellement par exemple au Canada ou aux États-Unis, tels que des gouttes pour les yeux contenant du THC. Il est actuellement difficile de déterminer si de tels produits conviennent pour le domaine non médical.

<sup>110</sup> Il convient de distinguer la notion d'unité fonctionnelle fermée de la notion d'unité fonctionnelle en général. L'interdiction de publicité concerne tous objets qui forment une unité fonctionnelle avec les produits cannabiques, et pas seulement ceux qui forment une unité fonctionnelle exclusive avec ceux-ci (cf. commentaire de l'art. 11).

L'auto-approvisionnement (*let. j*) désigne la culture et la transformation non commerciales de plantes de cannabis à des fins de consommation personnelle. Il inclut la production de fleurs de cannabis, de haschich ou d'autres extraits de cannabis à des fins de consommation personnelle.

L'*al. 2* permet au Conseil fédéral de préciser les définitions mentionnées à l'*al. 1* en tenant compte des nouvelles connaissances. Il faut pouvoir adapter les définitions en tenant compte des nouvelles connaissances scientifiques et techniques, ce qui tient compte de la dynamique de développement d'un nouveau marché au moyen de produits jusqu'alors non commercialisables.

#### *Art. 6 Produits cannabiques de type nouveau*

Les premières expériences des marchés légaux du cannabis en Amérique du Nord montrent que de nouveaux produits sont continuellement mis sur le marché. Il est tout à fait possible qu'à l'avenir, un nombre croissant de produits moins risqués apparaissent sur le marché et qu'ils n'entrent pas tout à fait dans les catégories de produits existantes. L'*al. 1* confère au Conseil fédéral la compétence de classer un produit cannabique de type nouveau dans l'une des catégories visées à l'art. 5, al. 1, let. c à h, même si celui-ci ne correspond pas à tous les éléments de la définition correspondante. Il doit cependant répondre à une utilisation similaire et présenter des risques comparables à ceux des produits de la catégorie à laquelle il est affecté, de sorte que les exigences de qualité de cette catégorie soient applicables afin de garantir la sécurité des produits. Il peut alors être mis sur le marché conformément aux exigences de la catégorie concernée. Ce serait par exemple le cas d'un produit à appliquer sur certaines muqueuses s'il pouvait être utilisé de manière similaire aux produits à appliquer sur la peau et répondait aux mêmes exigences de qualité.

Le Conseil fédéral peut également prévoir de nouvelles catégories pour les produits cannabiques visés à l'art. 5, al. 1, let. a. Si des raisons objectives, en particulier de sécurité, l'exigent, il peut également prévoir des exigences de qualité spécifiques pour une catégorie de produits cannabiques de type nouveau (*al. 2*).

## **Chapitre 2 Principes**

#### *Art. 7 Possession dans l'espace public*

Cette disposition définit les quantités de produits cannabiques ou de cannabis issu de l'auto-approvisionnement que les particuliers sont autorisés à transporter dans l'espace public. L'espace public désigne, par exemple, les rues, les promenades, les parcs et les places publics. Les espaces intérieurs accessibles au public, comme les restaurants ou les musées, en font également partie. La limitation des quantités vise à entraver le commerce illégal et à donner aux autorités de poursuite pénale une base pour distinguer les consommateurs des trafiquants illégaux (cf. dispositions pénales, chapitre 10). Cette disposition ne concerne pas le transport commercial sur mandat de titulaires d'autorisations ou de concessions, les personnes chargées du transport agis-

sant à titre professionnel dans le cadre d'autorisations ou de concessions correspondantes et non en tant que « particuliers ». Les indications figurant sur l'emballage permettent de vérifier si les produits cannabiques transportés contiennent une teneur totale en THC de cinq grammes au maximum (*let. a*). En cas de soupçon d'infraction, la police peut confisquer le contenu en vue de procéder à un examen plus approfondi.

La *let. b* définit les quantités de produits issus de l'auto-provisionnement qui peuvent être transportées dans l'espace public. Contrairement aux produits cannabiques, dont l'emballage indique la teneur totale en THC, il est difficile de vérifier cette valeur pour le cannabis provenant de l'auto-provisionnement. Si la teneur totale moyenne en THC de la sorte à maturité des graines ou des boutures de cannabis à des fins d'auto-provisionnement doit figurer sur les emballages lors de la vente (cf. art. 28, al. 5), il se peut que la teneur effectivement présente dans le cannabis récolté diffère sensiblement des valeurs moyennes. En outre, la teneur en THC effectivement présente dans le cannabis récolté n'est pas déclarée. Par conséquent, seule une analyse permet de déterminer la teneur effective en THC. Un tel effort pour vérifier les quantités autorisées dans l'espace public serait disproportionné et pas praticable, autant pour les personnes pratiquant l'auto-provisionnement que pour les autorités policières. Il est donc nécessaire de soumettre la possession de cannabis issu de l'auto-provisionnement dans l'espace public à des quantités maximales autorisées applicables aux produits eux-mêmes. On se fonde ici sur une teneur totale moyenne en THC de 10 à 15 % et sur une teneur maximale de 20 % pour le cannabis cultivé en autoproduction, non transformé et séché.<sup>111</sup>

*Chiffre 1* : Sur cette base, la quantité maximale de cannabis non transformé autorisée dans l'espace public doit donc être fixée à 30 grammes, ce qui correspond à une teneur totale en THC de 4,5 grammes pour une teneur totale moyenne en THC de 15 % et à une teneur totale en THC de 6 grammes pour une teneur maximale totale en THC de 20 %. La quantité maximale de 30 grammes de cannabis non transformé autorisée dans l'espace public correspond donc en moyenne à peu près à la quantité maximale de 5 grammes de teneur totale en THC dans les produits cannabiques telle que définie à la *let. a*. Pour faciliter l'applicabilité par la police, on n'effectue pas de distinction entre le cannabis séché et le cannabis frais en ce qui concerne les quantités que les particuliers sont autorisés à posséder dans l'espace public.

*Chiffre 2* : En raison de leur concentration plus élevée en THC, la quantité maximale de haschich et d'autres extraits de cannabis que les particuliers sont autorisés à posséder dans l'espace public doit être fixée plus bas, soit 15 grammes. Pour le haschich issu de l'auto-provisionnement, on admet une teneur totale moyenne en THC de 20 à 25 % et une teneur maximale totale en THC de 30 %.

Par « haschich », on entend la résine de cannabis obtenue par criblage mécanique de la plante de cannabis. Les extraits de cannabis obtenus à partir de la plante de cannabis à l'aide de solvants tels que le CO<sub>2</sub>, le BHO ou l'éthanol sont encore plus puissants. Il s'agit de préparations liquides, semi-solides ou solides à base de résine de cannabis. Sont également concernées l'huile de cannabis, dans laquelle l'extrait de cannabis a

<sup>111</sup> Les sortes de cannabis les plus puissantes présentent rarement un taux de THC supérieur à 20 %. La teneur totale moyenne en THC du cannabis séché saisi en Suisse entre 2013 et 2023 se situait entre 11 % et 13 %. Cf. SSML (2024a).

été extrait au moyen d'une solution contenant de l'huile, les teintures de cannabis, dans lesquelles l'extrait de cannabis a été extrait à l'aide d'une solution contenant de l'alcool, et les préparations de cannabis contenant d'autres additifs comme les « space cookies ». Dans le cas des extraits de cannabis à base de solvants, la teneur totale en THC varie fortement dans la pratique en fonction du procédé d'extraction et de l'adjonction d'additifs. En optant pour la prudence, on peut se fonder sur une teneur totale moyenne en THC de 50 à 75 % et sur une teneur totale moyenne en THC de 95 %.

Afin de faciliter le contrôle par la police des quantités possédées dans l'espace public, on renoncera à distinguer entre le haschich et d'autres extraits obtenus à l'aide de solvants (contrairement aux quantités possédées à titre privé, où la limitation bien plus sévère des quantités nécessite d'effectuer une distinction entre le haschich et d'autres extraits de cannabis, cf. art. 14). Faire la distinction entre les types d'extraits impliquerait une analyse des échantillons, ce qu'un contrôle de police dans l'espace public ne permet pas. Un prélèvement des quantités possédées par des particuliers à des fins d'analyse serait disproportionné pour ces faibles quantités. Les extraits à base de solvants étant intrinsèquement plus difficiles à fabriquer et beaucoup moins répandus que le haschich, la quantité maximale autorisée pour tous les extraits de cannabis est alignée sur celle du haschich. Les 15 grammes correspondraient à une teneur en THC de 30 % concernant la quantité maximale qu'un particulier est autorisé à posséder dans l'espace public, soit 5 grammes de teneur totale en THC.

Afin de simplifier encore le travail d'exécution, les particuliers ne sont autorisés à posséder dans l'espace public que les produits cannabiques visés à la let. a ou l'une des deux catégories de produits issus de l'auto-provisionnement visées à la let. b. Il ne doit donc pas être possible, par exemple, d'avoir sur soi à la fois des fleurs de cannabis et du haschich issu de l'auto-provisionnement.

#### *Art. 8 Remise*

L'*al. 1* prévoit une interdiction globale de la remise de graines et de boutures de cannabis, de cannabis issu de l'auto-provisionnement et de produits cannabiques à des mineurs. La consommation de substances psychoactives représente un risque accru pour les enfants et les adolescents. Cette mesure vise à protéger les mineurs de toute exposition aux produits cannabiques et à les tenir éloignés de la consommation (cf. art. 1, let. b). La majorité en tant que limite d'âge pour le cannabis correspond à la limite d'âge pour le tabac et l'alcool éthylique (boisson distillée) ainsi qu'aux normes internationales en vigueur.

Bien que les graines et les boutures de cannabis ne contiennent pratiquement pas de THC, elles permettent de produire facilement des stupéfiants. Pour cette raison, la remise de graines et de boutures de cannabis à des mineurs doit également être interdite.

En vertu de l'*al. 2*, la remise gratuite entre particuliers adultes de produits cannabiques et de cannabis issu de l'auto-provisionnement est autorisée.

S'agissant de la remise gratuite entre particuliers adultes, les quantités maximales autorisées telles que prévues à l'art. 7 s'appliquent. La remise à titre onéreux de cannabis et de produits cannabiques (y compris un échange contre d'autres biens) entre

particuliers est quant à elle interdite. Elle est autorisée uniquement pour les titulaires d'une concession de vente.

*L'al. 3* prévoit que les titulaires d'autorisations de culture ou de fabrication ainsi que les concessionnaires ne puissent pas remettre gratuitement des stupéfiants ayant des effets de type THC. Est également exclue la remise gratuite ou à prix réduit de produits cannabiques en contrepartie de l'achat d'autres articles (par exemple des accessoires selon la let. g). Cette disposition vise à empêcher la promotion des ventes, interdite par l'article 11.

#### *Art. 9 Interdiction de l'intégration verticale*

L'intégration verticale désigne une stratégie par laquelle une entreprise exerce ou participe à plusieurs activités dans la chaîne de production. Cet article exclut l'intégration verticale de la production (culture et fabrication) et de la vente (commerce de détail). Il s'agit ainsi d'éviter une influence trop importante et trop directe des cultivateurs et des fabricants sur les consommateurs.

Pour ces raisons, l'art. 9 prévoit que les titulaires d'une autorisation de culture ou de fabrication ne sont pas autorisés à participer à la vente en ligne ou dans les points de vente (*al. 1*). On entend ici, par exemple, la participation financière à une entreprise active dans ces domaines ou la détention de parts au sein de cette entreprise. L'exploitation d'un point de vente ou la collaboration dans un tel point de vente n'est pas non plus autorisée.

*L'al. 2* définit, à l'inverse, que les titulaires d'une concession de vente ne sont pas autorisés à cultiver du cannabis et à produire ou à importer des produits cannabiques. Ils ne sont en outre pas autorisés à participer économiquement à la culture ou à la fabrication en Suisse ou à l'étranger.

#### *Art. 10 Restrictions de vente*

Les stupéfiants ayant des effets de type THC que les différents acteurs commerciaux peuvent vendre sur le marché suisse dépendent du domaine d'activité de ces derniers. Cela permet de mieux garantir le contrôle du marché et la sécurité des produits, de maintenir l'interdiction de l'intégration verticale (cf. art. 9) et d'éviter que les produits ne soient détournés vers le marché illégal. Du point de vue de la santé et de la sécurité publiques, les restrictions de vente sont donc nécessaires et proportionnées.

*Al. 1* : les titulaires d'une autorisation de culture ne peuvent vendre le cannabis qu'ils ont cultivé qu'à des titulaires d'une autorisation de fabrication. Seuls les fabricants ont le droit de transformer le cannabis en produits cannabiques et, donc de poursuivre un but économique légitime pour le cannabis récolté par les cultivateurs. Comme il s'agit de matériel initial et non de produits cannabiques prêts à l'emploi, les cultivateurs ne sont pas autorisés à vendre dans des points de vente<sup>112</sup>. Cependant, un cultivateur peut en même temps fabriquer des produits cannabiques, s'il dispose de l'autorisation de fabrication correspondante.

<sup>112</sup> Les points de vente, quant à eux, ne sont pas autorisés à vendre du matériel initial. Ils peuvent uniquement vendre des produits cannabiques (cf. art. 42, al. 1, let. g).

Al. 2 : la fabrication de matériel initial, qui va au-delà de la culture et de la récolte de cannabis, nécessite une autorisation de fabrication (cf. art. 15). Il s'agit, par exemple, de la fabrication d'extraits de cannabis à partir de cannabis ou de la fabrication semi-synthétique ou entièrement synthétique de THC. On peut imaginer que certains fabricants se spécialisent dans la fabrication de ce type de matériel initial et ne le transforment pas eux-mêmes en un produit cannabique prêt à l'emploi. Il est donc nécessaire que les fabricants disposant d'une autorisation, puissent revendre du matériel initial à d'autres fabricants autorisés. En revanche, la vente de ce matériel initial à des cultivateurs ou à des points de vente n'est pas nécessaire pour que ces derniers puissent exercer une activité autorisée ou faisant l'objet d'une concession. Les titulaires d'une autorisation de fabrication ne peuvent donc revendre le matériel initial utilisé dans le processus de fabrication de produits cannabiques qu'à d'autres fabricants autorisés.

Al. 3 : Les titulaires d'une autorisation de fabrication ne peuvent vendre les produits cannabiques qu'aux titulaires d'une concession de vente, ou aux cantons si ceux-ci veulent exercer eux-mêmes leur droit de vente (cf. art. 39), ou au titulaire de la concession pour la vente en ligne (cf. art. 48). Pour des motifs de santé publique, la vente de produits cannabiques aux consommateurs est réservée uniquement aux titulaires de concessions de vente. La vente de produits cannabiques à des cultivateurs ou à d'autres fabricants ne doit pas être possible, car l'exercice des activités pour lesquelles ils disposent d'une autorisation ne le requiert pas.

#### Art. 11 *Interdiction de la publicité*

Le présent article prévoit une interdiction générale de la publicité pour les stupéfiants ayant des effets de type THC. En raison des risques pour la santé liés à la consommation de cannabis et de produits cannabiques, il est nécessaire de prévoir une interdiction générale de la publicité (*al. 1*). L'interdiction de la publicité s'applique à toute la chaîne commerciale, de la culture à la vente en passant par la production. Il existe, dans les domaines du tabac et de l'alcool, des études qui confirment que l'exposition à la publicité ou à la promotion des produits est associée à une augmentation de la consommation de ces produits, en particulier chez les jeunes<sup>113</sup>. Il est raisonnable de penser que la publicité pour les produits cannabiques entraînerait une même tendance à la hausse de la consommation.<sup>114</sup> L'interdiction de publicité s'applique bien entendu aussi à la publicité des trafiquants illégaux.<sup>115</sup>

Par « publicité », on entend toute forme de communication commerciale qui a pour but ou effet direct ou indirect de promouvoir la vente ou la consommation des produits listés à l'al. 1 (p. ex. panneaux publicitaires, affiches, enseignes de magasins ou de vitrines), y compris la promotion des ventes et le parrainage. Par « parrainage », on entend toute forme de contribution publique ou privée à un événement, à une activité

<sup>113</sup> Ritter, A. et al. (2022)

<sup>114</sup> Dai H. (2017): Exposure to Advertisements and Marijuana Use Among US Adolescents. *Preventing chronic disease*, 14

<sup>115</sup> Afin de couvrir toutes les activités publicitaires, tant dans le domaine légal, autorisé et faisant l'objet d'une concession, que dans le domaine illégal, sous peine de sanctions pénales (voir l'art. 78, al. 1, let. e), l'interdiction de la publicité se réfère aux stupéfiants ayant des effets de type THC en général et pas seulement aux produits cannabiques mis légalement sur le marché conformément au présent avant-projet.

ou à un individu, ayant pour but ou effet direct ou indirect de promouvoir ces mêmes produits. Par « promotion », on entend le marchandisage, la distribution gratuite de produits et la distribution de cadeaux ou de prix, par exemple lors d'achat de plusieurs produits en même temps ou de participation à un concours. Les indications et renseignements factuels sur les produits et qui s'adressent exclusivement aux professionnels de la branche ne sont pas considérés comme de la publicité et ne sont pas concernés par l'interdiction de la publicité.

Afin d'éviter un contournement des dispositions en matière de publicité, les graines et les boutures de cannabis doivent aussi être soumises à l'interdiction de la publicité. Bien que les graines et les boutures de cannabis ne contiennent pratiquement pas de THC, il est possible d'en produire facilement des stupéfiants contenant du THC. Toute forme de publicité pour des graines et boutures de cannabis est donc indissociable de la publicité pour du cannabis. L'interdiction de la publicité concerne également les objets qui forment une unité fonctionnelle avec un produit cannabique (par exemple, les pipes, pipes à eau, bongs, vaporisateurs). Le terme « unité fonctionnelle » doit être compris dans le même sens que dans l'art. 18 LPTab, c'est-à-dire les objets qui sont joints aux produits du tabac afin que ceux-ci puissent être consommés, par exemple la pipe, la pipe à eau, le porte-cigarettes, le papier à rouler ou les filtres à cigarettes. Ce n'est en revanche pas le cas des briquets<sup>116</sup>. L'interdiction de la publicité ne s'applique qu'aux objets qui sont exclusivement ou principalement employés pour la consommation de produits cannabiques ou qui sont spécifiquement vendus comme accessoires de cannabis. Les produits tels que le papier à cigarettes ou les filtres à cigarettes, qui ne sont pas spécifiquement vendus en tant qu'accessoires du cannabis, ne sont pas soumis à cette interdiction. En revanche, les restrictions en matière de publicité, de promotion des ventes et de parrainage prévues aux art. 18 ss LPTab sont pertinentes.

En vertu de l'*al.* 2, le contrôle du respect de l'interdiction de publicité incombe aux autorités compétentes des cantons. Dans le cadre de l'octroi et du contrôle des concessions, les cantons vérifient également le respect de l'interdiction de la publicité par les points de vente, y compris leurs sites Internet.

L'OFSP est chargé de contrôler le respect des dispositions relatives à la publicité sur Internet, dans les applications et dans les autres médias électroniques. Cela concerne notamment le contrôle de la publicité sur Internet et les réseaux sociaux ainsi que le contrôle de la boutique en ligne (cf. art. 48 ss). Une compétence exclusive de la Confédération dans ce domaine vise à simplifier l'exécution, en particulier dans le cas d'entreprises sises à l'étranger. Les contrôles seront effectués de manière aléatoire. Un contrôle permanent et exhaustif n'est pas réalisable et se rapprocher de cet objectif nécessiterait des ressources disproportionnées. On peut éventuellement envisager aussi l'utilisation d'un outil informatique permettant des contrôles plus systématiques. Il est possible, pour contrôler le respect des prescriptions en matière de publicité sur Internet, d'appliquer une solution conçue également pour la loi sur les produits du tabac. Elle peut inclure des systèmes semi-automatisés ou automatisés basés sur des technologies informatiques<sup>117</sup>.

<sup>116</sup> FF 2019 899

<sup>117</sup> FF 2023 1478

Il est obligatoire de déclarer ou de dénoncer aux autorités cantonales de poursuite pénale compétentes les éventuelles infractions à l'interdiction de la publicité constatées (cf. art. 78, al. 1, let. e, en relation avec l'art. 81, al. 1 ; voir aussi l'obligation des autorités visée à l'art. 82 de déclarer et de dénoncer).

*Minorité: Art. 11, al. 1*

Une minorité (Graber, Aeschi, de Courten, Glarner, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose de préciser que les panneaux publicitaires ainsi que les écriteaux en magasin et en vitrine comptent également comme publicité. Il doit s'agir d'une simple précision et non d'une énumération exhaustive de tout ce qui peut être considéré comme de la publicité.

### **Chapitre 3 Auto-apvisionnement**

La culture privée de cannabis pour un usage personnel doit permettre aux consommateurs de subvenir à leurs besoins. Il est nécessaire de la réglementer de manière aussi allégée que possible et en tenant compte de la responsabilité individuelle des personnes qui assurent leur propre approvisionnement.

*Minorité : Variante additionnelle concernant l'auto-apvisionnement (culture associative)*

Une minorité (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) propose de compléter l'avant-projet afin d'autoriser également les cultures associatives.

#### *Art. 12 Culture*

Les personnes âgées de 18 ans révolus sont autorisées à cultiver du cannabis à des fins d'auto-apvisionnement, ou d'autoproduction. La culture de cannabis est limitée au logement et aux espaces intérieurs et extérieurs attenants. Les espaces communs sont inclus, sous réserve que les autres utilisateurs y consentent. Le terme « logement » doit être compris au sens large comme le lieu où vit une personne. Le terme englobe aussi bien les logements locatifs que les logements en propriété habités par leur propriétaire, comme les maisons individuelles. Les résidences secondaires sont également incluses dans la notion de « logement ». La limitation dans l'espace de la culture de cannabis à des fins d'auto-apvisionnement facilite le décompte des plantes concernées en cas de contrôle. En revanche, l'auto-apvisionnement communautaire à l'extérieur du logement propre, comme dans des *Cannabis Social Clubs*, ne doit pas être autorisé (cf. ch. 2.3.1 und 3.1).

Un adulte est autorisé à cultiver au maximum trois plantes de cannabis femelles en phase de floraison.<sup>118</sup> Cette limite quantitative permet de distinguer, lors de l'exécution, l'auto-provisionnement d'une culture à titre commercial. Seules les plantes de cannabis femelles en phase de floraison produisent des quantités de THC pertinentes, d'où l'absence de limite pour les plantes mâles.<sup>119</sup> La taille des plantes ne joue aucun rôle dans la limitation des quantités. En extérieur (« *outdoor* »), il est possible de cultiver des plantes plus grandes produisant des rendements plus élevés de cannabis séché par plante, de l'ordre de 200 à 500 grammes, contre 50 à 150 grammes pour la culture en intérieur.<sup>120</sup> En revanche, on ne procède normalement qu'à une seule récolte par an en extérieur, alors qu'une culture en intérieur sous lumière artificielle permet de récolter tous les trois mois environ. En limitant le nombre de plantes femelles à trois pendant la phase de floraison, l'objectif est de permettre l'auto-provisionnement sans culture ni stockage de quantités excessives. Avec trois plantes, on tient aussi compte d'une perte de récolte éventuelle (en raison d'une attaque de parasites, de mauvaises conditions météorologiques, etc.). Une récolte optimale peut conduire à un dépassement des quantités maximales qu'un adulte est autorisé à posséder à titre privé telles que prévues à l'art. 14. Dans ce cas, les rendements excédentaires doivent être détruits.

La réglementation du nombre maximal de plantes « par adulte » est préférable à la restriction de quantités « par ménage », car elle permet de mieux tenir compte des différents modes de vie et formes de ménage (famille ou colocation, p. ex.).

*Minorité : art. 12, art. 14, al. 1 et art. 74, let. c*

Une minorité (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Hess Lorenz, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) propose d'autoriser cinq plantes de cannabis femelles en phase de floraison au lieu de trois. De même, elle propose de porter à 120 grammes de THC la quantité maximale autorisée pour la possession à titre privé conformément à l'art. 14, al. 1, et de punir d'une amende les contraventions visées à l'art. 74, let. c, à partir de six plantes.

<sup>118</sup> Le nombre autorisé de plantes de cannabis par personne peut être réparti sur plusieurs appartements utilisés à titre privé, par exemple pour les résidents à la semaine ou les personnes disposant d'une résidence secondaire. La limitation du nombre de plantes s'applique toutefois au total et non pas à un appartement.

<sup>119</sup> Au début de la phase de croissance de la plante, avant la floraison, il est difficile de distinguer à l'œil nu les plantes de cannabis mâles des plantes femelles. On peut toutefois se procurer des boutures de plantes mères femelles (ou « graines de cannabis féminisées ») afin de s'assurer que l'on cultive bien une plante femelle. Dans le cas contraire, les plantes femelles excédentaires doivent être éliminées immédiatement dès l'apparition de la floraison.

<sup>120</sup> Outre la méthode de culture, la quantité effective récoltée dépend fortement de la génétique de la sorte, de la nature du sol ou du substrat, de l'apport en nutriments, de l'irrigation, de l'exposition, de la ventilation, etc. A partir de 500 grammes de cannabis séché non transformé, il est possible de produire environ 100 grammes de haschisch ou d'autres extraits de cannabis, l'extrait obtenu étant nettement plus puissant que le cannabis séché non transformé.

*Art. 13 Interdiction de la fabrication semi-synthétique ou synthétique de THC*

Les cannabinoïdes naturellement présents dans la plante, appelés phytocannabinoïdes, comme le THC peuvent également être produits de manière semi-synthétique ou synthétique. Il s'agit d'un processus chimique qui transforme les substances de base de manière à ce que le produit final corresponde exactement au cannabinoïde présent dans la plante et possède les mêmes propriétés. C'est par exemple le cas du dronabinol, un THC à usage médical produit depuis des années.

Dans le domaine de l'auto-provisionnement, la fabrication semi-synthétique ou entièrement synthétique de THC est interdite, par exemple par transformation du CBD à l'aide d'acides. Il est certes possible d'exécuter le processus à petite échelle, mais pour des personnes inexpérimentées, il existe un danger immédiat considérable lié à l'utilisation inappropriée éventuelle de produits chimiques et d'appareils ou un danger indirect lié à la consommation de produits contaminés.

*Art. 14 Possession à titre privé*

Afin d'éviter que l'auto-provisionnement ne serve à la production illégale de cannabis et comme base pour le commerce illégal, il est nécessaire de fixer des quantités maximales pour la possession de produits cannabiques issus de l'auto-provisionnement. Ces quantités permettent aux autorités d'exécution de distinguer l'auto-provisionnement d'une production de cannabis commerciale (illégal).

À la différence des produits cannabiques issus d'une culture et d'une fabrication commerciales autorisées, on ne peut pas connaître la teneur en THC des produits cannabiques issus de l'auto-provisionnement sans recourir à des procédures d'analyse complexes. C'est pourquoi il doit être possible de déterminer la quantité de THC autorisée détenue en fonction du poids des différents produits issus de l'auto-provisionnement. La teneur en THC des différents produits cannabiques issus de l'auto-provisionnement (cannabis non transformé, haschich et extrait de cannabis obtenu à l'aide de solvants) étant susceptible de varier fortement, il est judicieux de fixer la teneur en THC par unité de poids d'un produit donné (cf. également le commentaire de l'art. 7 concernant les quantités maximales qu'un particulier est autorisé à posséder dans l'espace public).<sup>121</sup>

L'al. 1 fixe à 75 grammes la quantité maximale de THC pour les produits issus de l'auto-provisionnement qu'un adulte est autorisé à posséder à titre privé (cf. art. 12). En comparaison, dans les essais pilotes impliquant du cannabis, les participants ne peuvent pas se procurer plus de 10 grammes de THC par mois, soit 120 grammes par an. Seule une petite proportion de personnes ont atteint ces limites de quantités. En moyenne, selon des données provisoires datant de 2024, dans le cadre des essais, 'en-

<sup>121</sup> Il a été tenu compte du calculateur en ligne mis à disposition par le gouvernement canadien aux fins de conversion de différents produits dans le calcul des quantités maximales des différents produits qu'un adulte est autorisé à posséder. [www.canada.ca > Health > Drug and health products > Drugs and Medication > Cannabis > Personal use of cannabis > Online calculator: Limits for public possession of cannabis](http://www.canada.ca > Health > Drug and health products > Drugs and Medication > Cannabis > Personal use of cannabis > Online calculator: Limits for public possession of cannabis)

viron 2,5 grammes de THC total par mois, soit 30 grammes par an ont été consommés.<sup>122</sup> Une quantité de stockage autorisée de 75 grammes de THC pour la possession à titre privé devrait donc aussi répondre aux besoins annuels d'une personne qui présente une consommation élevée. Il faut tenir compte du fait que ces quantités ne sont pas limitées à l'année. Il s'agit plutôt de la quantité maximale de THC pouvant être détenue à titre privé à un même moment.

Le cannabis séché non transformé (fleurs de cannabis) présentant une teneur moyenne en THC de 15 %, 75 grammes correspondent à une quantité de 500 grammes pour ce produit. En comparaison internationale, cette limitation des quantités est plus basse qu'au Canada, où le stockage est limité à 1 000 grammes de cannabis séché non transformé. En Uruguay, la quantité maximale autorisée est fixée à 480 grammes. En Allemagne, en revanche, la quantité de stockage autorisée est limitée à 50 grammes de fleurs de cannabis. Toutefois, cette quantité maximale rendrait impossible l'auto-approvisionnement au moyen d'une culture en extérieur. En effet, à raison de trois plantes de cannabis par personne (cf. art. 12), il ne serait pas possible de consommer les quantités récoltées dans l'année. Il faudrait donc en détruire une grande partie. Une réglementation éloignée de la réalité des quantités qu'un adulte est autorisé à posséder ne ferait qu'augmenter le risque que le surplus de cannabis soit écoulé d'une autre manière, voire revendu.

Les quantités en THC par 100 grammes de produits fixées à l'*al.* 2 sont déterminées selon la teneur moyenne en THC des produits concernés. À cet égard, on ne tient pas compte de la teneur effective en THC des produits stockés, ni de l'éventualité que les 75 grammes de THC soient effectivement dépassés. On se fonde sur l'hypothèse légale selon laquelle les produits concernés présentent, pour 100 grammes, les teneurs en THC mentionnées. Les teneurs en THC admises pour 100 grammes de produit, au total et par rapport au poids des produits, ne doivent pas dépasser la valeur de 75 grammes. Lors d'un contrôle, on n'évalue donc pas si la teneur effective en THC est respectée ; on vérifie simplement que la quantité fictive de THC résultant du poids des produits, visée à l'*al.* 2, ne dépasse pas la quantité maximale de THC visée à l'*al.* 1.

*Let. a :* pour le cannabis séché non transformé, on admet que la teneur en THC est, en moyenne, de 15 grammes pour 100 grammes de produit récolté (voir aussi le commentaire de l'art. 7). Par conséquent, un adulte ne peut pas posséder, à titre privé, plus de 500 grammes de cannabis séché et non transformé.

*Let. b :* en raison de son taux d'humidité, le cannabis frais non transformé présente un poids cinq fois supérieur à celui du cannabis sec. Lors du processus de séchage, la perte de poids escomptée s'élève généralement à 80 % au moins. Par conséquent, 100 grammes de cannabis frais contiennent en moyenne environ 3 grammes de THC. Le cannabis frais non transformé pouvant aussi contenir de la matière partiellement sèche, sa teneur totale en THC admise a été fixée à 5 grammes pour 100 grammes. Par conséquent, un adulte ne peut pas posséder, à titre privé, plus de 1 500 grammes

<sup>122</sup> Données issues d'une enquête de l'OFSP menée lors des essais pilotes de juin 2024. Des achats supplémentaires sur le marché illégal ne sont toutefois pas à exclure, raison pour laquelle les quantités effectivement consommées pourraient être plus élevées.

de cannabis frais. Les parties de plantes non encore récoltées n'en font pas partie (cf. art. 12).

*Let. c :* pour le haschich, on admet une teneur moyenne en THC de 25 grammes pour 100 grammes (cf. commentaire de l'art. 7). Par conséquent, un adulte ne peut pas posséder, à titre privé, plus de 300 grammes de haschich.

*Let. d :* les extraits de cannabis obtenus au moyen de solvants sont en général beaucoup plus riches en THC que le haschich (cf. commentaire de l'art. 7). On a donc fixé des quantités maximales distinctes pour la possession à titre privé.<sup>123</sup> Dans le cadre de l'auto-approvisionnement, en l'absence d'équipement de laboratoire approprié (ainsi qu'en raison de la faiblesse des quantités), il est rare d'atteindre des teneurs en THC très élevées, de l'ordre de 95 %. Des méthodes relativement simples, comme la fabrication d'une solution à base d'alcool ou d'huile, permettent aussi d'obtenir des extraits à teneur en THC plus élevée. Par conséquent, on admet une teneur moyenne totale en THC de 75 grammes pour 100 grammes. Par conséquent, un adulte ne peut pas posséder, à titre privé, plus de 100 grammes d'extrait de cannabis. Les extraits de cannabis à base de solvants comprennent également tous les produits comestibles fabriqués dans le cadre de l'auto-approvisionnement et mélangés à des extraits de cannabis (« *edibles* »), ainsi que toutes les autres préparations de cannabis mélangées à des additifs (même si leur concentration en THC est nettement inférieure à celle des extraits de cannabis purs). Les extraits de cannabis mélangés à des additifs peuvent présenter des teneurs en THC nettement plus faibles que les extraits purs. Il faut toutefois s'en accommoder afin de faciliter l'application de ces dispositions.

La standardisation des produits sur la base d'une teneur en THC admise pour 100 grammes permet également d'additionner rapidement et facilement les quantités de différents produits qu'un adulte est autorisé à posséder sur la base de ces « équivalents de teneur en THC ». Ainsi, quiconque stocke, par exemple, 200 grammes de haschich (al. 2, let. c) et 500 grammes de cannabis frais non transformé (al. 2, let. a) en sus atteint exactement la quantité maximale autorisée de 75 grammes de THC définie à l'al. 1.

Il convient de noter que l'art. 14 concerne des quantités de produits issus de l'auto-approvisionnement autorisées à titre privé. Il n'est possible d'en transporter qu'une petite partie, les quantités autorisées dans l'espace public étant plus faibles (cf. art. 7). Pour les produits cannabiques achetés dans un point de vente au bénéfice d'une concession, il n'existe pas de quantité maximale de stockage à titre privé. Ces produits étant destinés à l'achat, un stock plus important serait plus coûteux. On ne peut donc pas supposer que de grandes quantités de produits cannabiques achetés sont stockées à titre privé. La revente de ces produits sur le marché illégal présente peu d'intérêt du fait des limites quantitatives de 5 grammes de teneur totale en THC par achat (cf. art. 42, al. 1, let. f et 52, al. 1, let. g) et des prix dirigés dans le commerce de détail (cf. taxe d'incitation, chapitre 7). En outre, la revente illégale est passible de lourdes peines (cf. art. 73). En outre, les produits du cannabis destinés à l'auto-approvisionnement ne sont pas enregistrés dans le système de suivi électronique (cf. art. 85).

<sup>123</sup> En cas de doute, il est possible de distinguer le haschisch des extraits de cannabis obtenus à l'aide de solvants en détectant la présence de fines particules de matière végétale dans l'extrait.

## Chapitre 4 Culture et fabrication à titre commercial

### Section 1 Autorisations

#### Art. 15 Régime et conditions d'octroi de l'autorisation

La classification internationale du cannabis dans les stupéfiants soumis à contrôle implique d'en contrôler étroitement l'usage légal (cf. ch. 7.2.1). La Convention unique impose aux États qui cultivent du cannabis de connaître les quantités qui sont récoltées sur leur territoire, puis introduites dans le circuit commercial légal. Pour remplir cette obligation, un système d'autorisation comparable à celui déjà utilisé pour la culture et la fabrication de cannabis à des fins médicales est proposé. Un système similaire est déjà utilisé pour la culture de cannabis à des fins non médicales dans le contexte des essais pilotes impliquant du cannabis. Au niveau international, les États qui ont légalisé la vente de cannabis disposent également d'un système d'autorisation étatique (« système de licence ») pour la culture et la fabrication.

Par conséquent, l'*al. 1* prévoit une obligation d'autorisation pour la culture de cannabis à titre commercial et la fabrication de produits cannabiques à titre commercial. L'OFSP est compétent pour l'octroi de l'autorisation.

L'*al. 2* définit les conditions d'octroi de l'autorisation. Celle-ci correspond à une autorisation d'exploitation : elle est accordée pour l'activité de culture et/ou de fabrication en tant que telle.<sup>124</sup> L'assujettissement à autorisation et la vérification des antécédents judiciaires en la matière (p. ex. extrait de casier judiciaire selon la let. f) servent notamment à empêcher l'infiltration de la production par le crime organisé.

L'autorisation est toujours accordée uniquement pour l'activité mentionnée dans la demande d'autorisation (cf. art. 16). Une *autorisation de culture* permet la culture de cannabis à titre commercial. Elle donne également le droit de stocker et de transporter du cannabis dans le cadre de l'autorisation. En revanche, elle ne donne pas le droit de fabriquer des produits cannabiques tels que définis à l'art. 5, al. 1, let. a, ni de les mettre à disposition sur le marché. Par exemple, les fleurs de cannabis cultivées ne sont pas, de prime abord, un produit cannabique. Pour qu'elles le deviennent, elles doivent être préparées et testées, tel que décrit aux sections 2 et 4. Pour que ces produits puissent être vendus à des consommateurs, ils doivent être emballés et munis d'une information sur le produit tel que prévu à la section 3. Ces activités nécessitent une autorisation de fabrication. L'*autorisation de fabrication* permet la fabrication de matériel initial et/ou de produits cannabiques à titre commercial. Elle donne le droit

<sup>124</sup> Il serait également possible, comme dans le cas de l'autorisation de cultiver du cannabis à des fins médicales prévue par l'OCStup, de prévoir une autorisation de culture individuelle supplémentaire prévoyant l'octroi d'une autorisation pour chaque lot de production (quelle quantité peut être cultivée et pour qui). Ce dispositif serait cependant très coûteux, tant pour les entreprises concernées que pour l'autorité compétente en matière d'autorisation, et difficilement réalisable à un coût raisonnable sur un marché légal du cannabis non médical. Il y a été renoncé à une telle procédure laborieuse au profit d'un système de suivi électronique tel que défini à l'art. 85. Ce système permet aux cultivateurs et aux fabricants de réagir rapidement et de manière dynamique aux exigences du marché, sans devoir passer par une autorisation administrative. Dans le même temps, le contrôle des quantités de cannabis et de produits cannabiques produites et mises en circulation reste garanti en permanence.

de stocker et de transporter du matériel initial et des produits cannabiques fabriqués dans le cadre de l'autorisation de fabrication. À cet égard, l'autorisation peut se limiter à des activités de fabrication très spécifiques, telles que la fabrication synthétique de THC à titre de matériel initial en vue d'une transformation en produits cannabiques ou la fabrication de liquides contenant du THC destinés à des produits cannabiques à vaporiser. Mis à part la culture, une autorisation de fabrication peut aussi couvrir l'ensemble de la chaîne de production, de la préfabrication à l'emballage et à l'étiquetage du produit final, en passant par la transformation, pour un produit ou une gamme de produits entière. En outre, une entreprise peut requérir, dans sa demande, une autorisation de culture et de fabrication. De même, l'autorisation de culture permet à son titulaire de demander une autorisation d'exportation de cannabis à Swissmedic. Le titulaire d'une autorisation de fabrication est habilité à demander une autorisation d'importation et d'exportation de matériel initial et de produits cannabiques à Swissmedic (cf. art. 57 et 59). L'autorisation règle chacune des activités autorisées.

En vertu de la *let. a*, le requérant d'une autorisation est une personne morale de droit privé qui a son siège en Suisse. Il peut s'agir de sociétés anonymes (cf. art. 620 ss du code des obligations du 30 mars 1911 [CO]<sup>125</sup>) ou de sociétés à responsabilité limitée (cf. art. 772 ss CO), d'associations inscrites au registre du commerce (cf. art. 52, al. 1 et 60 ss, du code civil suisse du 10 décembre 1907 [CC]<sup>126</sup>) ou de fondations (cf. art. 80 ss CC).

En vertu de la *let. b*, le requérant est tenu de garantir que les conditions techniques et opérationnelles nécessaires au respect des exigences visées aux sections 2 à 4 sont remplies ou peuvent l'être. Il doit ainsi prouver qu'il dispose de l'expérience et des qualifications nécessaires et qu'il peut remplir les conditions opérationnelles requises pour la culture ou la fabrication. Sont considérées comme des qualifications professionnelles suffisantes, par exemple, des qualifications en agriculture ou en chimie nécessaires au processus de culture ou de fabrication. Les exigences relatives aux conditions techniques et opérationnelles en matière de culture et de fabrication diffèrent et seront réglées par voie d'ordonnance (cf. al. 3).

Conformément à la *let. c*, le requérant doit démontrer qu'il dispose d'une infrastructure adéquate, notamment en matière de protection contre le vol. Concernant ce point, les mesures suivantes sont envisageables : une vidéosurveillance des sites de production, des installations d'élimination et des entrées ; des systèmes d'alarme sonar et à détection de mouvement ; des locaux de stockage sécurisés ; des dispositifs d'élimination sécurisés ; des restrictions d'accès ; un service de sécurité (cf. al. 3, *let. a*). En outre, l'infrastructure doit être adaptée aux activités spécifiques des entreprises. Cela inclut, par exemple, les installations ou les locaux qui ont une influence sur le respect des exigences de qualité, comme un laboratoire dédié à l'extraction des substances. Ne sont pas adaptés, par exemple, des locaux accessibles à tous sans contrôle ou dans lesquels des solvants facilement inflammables sont stockés dans un environnement inapproprié.

<sup>125</sup> RS 220

<sup>126</sup> RS 210

Par « assurance de la qualité » (*let. d*), on entend des exigences de qualité à l'égard de l'entreprise et de ses processus de production, telles que l'existence de « procédures opérationnelles standards » ou de certificats ISO.

La *let. e* exige qu'une personne soit désignée responsable de l'autorisation afin que l'autorité qui l'octroie ait un interlocuteur clairement identifié. La personne désignée comme responsable assume la responsabilité du respect des conditions d'octroi de l'autorisation.

La *let. f* vise à empêcher des personnes ayant des antécédents judiciaires en raison d'infractions à la loi sur les stupéfiants ou à la future LPCan d'obtenir une autorisation. Les infractions pertinentes sont celles qui entraînent une inscription au casier judiciaire. En règle générale, tout jugement entré en force pour un crime ou un délit est inscrit au casier judiciaire. En outre, tout jugement entré en force pour une contravention entraînant une amende de plus de 5 000 francs ou un travail d'intérêt général de plus de 180 heures est inscrit au casier judiciaire (cf. art. 18 de la loi du 17 juin 2016 sur le casier judiciaire<sup>127</sup>). L'objectif est de réduire le risque de trafic illégal de stupéfiants et de crime organisé sur le marché légal du cannabis. En revanche, les antécédents judiciaires liés exclusivement à une consommation minimale de cannabis avant la levée de l'interdiction du cannabis, par exemple, n'entrent pas en ligne de compte.

En vertu de l'*al. 3*, le Conseil fédéral définit les exigences techniques en matière de protection contre le vol, les conditions techniques et opérationnelles, les exigences relatives à l'assurance de la qualité (*let. a*) ainsi que la procédure d'autorisation (*let. b*). Dans ce domaine, une procédure par voie électronique est envisageable.

Conformément à l'*al. 4*, le Conseil fédéral peut fixer des exigences moins élevées pour la culture à petite échelle, sur une surface réduite. Ainsi, pour garantir la protection contre le vol visée à l'*al. 2*, *let. c*, on peut envisager, au minimum, un accès limité aux sites de production ainsi que des locaux de stockage et des dispositifs d'élimination sécurisés. La procédure d'octroi d'autorisation et de contrôle étant en principe moins contraignante, les émoluments requis dans le cas d'une autorisation de culture à petite échelle pourraient également être moins élevés que pour une autorisation de culture ordinaire. Sur la base de considérations liées à la compétitivité, il semble judicieux de simplifier les conditions de ce type de culture pour promouvoir les petits commerces et contrer les tendances à la monopolisation dans le cadre de la production de cannabis. Des exigences réglementaires très strictes à l'égard des acteurs du marché, comme c'est le cas dans les industries pharmaceutique, alimentaire et du tabac, comportent le risque d'entraîner une domination du marché par des multinationales qui, contrairement aux petits producteurs locaux, disposent des ressources nécessaires pour se conformer à ces exigences. Des normes réglementaires (trop) strictes en matière de production pourraient mettre à mal la compétitivité des petites entreprises.<sup>128</sup> Toutefois, il est à noter que les produits cannabiques fabriqués à partir de cannabis cultivé à petite échelle doivent respecter les mêmes exigences de qualité et de sécurité visées à la section 2 que ceux issus d'une culture à plus grande échelle.

<sup>127</sup> RS 330

<sup>128</sup> Hoff O. (2022).

La surface maximale utilisable pour la culture à petite échelle s'élève à 200 m<sup>2</sup>. Cette surface vaut pour toutes les formes de culture, autrement dit en intérieur, en extérieur ou sous serre. De telles autorisations de culture à petite échelle pour le cannabis ont également fait leurs preuves au Canada. Dans ce pays, la surface maximale autorisée pour la culture à petite échelle est également limitée à 200 m<sup>2</sup>. Conformément à l'art. 32, il convient de signaler à l'OFSP tout dépassement de la superficie cultivée tel que défini à l'al. 4. Ce dépassement peut, dans certaines circonstances, constituer une infraction (cf. section 1) et/ou une violation des obligations du titulaire d'autorisation (cf. section 4), ce qui peut, en retour, conduire à des restrictions de l'autorisation ou à son retrait en vertu de l'article 18, voire à des sanctions pénales (peine pécuniaire), notamment en vertu de l'art. 78, al. 1, let. b.

#### *Art. 16 Demande*

Pour obtenir une autorisation de culture et/ou de fabrication, il faut déposer une demande auprès de l'OFSP. Si les conditions fixées à l'art. 15 sont remplies, il existe un droit à l'octroi de l'autorisation correspondante.

Pour que la condition prévue à l'art. 15, al. 2, let. f, soit vérifiée, la demande sera accompagnée d'un extrait du casier judiciaire de la personne responsable (*al. 1*).

Le Conseil fédéral règle les autres modalités concernant le contenu et la forme de la demande (*al. 2*). Par exemple, si des raisons ayant trait au rapport coût-efficacité l'imposent, le dépôt de la demande s'effectuera par voie électronique.

#### *Art. 17 Transmissibilité, durée de validité et renouvellement*

En vertu de l'al. 1, les autorisations ne sont pas transmissibles. Le cannabis reste considéré comme un stupéfiant et doit être strictement contrôlé. La transmission d'autorisations de culture ou de fabrication va à l'encontre de l'exigence d'un contrôle strict de la culture de cannabis et de la fabrication de produits cannabiques.

La durée de validité d'une autorisation, limitée à dix ans (*al. 2*), garantit une sécurité dans la planification suffisante pour les entreprises. L'autorisation peut être renouvelée sur demande (*al. 3*).

#### *Art. 18 Retrait et restriction*

L'al. 1 précise les circonstances liées au retrait ou à la restriction d'une autorisation de culture ou de fabrication. L'imposition de mesures doit être guidée par le principe de proportionnalité. Par conséquent, le retrait de l'autorisation n'est envisageable qu'en dernier recours. Il est par exemple indiqué lorsque les conditions d'octroi de l'autorisation visées à l'art. 15 ne sont plus remplies (*let. a*). Si, par exemple, le titulaire de l'autorisation déplace son siège à l'étranger ou que les conditions opérationnelles requises pour garantir la qualité des produits ne sont plus remplies, le retrait de l'autorisation est justifié. D'autres infractions aux dispositions de l'art. 15, d'une certaine gravité et qui ne peuvent être corrigées à court terme, peuvent également entraîner un retrait. Une autorisation obtenue sur la base d'indications incomplètes ou inexactes donne également lieu à un retrait (*let. b*). Sont pertinentes pour l'octroi de l'autorisation les informations essentielles qui sont inexactes ou incomplètes et qui

ont conduit à l'octroi erroné ou injustifié de l'autorisation. À noter que l'art. 78, al. 1, let. a, prévoit, en plus des mesures relevant du droit administratif prévues à l'art. 18, une peine pécuniaire pour quiconque introduit une demande contenant de fausses indications pour se procurer ou procurer à autrui une autorisation de culture ou de fabrication. En vertu de la *let. c*, un retrait est indiqué si le titulaire de l'autorisation ou l'une des personnes chargées de la gestion de l'exploitation enfreint de manière grave ou répétée les obligations qui lui incombent en vertu de cette loi, des dispositions d'exécution ou de l'autorisation. Il peut s'agir d'infractions à l'interdiction de l'intégration verticale visée à l'art. 9 ou à l'interdiction de la publicité visée à l'art. 11, ou d'un défaut répété d'enregistrement de produits cannabiques dans le système de suivi (cf. disposition pénale prévue à l'art. 78, al. 1, let. d).

En vertu de l'*al. 2*, dans les cas peu graves, l'autorisation peut être restreinte ou assortie de conditions et de charges supplémentaires.

## Section 2 Exigences relatives à la qualité et à la sécurité des produits cannabiques

Le Canada subordonne l'obtention d'une licence de culture à une norme de qualité détaillée (*Good Production Practice*, GPP) que les producteurs sont tenus de respecter. Cette norme se fonde sur les Bonnes pratiques de fabrication (*Good Manufacturing Practices*, GMP) définies dans la législation sur les produits thérapeutiques. L'ordonnance du 31 mars 2021 sur les essais pilotes au sens de la loi sur les stupéfiants (OEPStup)<sup>129</sup> fixe également des critères de qualité en matière de culture, fondés sur la *Guideline on good agricultural and collection practice (GACP) for starting materials of herbal origin* de l'Agence européenne des médicaments (EMA).<sup>130</sup> Dans le domaine des phytomédicaments, ces directives sont une norme reconnue qui garantit l'homogénéité de la qualité de la matière première végétale. Toutefois, la législation sur les produits thérapeutiques ne régleme nte pas non plus directement la culture des plantes médicinales. La règle qui prévaut est plutôt que les médicaments qui en sont issus soient conformes aux normes GMP. Il faut donc, là aussi, renoncer à réglementer la qualité de la culture du cannabis destiné à être transformé en produits cannabiques selon la future LPCan, pour s'attacher à définir les exigences de qualité de ces produits. Les fabricants, auxquels revient le respect de la qualité des produits, veilleront donc à vérifier, dans le cadre de leurs autocontrôles, si le matériel initial permet de fabriquer des produits cannabiques répondant aux exigences de la présente loi. À cet effet, il est recommandé de produire selon les normes GACP ou GMP, ou selon des standards comparables. Il n'est toutefois pas nécessaire de définir légalement des normes de culture spécifiques. Les autorités fédérales et cantonales compétentes contrôlent uniquement la qualité des produits cannabiques prêts à l'emploi.

<sup>129</sup> RS 812.121.5

<sup>130</sup> La *Guideline on good agricultural and collection practice (GACP) for starting materials of herbal origin* de l'EMA est disponible sur [www.ema.europa.eu](http://www.ema.europa.eu) > Human regulatory > Herbal products > Scientific guidelines.

*Art. 19 Exigences générales applicables aux produits cannabiques*

Des produits cannabiques de qualité insuffisante (produits contaminés, par exemple) augmentent les risques pour la santé. Le cannabis produit sur le marché illégal présente des résidus toxiques de produits phytosanitaires, des contaminants microbiologiques et d'autres contaminants comme des résidus d'engrais ou des métaux lourds.<sup>131</sup> Tous les produits cannabiques doivent donc répondre à certaines exigences générales de qualité. Il est de la responsabilité de chaque fabricant de respecter les processus de fabrication des produits et les mesures de respect des exigences de qualité correspondantes (autocontrôle ; cf. art. 33, al. 1). Les preuves correspondantes sont enregistrées dans le système de suivi. Les autorités cantonales compétentes contrôlent le respect des exigences de qualité prévues à la section 2 (cf. art. 37, al. 2). Les exigences générales de qualité prévues par cet article s'appliquent à tous les produits cannabiques, y compris aux produits cannabiques de type nouveau visés à l'art. 6. Une infraction répétée ou grave aux exigences de qualité des produits peut entraîner le retrait de l'autorisation (cf. art. 18, al. 1, let. a en relation avec l'art. 15, al. 2, let. b).

*Al. 1* : les produits cannabiques ne doivent contenir aucune impureté (contaminant), notamment corps étrangers, contaminants microbiens, mycotoxines, métaux lourds, produits phytosanitaires et solvants résiduels provenant de l'extraction, dans une teneur susceptible de nuire à la santé. Cette disposition correspond également aux exigences éprouvées définies dans l'OEPStup pour les produits cannabiques dans le cadre des essais pilotes impliquant du cannabis. Les études montrent que la culture, y compris légale, du cannabis donne assez souvent lieu à une utilisation inappropriée de produits phytosanitaires.

*Al. 2* : pour les impuretés visées à l'al. 1, des teneurs maximales en contaminants sont fixées afin de pouvoir distinguer les résidus problématiques des traces négligeables. Elles sont définies par le DFI afin de garantir une prise en compte aussi rapide que possible des nouvelles connaissances et avancées dans ce domaine très technique. Les teneurs maximales en contaminants peuvent se fonder sur celles fixées dans l'annexe de l'OEPStup pour les essais pilotes impliquant du cannabis.

En vertu de l'al. 3, le Conseil fédéral fixe d'autres exigences générales de sécurité applicables à tous les produits cannabiques ou spécifiques à certaines catégories si cela est nécessaire pour garantir la protection de la santé. Cette délégation lui permet de réagir aux évolutions du marché et de tenir compte des nouvelles connaissances scientifiques. Il est probable que de nouveaux produits seront proposés, contenant des substances inconnues jusqu'à présent, qui nécessiteront des exigences supplémentaires. L'évolution des connaissances peut également conduire à réglementer différemment des substances déjà connues.

*Minorité : art. 19, al. 1<sup>bis</sup>*

Une minorité (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) propose d'interdire l'utilisation de pesticides de synthèse dans la fabrication de produits cannabiques.

<sup>131</sup> Cf. Bernhard, W. et al. (2017).

Art. 20 *Exigences supplémentaires applicables aux produits cannabiques sans additifs*

*Al. 1* : Les produits cannabiques sans additifs issus de cannabis non transformé désignent notamment les fleurs de cannabis. Il peut également s'agir d'un autre matériel végétal de cannabis (y compris fleurs et feuilles = marijuana). Par « non transformé », on entend que la résine de cannabis n'a pas été extraite du matériel végétal par un procédé d'extraction. En revanche, l'effeuillage des fleurs de cannabis (« manucure »), la taille des fleurs de la plante ou leur séchage ultérieur ne font pas partie de la transformation au sens de la présente loi. Pour ces produits, la *let. a* prévoit une teneur maximale totale en THC de 20 %, qui correspond à la teneur maximale totale en THC autorisée pour les produits cannabiques dans les essais pilotes impliquant du cannabis (cf. art. 9, al. 1, let. a, OEPStup). D'après les premières données issues des essais pilotes, il ne s'avère pas nécessaire d'adapter la teneur maximale en THC des produits cannabiques issus de cannabis non transformé. De plus, il n'existe pratiquement aucune variété de cannabis issue d'une culture naturelle qui présente une teneur totale moyenne en THC plus élevée. Il existe certes quelques consommateurs dépendants qui, en raison de cette limitation dans les essais pilotes, s'approvisionnent également sur le marché illégal. Ces consommateurs peuvent recourir à des extraits de cannabis et à d'autres produits transformés à teneur en THC plus élevée (cf. al. 2).

La concentration en principe actif, en particulier dans le cas d'une culture en extérieur, dépend fortement des conditions extérieures (ensoleillement, précipitations, nature du sol). Il est donc nécessaire d'analyser la teneur en principe actif d'un lot de production. Mais dans le cannabis non transformé, il peut arriver que plusieurs fleurs de la même plante, issues du même cycle de culture et cultivées au même endroit, présentent des variations dans les substances qu'elles contiennent. Par conséquent, un écart de 25 % au plus est toléré entre la teneur en principe actif des produits cannabiques non transformés et les données déclarées visées à l'art. 28, al. 1, let. d (*let. b*). Par conséquent, pour une teneur en THC déclarée de 15 % dans un produit, l'écart ne doit pas dépasser 3,75 points de pourcentage (les teneurs réelles se situent entre 11,25 et 18,75 %) <sup>132</sup>. D'une part, cet ordre de grandeur offre aux consommateurs la garantie d'avoir acheté un produit dont la puissance en THC se situe dans la fourchette de la teneur en principe actif déclarée. D'autre part, il donne aux fabricants l'assurance que la variation naturelle de la concentration en principe actif est prise en compte. En l'état actuel des connaissances, cette valeur de tolérance a fait ses preuves pour la catégorie des produits cannabiques non transformés dans les essais pilotes.

*L'al. 2* règle les exigences spécifiques applicables aux produits cannabiques sans additifs découlant de la transformation du cannabis. Dans ces produits, la résine de cannabis est extraite de la plante au cours d'un processus post-récolte, soit par tamisage (haschich), soit par extraction par solvant (extraits de cannabis à base de solvants). Ce processus de transformation entraîne une concentration de la teneur en THC et des autres substances contenues dans la résine de cannabis (autres cannabinoïdes comme le CBD, terpènes, flavonoïdes, lipides et cires). La teneur totale en THC de ces pro-

<sup>132</sup> Pour les produits moins puissants, l'écart autorisé entre la teneur déclarée et la teneur réelle mesurée est un peu plus faible et pour les produits plus puissants, un peu plus élevé.

duits cannabiques transformés est susceptible de dépasser 90 %. À de telles concentrations, le risque de surdosage est considérable, surtout pour des consommateurs inexpérimentés. En outre, les produits très puissants augmentent sensiblement le risque de dépendance ou les conséquences psychiques néfastes liées à la consommation, ainsi que le risque de psychose, en particulier chez les jeunes consommateurs.<sup>133</sup> Ce sont en majorité des consommateurs réguliers qui cherchent à se procurer de tels produits. Afin d'éviter que ce groupe ne continue à s'approvisionner majoritairement sur le marché illégal, il est important de ne pas définir une valeur limite de THC trop basse. De plus, cette approche permet de diminuer les risques pour ces consommateurs s'ils recourent à des produits plus forts, mais moins souvent, en particulier s'ils fument moins. Par conséquent, il est nécessaire de limiter la teneur maximale totale en THC de ces produits à 60 % (*let. a*). Les extraits purs de THC seront donc dilués avec d'autres substances de la plante de chanvre ou des additifs appropriés<sup>134</sup>. Pour ces produits, la teneur en principe actif ne doit pas s'écarter de 10 % au plus des données déclarées visées à l'art. 28, al. 1, let. d, ce qui tient compte du fait que la transformation peut induire une nette réduction des variations de la concentration en principe actif (*let. b*).

L'*al. 3* prévoit la possibilité, pour le Conseil fédéral, de fixer des conditions supplémentaires pour la vente des produits cannabiques dont la teneur en THC est supérieure à 20 %, en fonction des risques accrus qu'ils entraînent. On pourrait ainsi envisager d'en limiter la disponibilité, par exemple en interdisant la vente en ligne ou en prescrivant des mises en garde supplémentaires. Il faudra également prendre en compte l'efficacité d'autres mesures pour déterminer la nécessité de ces règles supplémentaires. Une mesure efficace, la taxe d'incitation (cf. chapitre 7), est déjà prévue dans le but de décourager la consommation de produits très puissants, mais elle n'empêchera pas les jeunes adultes d'en acheter.

*Art. 21 Exigences supplémentaires applicables aux produits cannabiques contenant des additifs*

Le présent article régleme les exigences relatives aux produits cannabiques contenant des additifs. Cette catégorie de produits comprend les produits cannabiques dans lesquels le cannabis ou le THC fabriqué de manière synthétique ou semi-synthétique sont mélangés à des additifs, et qui ne sont donc pas exclusivement composés de stupéfiants ayant des effets de type THC. L'adjonction d'additifs a pour but de faciliter l'absorption, d'améliorer la biodisponibilité des principes actifs, d'en modifier l'effet, ou encore d'en changer le goût et/ou l'aspect. Les produits cannabiques contenant des additifs peuvent appartenir à des catégories de produits très différentes. Il peut s'agir de cigarettes au cannabis à fumer auxquelles ont été ajoutées d'autres herbes aromatiques (cf. art. 5, al. 1, let. c), de liquides contenant du THC à vaporiser (cf. art. 5, al. 1, let. d), de produits cannabiques à avaler comme des pilules contenant du THC

<sup>133</sup> Rigucci, S. / Marques, T. R. / Di Forti, M. / Taylor, H. / Dell'Acqua, F. / Mondelli, V. / ... / Dazzan, P. (2016): Effect of high-potency cannabis on corpus callosum microstructure. *Psychological medicine*, 46(4): 841-854.

<sup>134</sup> Toutefois, en cas de dilution au moyen d'additifs, les produits qui en résultent n'entrent plus dans la catégorie des produits cannabiques sans additifs, mais dans celle des produits contenant des additifs, raison pour laquelle les exigences de l'art. 21 s'appliquent.

ou de produits contenant des denrées alimentaires comme des boissons contenant du THC (cf. art. 5, al. 1, let. e), de sprays ou de gouttes contenant du THC à appliquer dans la bouche (cf. art. 5, al. 1, let. f) ou à priser (cf. art. 5, al. 1, let. g), ou de pom-mades contenant du THC à appliquer sur la peau (cf. art. 5, al. 1, let. h).

En vertu de l'al. 1, let. a, les additifs doivent avoir un haut degré de pureté. Autrement dit, ils doivent être exempts d'impuretés et de résidus indésirables afin de réduire au minimum les risques pour la santé des consommateurs. Ainsi, il convient d'éviter les impuretés dues à des processus de fabrication sales ou inadaptés (cf. art. 6, al. 2, let. a, LPTab concernant la « haute pureté » des liquides utilisés dans des cigarettes électroniques). Conformément à la let. b, les produits cannabiques doivent être exempts d'additifs qui, lors de leur emploi usuel, mettent en danger la santé de façon directe ou à long terme ou ont un effet psychotrope (cf. art. 9, al. 1, let. d, OEPSup et art. 6, al. 1, LPTab, les dispositions de la LPTab se référant à tous les ingrédients présents dans les produits du tabac, pas seulement aux additifs). Les additifs ne doivent donc pas présenter de toxicité lors de l'utilisation prévue du produit, ni contenir de substances psychotropes autres que le THC ou les cannabinoïdes naturellement présents dans le cannabis. En outre, en vertu de la let. c, ils doivent être exempts de nicotine et d'alcool. Le mélange avec d'autres substances psychoactives peut renforcer l'effet du THC et augmenter le risque d'accident et d'autres risques pour la santé. L'utilisation d'alcool comme solvant dans la fabrication d'extraits de cannabis est possible, sous réserve qu'il n'y ait pas de résidus au-delà des éventuelles teneurs maximales en contaminants visées à l'al. 4.

En outre, par analogie à la réglementation du cannabis à des fins non médicales au Canada ainsi qu'à la réglementation du tabac prévue dans la directive 2014/40/UE sur les produits du tabac<sup>135</sup>, les produits cannabiques mélangés à des additifs doivent être exempts, en vertu de la let. d, de caféine, de taurine ou d'autres additifs associés à l'énergie et à la vitalité. De même, conformément à la let. e, ils ne doivent pas contenir d'adjonctions de vitamines et de minéraux ou d'autres additifs laissant croire à un effet bénéfique pour la santé ou à des risques moindres pour la santé. Ces dispositions ont pour but d'empêcher la commercialisation des produits cannabiques présentant ces derniers comme bénéfiques pour la santé ou liés à un certain mode de vie. La taurine peut ainsi être perçue comme un principe actif améliorant les performances, ou présentée comme telle dans la publicité pour des boissons énergisantes. En outre, ce type de démarche pourrait conférer une connotation positive aux produits cannabiques auxquels les jeunes, en particulier, peuvent être sensibles.

À l'instar de la réglementation canadienne des produits cannabiques, la let. f interdit l'adjonction d'autres additifs susceptibles de rendre ces produits particulièrement attractifs pour les jeunes, à savoir le sucre, les édulcorants, les colorants ou les arômes. Dans le cas des produits cannabiques mélangés à des additifs et destinés à être avalés, ces additifs présentent en outre le risque d'être ingérés accidentellement par des enfants. Cette réglementation ne doit pas empêcher l'utilisation de minéraux et de vita-

<sup>135</sup> Directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE.

mines jouant le rôle de stabilisateurs, par exemple la vitamine C pour prévenir l'oxydation, sous réserve que la quantité requise ne soit pas dépassée. L'interdiction n'a pas non plus vocation à s'appliquer aux quantités de sucre ou d'autres additifs présentes naturellement dans le cannabis, le cas échéant. Ces substances ne sont interdites qu'en tant qu'additifs.

L'al. 2 charge le Conseil fédéral de fixer, pour les produits cannabiques contenant des additifs, la concentration totale de THC par unité de consommation pour les produits solides ou par volume de liquide pour les produits liquides. Dans le cas des produits tant mélangés que non mélangés, une limitation en pourcentage de la teneur totale en THC n'a guère de sens, car celle-ci dépend de la quantité d'additifs ajoutés. Par exemple, 10 millilitres de liquide contenant du THC dont la teneur totale en THC s'élève à 1 gramme présentent une part relative de teneur totale en THC de 10 %. Si on dilue ce liquide dans 90 millilitres d'eau, la teneur totale absolue en THC reste la même, à 1 gramme, mais la part relative de la teneur totale en THC passe à 1 %. Cependant, l'effet des deux liquides, lorsqu'ils sont bus, est identique. Le risque de surdosage est particulièrement élevé pour les produits à avaler mélangés à des additifs, car le consommateur peut absorber des quantités sensiblement plus importantes de THC beaucoup plus rapidement que dans le cas de produits cannabiques à fumer ou à vaporiser, avec un effet susceptible d'être fortement retardé par rapport à la consommation par inhalation. Autrement dit, il peut avoir ingéré des quantités de THC plus élevées que ce qu'il avait prévu avant qu'un effet ne se produise. La limitation de la quantité de THC par volume de liquide ou par unité de consommation, associée à la déclaration de la teneur totale en THC (cf. art. 28, al. 1, let. e), peut également aider les consommateurs peu expérimentés à contrôler la quantité à ingérer et à éviter un surdosage. Dans les essais pilotes impliquant du cannabis visés dans l'OEPStup ainsi qu'au Canada, 10 milligrammes de THC par unité de consommation ont été fixés comme limite de concentration pour les produits à avaler. Toutefois, compte tenu du peu de données empiriques issues des essais pilotes disponibles jusqu'ici, il est recommandé de régler ces valeurs limites dans les dispositions d'exécution. Dans le cas des produits à appliquer dans la bouche et des liquides contenant du THC à vaporiser, il peut s'avérer judicieux de fixer d'autres limites de concentration en tenant compte des différences de pharmacocinétique entre les formes de consommation ainsi que des quantités de THC potentielles absorbées. De plus, le présent alinéa confie au Conseil fédéral le soin de fixer la tolérance d'écart par rapport aux concentrations en principe actif déclarées sur les produits conformément à l'art. 28, al. 1, let. e. Pour les produits mélangés à des additifs, la tolérance d'écart peut être plus faible que pour les produits non mélangés, car le processus de fabrication et l'adjonction d'additifs permettent de contrôler la teneur en principe actif de manière relativement précise.

En vertu de l'al. 3, le Conseil fédéral interdit d'autres additifs pour tous les produits cannabiques ou pour certains produits cannabiques mélangés s'ils ne répondent pas aux exigences relatives à la sécurité des produits. Il peut s'agir des ingrédients interdits dans les produits du tabac et les cigarettes électroniques tels que définis à l'art. 7, al. 1, ou à l'annexe 1, LPTab. Ces dernières années, on a pu constater, en Amérique du Nord, que le marché des produits cannabiques, en particulier pour les produits mélangés, était très dynamique et qu'un nombre croissant de nouveaux produits, avec des combinaisons d'ingrédients les plus diverses, étaient autorisés à la mise sur le marché.

*Al. 4 :* pour les additifs interdits, il est nécessaire de fixer, le cas échéant, des teneurs maximales en contaminants car les résidus minimaux mesurés de certaines substances sont souvent difficiles à éviter dans la pratique. Le DFI procédera par analogie à l'art. 19, al. 2, afin de garantir une prise en compte rapide des nouvelles connaissances et avancées dans ce domaine très technique.

*Art. 22 Exigences supplémentaires applicables aux produits cannabiques à fumer*

Les exigences supplémentaires applicables aux produits cannabiques à fumer qui, de par leur mode de consommation sont les plus nocifs pour la santé, concernent uniquement les cigarettes au cannabis (ou « joints pré-roulés »), qui sont préparées comme des cigarettes au tabac afin d'être prêtes à la consommation. Contrairement aux produits cannabiques sans additifs, comme les fleurs de cannabis, le haschich ou d'autres extraits de cannabis, qui peuvent être à la fois fumés, vaporisés ou consommés sous une autre forme (produits « à double emploi »), les cigarettes au cannabis prêtes à l'emploi sont uniquement destinées à être fumées après l'achat. Des exigences minimales supplémentaires de protection des consommateurs doivent donc s'appliquer à ces produits.

En vertu de l'*al. 1*, les cigarettes au cannabis prêtes à l'emploi doivent être équipées d'un filtre à charbon actif. Ces filtres permettent de réduire jusqu'à un certain point certaines substances nocives présentes dans la fumée (notamment les composés gazeux comme le formaldéhyde ou le benzène).<sup>136</sup> Cependant, ils n'offrent pas une protection totale contre les nombreuses substances cancérigènes et toxiques présentes dans la fumée de cannabis, ce qui explique que le risque global pour la santé reste élevé, même avec de tels dispositifs.

En vertu de l'*al. 2*, le Conseil fédéral fixe les quantités maximales d'émissions pertinentes des cigarettes au cannabis. Cette disposition s'appuie sur l'art. 7, al. 2, LPTab et sur l'annexe 2 associée.

*Art. 23 Exigences supplémentaires applicables aux produits cannabiques à vaporiser*

Pour les produits cannabiques sans additifs vaporisés au moyen d'une source externe d'énergie, par exemple un vaporisateur, les exigences relatives à la qualité des produits prévues aux art. 19 et 20 s'appliquent. Les produits cannabiques liquides vaporisés au moyen d'une cigarette électronique (liquides contenant du THC) sont, quant à eux, soumis aux exigences des art. 19 et 21. En outre, des exigences supplémentaires sont prévues pour la sécurité de ces produits cannabiques liquides à vaporiser.

Conformément à l'*al. 1*, les produits cannabiques liquides à vaporiser, indépendamment du THC qu'ils contiennent, ne doivent pas présenter de risques pour la santé, qu'ils soient chauffés ou non. Cette disposition va plus loin que l'art. 21, al. 1, let. b. Elle impose en effet que le liquide soit sûr non seulement pour la consommation, mais

<sup>136</sup> Goel, R. / Bitzer, Z. T. / Reilly, S. M. / Bhangu, G. / Trushin, N. / Elias, R. J. / ... / Richie Jr, J. P. (2018): Effect of Charcoal in Cigarette Filters on Free Radicals in Mainstream Smoke. *Chemical research in toxicology*, 31(8):745-751.

aussi au cas où il entrerait en contact d'une autre manière avec la peau ou le corps lors du remplissage. L'*al. 1* est calqué sur la réglementation concernant les cigarettes électroniques prévue à l'art. 6, al. 2, LPTab.

En vertu de l'*al. 2*, les recharges des produits cannabiques liquides à vaporiser doivent être munies d'un dispositif de sécurité pour enfants, être protégées contre le bris et ne pas présenter de risque de fuites. L'objectif est d'éviter que les liquides soient ingérés par des enfants. L'*al. 2* est conforme à la réglementation analogue concernant les cigarettes électroniques prévue à l'art. 16 LPTab.

En vertu de l'*al. 3*, le Conseil fédéral règle les modalités techniques des exigences posées par le présent article aux liquides contenant du THC et destinés aux cigarettes électroniques et à d'autres appareils de vaporisation.

*Art. 24 Exigences supplémentaires applicables aux produits cannabiques à avaler ou à appliquer dans la bouche*

Lorsque le THC est absorbé par le tractus gastro-intestinal, comme dans le cas des produits cannabiques à avaler, et par les muqueuses buccales, comme dans le cas des produits cannabiques à appliquer dans la bouche, l'effet se trouve retardé par rapport à la consommation par inhalation. En fonction de la quantité de principe actif absorbée, la durée de cet effet peut être allongée. Le retard dans l'apparition de l'effet, en particulier, peut conduire à un surdosage (cf. commentaire de l'art. 21, al. 2). Il est donc nécessaire de prévoir, dans le cas des produits cannabiques liquides à avaler ou à appliquer dans la bouche, comme les gouttes d'huile de cannabis ou les sprays contenant du THC, un dispositif permettant de standardiser le dosage (*al. 1*).

En vertu de l'*al. 2*, les produits cannabiques à avaler ou à appliquer dans la bouche répondent aux exigences de sécurité et de qualité de la législation sur les denrées alimentaires dans la mesure où celles-ci leur sont applicables. Cette législation contient des dispositions pertinentes non seulement pour les « *edibles* », mais aussi pour les produits comparables à des médicaments ou à des compléments alimentaires (sprays, pilules, comprimés orodispersibles, gouttes, etc.), sur lesquelles il est possible de s'appuyer pour garantir la sécurité de tels produits cannabiques. Le respect de la législation sur les denrées alimentaires ne fait toutefois pas de ces produits des denrées alimentaires.

L'*al. 3* autorise le Conseil fédéral à régler les modalités techniques des al. 1 et 2, en particulier les exigences de sécurité et de qualité applicables en vertu de la législation sur les denrées alimentaires. En principe, un grand nombre de ces dispositions s'appliquent également aux produits cannabiques à appliquer dans la bouche ou à avaler. Cependant, il apparaît comme nécessaire d'en exclure les teneurs maximales en delta-9-THC de l'annexe 9 de l'ordonnance du 16 décembre 2016 sur les contaminants (OCont)<sup>137</sup>, ainsi que les dispositions de l'autorisation pour les nouvelles sortes de denrées alimentaires<sup>138</sup>, car elles s'opposent à l'utilisation de cannabinoïdes et à d'autres substances présentes dans la plante de cannabis.

<sup>137</sup> RS 817.022.15

<sup>138</sup> [www.blv.admin.ch](http://www.blv.admin.ch) > Aliments et nutrition > Bases légales et documents d'application > Autorisations et annonces > Autorisation pour les nouvelles sortes de denrées alimentaires

*Art. 25 Exigences supplémentaires applicables aux produits cannabiques à priser ou à appliquer sur la peau*

En vertu de l'*al. 1*, les produits cannabiques à priser ou à appliquer sur la peau satisfont également aux exigences de sécurité et de qualité de la législation sur les denrées alimentaires. Sont concernées en premier lieu les dispositions de cette dernière ayant pour but de garantir l'innocuité des additifs et des dispositifs d'application. Le renvoi à la législation sur les denrées alimentaires ne fait pas non plus de ces produits cannabiques des denrées alimentaires ; ils restent considérés comme des stupéfiants.

Conformément à l'*al. 2*, le Conseil fédéral définit les exigences de sécurité et de qualité applicables en vertu de la législation sur les denrées alimentaires. Pour les produits cannabiques à appliquer sur la peau, la législation sur les produits cosmétiques, en particulier, pourrait s'appliquer (cf. ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 sur les cosmétiques, OCos<sup>139</sup>).

*Art. 26 Exigences supplémentaires applicables aux produits cannabiques contenant du THC fabriqué de manière semi-synthétique ou synthétique*

La teneur maximale totale en THC des produits cannabiques sans additifs et uniquement composés de cannabis a été fixée à l'art. 20. Il est également nécessaire de régler celle des produits cannabiques contenant du THC fabriqué de manière semi-synthétique ou synthétique. À cette fin, il suffit de préciser à l'art. 26 que les produits cannabiques ne doivent pas se composer exclusivement de THC fabriqué de manière semi-synthétique ou synthétique. Lors de la fabrication synthétique ou semi-synthétique de THC à titre de matériel initial, la substance est produite sous forme pure. Il faut donc toujours la mélanger à des additifs pour fabriquer un produit cannabique. En vertu de l'art. 26, les produits cannabiques contenant du THC fabriqué de manière synthétique ou semi-synthétique sont toujours des produits cannabiques contenant des additifs. Par conséquent, ils sont également soumis aux exigences prévues à l'art. 21. La concentration maximale totale de THC par unité de consommation ou par volume de liquide fixée par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 21, al. 2, et la tolérance d'écart par rapport aux principes actifs déclarés conformément à l'art. 28, al. 1, let. d, s'appliquent donc également aux produits cannabiques contenant du THC fabriqué de manière semi-synthétique ou synthétique.

### **Section 3 Exigences relatives à l'emballage, aux informations sur le produit et aux mises en garde**

*Art. 27 Emballage*

Les fabricants doivent s'assurer que les emballages de produits cannabiques et de graines et de boutures de cannabis à des fins d'auto-provisionnement remplissent

139 RS 817.023.31

toutes les conditions nécessaires à la vente. En vertu de l'art. 37, al. 2, les autorités cantonales compétentes contrôlent le respect de ces conditions.

En vertu de l'al. 1, les produits cannabiques destinés à la vente doivent être conditionnés dans des emballages uniformes, scellés et neutres, sans éléments de marque spécifique (« *plain packaging* »). Le scellé est un dispositif de sûreté qui apporte au consommateur la garantie que l'emballage n'a pas été ouvert préalablement, et rend son ouverture plus difficile pour les enfants. Les emballages neutres et uniformes sont tous conçus selon un code couleur unique et ne se distinguent pas d'une marque à une autre quant au design. Des couleurs différentes peuvent être appliquées pour ou sur les emballages en fonction de la teneur en THC des produits cannabiques qu'ils contiennent, afin que les consommateurs puissent facilement distinguer les produits faibles en THC des produits forts en THC. De même, des couleurs ou des éléments graphiques peuvent être utilisés uniformément sur des emballages pour distinguer les risques spécifiques pour la santé liés à l'utilisation et découlant des différentes catégories de produits cannabiques (cf. à ce sujet le commentaire de l'art. 63, al. 3). Le consommateur peut ainsi identifier plus facilement les produits moins nocifs pour la santé. Le nom de la marque et du fabricant est inscrit de manière standard, c'est-à-dire dans une couleur, une taille et un style de caractères prédéfinis. Aucun logo ou élément graphique distinctif d'une marque n'est autorisé.

En vertu de l'al. 2, les produits cannabiques à avaler ou à appliquer dans la bouche ainsi que les produits cannabiques avec liquides contenant du THC à vaporiser sont conditionnés dans des emballages à l'épreuve des enfants. En raison de la probabilité accrue d'une ingestion accidentelle ou intentionnelle par des enfants, les emballages de ce type de produits cannabiques nécessitent une sécurité supplémentaire.

Il est précisé à l'al. 3 que la présentation visuelle des produits cannabiques à avaler et à appliquer dans la bouche doit se distinguer clairement de celle des denrées alimentaires, afin d'éviter de les confondre. Cette disposition a aussi pour objectif la protection des enfants.

L'al. 4 stipule que les produits cannabiques destinés à la vente doivent être conditionnés dans des unités d'emballage ne dépassant pas cinq grammes de teneur totale en THC. Cette disposition doit contribuer – avec la quantité maximale d'achat par vente visée à l'art. 42, al. 1, let. f – à ce que les consommateurs ne dépassent pas, lors de l'achat d'un produit, la quantité maximale de THC autorisée pour la possession dans l'espace public conformément à l'art. 7.

Tel que défini à l'al. 5, les emballages de graines et de boutures de cannabis à des fins d'auto-provisionnement doivent également être neutres et uniformes et ne comporter aucun élément distinctif de la marque. Les graines et les boutures de cannabis ne doivent plus être considérées comme des stupéfiants (cf. commentaire de l'art. 3). Toutefois, le cannabis pouvant être produit relativement facilement à partir de ce matériel, il est nécessaire que les exigences relatives aux emballages neutres et uniformes s'appliquent à sa vente, comme c'est le cas pour les produits cannabiques. L'emballage des graines et des boutures ne doit pas être utilisé pour commercialiser la culture personnelle de cannabis ou indirectement des produits cannabiques. Il convient de noter que cette disposition ne s'applique qu'aux graines et aux boutures de cannabis avec lesquels il est possible de cultiver du cannabis au sens de la législation sur les

stupéfiants (c'est-à-dire des plantes qui contiennent au moins 1 % de THC total). Contrairement aux emballages de produits cannabiques, les emballages de graines et de boutures de cannabis ne doivent pas être scellés. Les scellés étant hermétiques, ils priveraient le matériel d'oxygène et provoqueraient leur détérioration. En outre, ils ont notamment pour objectif de rendre l'ouverture des emballages plus difficile pour les enfants et d'empêcher l'ingestion des produits. Une telle ingestion ne comporte pas de risque accru dans le cas des graines et des boutures de cannabis, qui ne contiennent pratiquement pas de THC.

En vertu de l'*al. 6*, le Conseil fédéral fixe les modalités, en particulier s'agissant de l'emballage uniforme (par exemple, couleur et éléments graphiques de l'emballage – entre autres pour signaler les différents risques pour la santé induits par les différents produits cannabiques – taille, style ou couleur du nom de la marque) et de l'emballage sûr pour les enfants. On peut par exemple imaginer qu'un modèle standard d'emballage soit imposé afin de garantir l'uniformité.

#### Art. 28 *Informations sur le produit*

L'*al. 1* détermine les indications devant obligatoirement figurer sur l'emballage des produits cannabiques au moment de la vente aux consommateurs. Il revient au fabricant de s'assurer que l'emballage des produits cannabiques comportent toutes les indications visées sous cet alinéa. Conformément à l'*art. 37*, al. 2, les autorités cantonales compétentes contrôlent le respect des conditions régies par cette disposition. Conformément à l'*art. 18*, al. 1, let. c, une violation répétée ou grave des exigences en matière d'information sur le produit peut également entraîner le retrait de l'autorisation.

L'emballage des produits cannabiques doit porter une dénomination spécifique (*let. a*). Celle-ci décrit le genre ou les propriétés des produits. L'emballage doit aussi préciser le nom du fabricant, afin que les consommatrices et les consommateurs et les autorités de contrôle soient en mesure de le contacter en cas de nécessité (*let. b*). Sur ce point, il y a lieu de respecter les principes relatifs à l'emballage neutre et uniforme visés à l'*art. 27*, al. 1. La *let. c* prévoit qu'une indication sur des formes de consommation potentiellement moins nocives pour la santé figure sur l'emballage. Il s'agit par exemple d'indiquer que la consommation de cannabis est moins nocive par vaporisation que par combustion. Les principes actifs doivent être déclarés sur l'emballage, notamment la teneur totale en THC et en CBD en milligrammes et en pourcent (*let. d*). Pour les produits cannabiques contenant des additifs, la concentration totale en THC est mentionnée en milligrammes par volume de liquide ou par unité de consommation (*let. e*). La quantité absolue de THC ingérée permet aux consommateurs de ces produits d'en évaluer l'effet beaucoup plus facilement que les données relatives à la teneur en pourcentage (cf. *art. 21* al. 2). Les additifs doivent être déclarés sur l'emballage (*let. f*). Pour les produits cannabiques qui contiennent du THC fabriqué de manière synthétique ou semi-synthétique, l'emballage doit porter une indication sur le mode de fabrication synthétique du principe actif (*let. g*). Cette information sur le produit n'est certes pas obligatoire du point de vue de la protection de la santé, le THC fabriqué de manière synthétique présentant les mêmes propriétés que le THC issu du cannabis, mais semble nécessaire, dans un souci de transparence vis-à-vis des consommateurs sur l'origine ou la fabrication des matières premières utilisées. Le numéro

du lot est aussi à indiquer sur l'emballage (*let. h*). Il sert surtout à faciliter le rappel des produits en cas de problèmes, tel que défini à l'art. 36. Il permet également au consommateur d'identifier facilement si les rappels concernent des produits en leur possession. La date limite de conservation des produits cannabiques doit figurer sur l'emballage. Cette date indique aux consommateurs la période durant laquelle le produit est propre à la consommation. Elle doit indiquer le mois et l'année (*let. i*). À des fins de traçabilité et de documentation de la chaîne de production et d'approvisionnement (de la culture à la vente) des produits cannabiques, ces derniers doivent être pourvus d'un code unique attribué au produit dans le système de suivi électronique (cf. art. 85). Ce code doit être présent sur l'emballage des produits cannabiques (*let. j*). L'emballage des produits cannabiques doit contenir des mises en garde, telles que définies aux art. 29 et suivants (*let. k*). La consommation de produits cannabiques étant interdite aux mineurs, les emballages de produits cannabiques doivent rappeler l'interdiction de remettre des produits cannabiques à des personnes âgées de moins de 18 ans (*let. l*). L'emballage portera aussi des renseignements sur les services spécialisés dans la prévention et les addictions (p. ex., adresse d'un site Internet dédié à ces questions) (*let. m*). Ces renseignements permettent aux consommateurs de trouver du soutien et des réponses à leurs questions en lien avec la consommation de cannabis.

L'al. 2 énumère les indications pouvant figurer sur l'emballage des produits cannabiques, en plus de celles obligatoires définies à l'al. 1. Contrairement à la législation sur les produits du tabac, où seules les indications obligatoires sont réglées dans la loi, le principe du « *plain packaging* » employé pour le cannabis (cf. art. 27, al. 1) implique que toutes les indications facultatives soient également réglées dans la loi. Le fabricant est libre de faire figurer le nom du produit et le nom de la marque sur les emballages (*let. a*). Ces noms ne doivent pas donner l'impression que les produits cannabiques fabriqués sous la marque ou le nom du produit sont peu nocifs ou dépourvus d'effets nocifs pour la santé. Un nom de marque tel que « Mild 7 » est par exemple interdit (cf. aussi l'al. 4, let. a). L'emballage peut aussi indiquer la date de récolte du cannabis utilisé dans le produit emballé (*let. b*), la date à laquelle le produit a été emballé (*let. c*) ainsi que le poids ou le volume de liquide du produit (*let. d*). Pour les produits cannabiques contenant des additifs, la concentration d'autres principes actifs que le THC, par exemple le CBD, en milligrammes par volume de liquide ou par unité de consommation peut être indiquée (*let. e*). La désignation de produit biologique peut figurer sur l'emballage si le cannabis à l'origine du produit emballé est cultivé dans le respect des prescriptions pertinentes de la législation agricole et dispose de la désignation correspondante<sup>140</sup> (*let. f*). Si le fabricant décide de faire figurer une information complémentaire au sens de l'art. 28, al. 3 sous forme numérique, un code QR doit figurer sur l'emballage des produits cannabiques (*let. g*). Hormis les mentions obligatoires visées à l'al. 1 et les mentions visées à l'al. 2, l'emballage ne peut comporter aucune autre indication.

En vertu de l'al. 3, une notice d'emballage ou une page Internet doit comporter des informations complémentaires à destination du consommateur sur les produits cannabiques. Il appartient au fabricant de décider s'il souhaite dispenser ces informations sur une notice imprimée jointe à l'emballage de produits cannabiques ou sous forme

<sup>140</sup> RS 910.1 et RS 910.18

numérique, consultable au moyen d'un code QR. Il peut également faire figurer les informations sur les deux supports. Dans ce cas, il décide quelles informations sont mentionnées sur quel support. En plus des informations figurant déjà sur l'emballage, la notice physique ou numérique contient des recommandations neutres d'utilisation des produits et de dosage (*let. a*), des informations factuelles sur les effets, les effets secondaires et les risques liés à la consommation (*let. b*), des informations concernant l'effet de dépendance des produits cannabiques et leur toxicité (*let. c*). Les mises en garde relatives à l'effet de dépendance et à la toxicité visées respectivement à l'art. 29, al. 1, let. a, et à l'art. 30, al. 1, let. c, sont très concises pour des raisons de place, car elles figurent sur l'emballage. Les informations contenues dans la notice physique ou numérique sont à rédiger de manière plus détaillée. Les dangers engendrés par la consommation mixte de produits cannabiques avec de l'alcool, des médicaments ou d'autres substances psychoactives doivent être mentionnés (*let. d*). La consommation simultanée de plusieurs substances renforce les effets de chacune d'entre-elles et peut ainsi conduire à des graves dangers pour la santé. Les consignes de stockage (*let. e*) sont aussi indiquées sur les emballages. Il peut ici être fait référence à la température et à des conditions de lumière et d'humidité afin d'éviter la détérioration des produits. Les informations relatives au fabricant ou, dans le cas d'un fabricant étranger, à l'importateur suisse, sont aussi inscrites dans la notice physique ou numérique. Il s'agit notamment des coordonnées afin que les clients puissent signaler des problèmes de qualité ou poser des questions (*let. f*).

L'*al. 4* règle les indications interdites dans la notice ou sur la page Internet. La notice ne doit pas contenir d'indications, de marques ou de signes figuratifs laissant croire qu'un produit est peu nocif ou dépourvu d'effets nocifs (*let. a*). Des désignations telles que « *natural high* » ou « *mild weed* », ou encore « léger », « doux » ou « naturel » sont par conséquent interdites. La *let. b* interdit la mention de propriétés curatives, lénitives ou préventives dans la notice ou sur la page Internet. Ainsi, il n'est pas admis qu'un produit cannabique soit présenté comme favorisant la santé ou réduisant les douleurs.

Selon l'*al. 5*, seule une partie des indications relatives à l'emballage de produits cannabiques visées à l'al. 1 (let. a à c et k à m) sont nécessaires sur l'emballage des graines et des boutures de cannabis. En plus des mises en garde générales (cf. let. k), l'emballage de graines et de boutures de cannabis doit aussi comporter des indications sur des formes de consommation moins nocives (let. c). Pour ce faire, il convient de se référer aux mises en garde spécifiques concernant les produits cannabiques à fumer, étant donné que le cannabis issu de l'auto-appvisionnement est principalement fumé. En revanche, les indications prévues à l'al. 1, let. d à j ne sont ni applicables, ni nécessaires pour les graines et boutures de cannabis à des fins d'auto-appvisionnement. Le code de suivi (let. j), par exemple, ne doit pas figurer sur les emballages de graines et de boutures de cannabis à des fins auto-appvisionnement, car les graines et les boutures pour la culture en auto-appvisionnement ne doivent pas être enregistrées dans le système de suivi prévu à l'art. 85.

Il faut en outre indiquer sur l'emballage de graines et de boutures de cannabis, le rendement moyen de la récolte en condition d'auto-appvisionnement et la teneur totale moyenne en THC et en CBD de la sorte à maturité. Les propriétés des graines et des boutures de cannabis ne permettant pas de déterminer précisément la teneur totale en

THC et en CBD des plantes qui résulteront de la culture, cette teneur est à indiquer sous forme de fourchette. Les dispositions des al. 2, 3 et 4 s'appliquent aussi aux emballages de graines et de boutures de cannabis à des fins d'auto-provisionnement, ainsi qu'à la notice papier et numérique. En vertu de l'al. 2, le fabricant est libre de faire figurer d'autres indications sur les emballages des graines et des boutures de cannabis, conformément à la liste de l'al. 2, dans la mesure où ces indications s'appliquent à ce matériel. De même, les indications interdites visées à l'alinéa 4 s'appliquent aussi à la notice d'emballage physique ou numérique concernant les graines et les boutures de cannabis à des fins d'auto-provisionnement, afin d'éviter d'encourager la consommation de cannabis par la vente de matériel de reproduction du cannabis.

En vertu de l'al. 6, il appartient au Conseil fédéral de régler la forme et la langue des indications. Il peut aussi prévoir que les emballages, les notices ou les informations électroniques complémentaires doivent contenir d'autres informations.

Le Conseil fédéral détermine, conformément à l'alinéa 7, les prescriptions d'étiquetage relatives aux aliments applicables aux produits cannabiques contenant des additifs. Il s'agit notamment des exigences d'étiquetage telles que définies dans l'ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 concernant l'information sur les denrées alimentaires<sup>141</sup> (OIDAI). Si les produits cannabiques contiennent des denrées alimentaires, il faut prévoir des indications relatives aux ingrédients pouvant déclencher des allergies ou d'autres réactions indésirables. Pour les produits cannabiques à appliquer sur la peau, des prescriptions spécifiques en matière de déclaration sont également envisageables au sens de l'ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 sur les cosmétiques (OCos)<sup>142</sup>.

#### Art. 29 *Mises en garde générales*

En vertu de l'al. 1, des mises en garde générales doivent figurer sur tous les emballages de produits cannabiques. Il est en outre précisé que ces mises en garde doivent être bien visibles par rapport aux autres informations contenues sur les emballages. L'objectif est d'attirer l'attention du consommateur sur les principaux risques pour la santé et la sécurité associés à la consommation de produits cannabiques, ainsi que sur l'effet de dépendance. La protection des enfants et des femmes enceintes et qui allaitent, en particulier, est visée. Les mises en garde générales souligneront également l'altération de la capacité à conduire.

En vertu de l'al. 2, les mises en garde générales prévues à l'al. 1 doivent aussi figurer sur les emballages de graines et de boutures de cannabis à des fins d'auto-provisionnement. Les personnes qui pratiquent l'auto-provisionnement ont moins tendance à acheter des produits cannabiques dans des points de vente physiques ou en ligne. Elles sont donc moins confrontées aux mises en garde sur la consommation que celles qui achètent des produits cannabiques dans des points de vente ou en ligne. L'apposition de mises en garde sur les graines et les boutures vise aussi à attirer leur attention sur les risques pour la santé des produits résultant de la récolte.

<sup>141</sup> RS 817.022.16

<sup>142</sup> RS 817.023.31

En vertu de l'*al. 3*, le Conseil fédéral détermine les modalités de présentation de ces mises en garde. Il peut notamment prescrire des pictogrammes en plus ou à la place des mises en garde sous forme de texte. Les pictogrammes sont des symboles reconnus internationalement qui permettent de comprendre au premier coup d'œil les mises en garde apposées sur les emballages. Il s'agit, par exemple, d'une femme enceinte barrée ou de la mention « - 18 » barrée.

*Art. 30 Mises en garde pour les produits cannabiques à fumer*

La combustion de produits cannabiques à fumer entraîne l'inhalation de substances toxiques qui peuvent endommager les poumons. En outre, lorsque le cannabis est mélangé à du tabac, le consommateur est également exposé aux substances toxiques contenues dans la fumée de tabac, notamment les substances cancérigènes et irritantes, ainsi qu'à la nicotine, qui possède un fort pouvoir addictif. Pour ces raisons, l'*al. 1* énumère les mises en garde spécifiques aux produits cannabiques à fumer (*let. a à c*), qui s'ajoutent aux mises en garde générales édictées à l'art. 29, al. 1. Pour les produits à double usage qui peuvent être fumés, les mises en garde spécifiques doivent également être apposées.

Conformément à l'*al. 2*, des photographies doivent aussi figurer sur les emballages des produits cannabiques à fumer, conformément à l'art. 13, al. 1, let. c, ch. 1, LPTab. Il s'agit, comme pour les produits à fumer à base de plantes sans tabac, d'une mise en garde combinée composée d'une photographie et d'une information correspondante expliquant les conséquences de la combustion de cannabis sur la santé. Les mises en garde combinées sont plus remarquées et plus lues que les mises en garde purement textuelles.

*Art. 31 Mises en garde pour d'autres catégories de produits cannabiques*

L'*al. 1* prévoit qu'en plus des mises en garde générales précisées à l'art. 29, al. 1, les emballages des produits cannabiques à avaler comportent une mise en garde concernant l'effet retardé de ces produits, qui augmente les risques de surdosage. Lorsque le cannabis est ingéré, le THC est d'abord absorbé par le système digestif, avant de passer par voie sanguine dans le foie, et d'atteindre le cerveau. Les effets se font donc sentir plus tardivement, après trois à quatre heures. Le temps de latence peut en outre varier d'un individu à un autre. Consommer plusieurs produits en un court laps de temps peut mener à un surdosage.

L'*al. 2* donne la possibilité au Conseil fédéral de définir des mises en garde spécifiques pour d'autres catégories de produits cannabiques en cas de risques particuliers pour la santé. Cela peut être nécessaire, notamment, en cas de création et de mise sur le marché de nouveaux produits cannabiques qui comporteraient des risques supplémentaires pour la santé.

## Section 4 Obligations des titulaires d'autorisation

### Art. 32 *Obligation de déclarer les modifications relatives aux conditions d'octroi*

Le titulaire d'une autorisation déclare sans délai à l'OFSP toute modification substantielle relative aux conditions d'octroi. Par « modification substantielle », on entend, par exemple, des rapports de propriété ou des fusions. Les changements ayant trait à l'exploitation qui ont une influence sur la culture ou sur la fabrication doivent également être déclarés. C'est par exemple le cas si, à la suite d'un décès ou du retrait d'un diplôme, l'entreprise ne peut plus garantir les qualifications visées à l'art. 15, al. 2, let. b. En outre, les changements de nom ou d'adresse de la ou des personnes responsables doivent aussi être déclarés.

### Art. 33 *Respect des exigences applicables aux produits cannabiques*

*Al. 1 :* il incombe aux fabricants de s'assurer, au moyen d'un autocontrôle, que les exigences relatives aux produits cannabiques visées aux sections 2 et 3 sont respectées en tout temps. Cela implique notamment l'établissement de processus appropriés et le choix de partenaires de coopération externes compétents, tels que des laboratoires d'analyse certifiés. Il est nécessaire de fournir une vue d'ensemble des processus avant que la fabrication ne débute, de manière à ce que les personnes impliquées connaissent clairement la procédure standard à suivre de manière générale ainsi qu'en cas d'irrégularités. Le non-respect des exigences visées aux sections 2 et 3 peut constituer une infraction grave aux conditions d'autorisation ou aux obligations imposées par la loi et entraîner le retrait des autorisations de culture ou de fabrication visées à l'art. 18.

*Al. 2 :* il est nécessaire de documenter l'autocontrôle pour faciliter le travail d'exécution. À cet égard, le Conseil fédéral réglemente les données à documenter ainsi que la forme sous laquelle elles doivent être conservées. Ainsi, il peut déclarer obligatoire l'enregistrement, dans le système de suivi électronique visé à l'art. 85, de certains certificats d'analyse à fournir dans le cadre de l'autocontrôle de la qualité des produits afin que les autorités cantonales d'exécution puissent y avoir accès en cas de besoin. Il peut également prescrire, en tenant compte des normes internationales harmonisées, des procédures d'analyse concrètes qui s'avèrent nécessaires pour certaines catégories de produits. Il s'agit d'une nécessité compte tenu de l'évolution dynamique du marché et des connaissances.

### Art. 34 *Déclaration des produits cannabiques contenant des additifs*

L'obligation de déclarer à l'OFSP les produits cannabiques contenant des additifs vise à garantir que l'OFSP, les autorités cantonales d'exécution et le grand public disposent d'une vue d'ensemble complète des produits de ce type destinés au marché suisse, ainsi que de leur composition. Cette vue d'ensemble a pour but d'améliorer les informations dont disposent les autorités cantonales et fédérales d'exécution et, par conséquent, de simplifier le travail d'exécution. Les autorités et les organisations de protection des consommateurs peuvent, si nécessaire, s'informer sur la composition des produits cannabiques déclarés et en évaluer le risque potentiel. En cas de suspicion de

risque accru pour la santé, les autorités cantonales d'exécution peuvent aussi intervenir, le cas échéant, avant la mise sur le marché des produits concernés. Les autorités peuvent également vérifier si la composition contient des additifs interdits tels que visés à l'art. 21, al. 1 et 2.

La déclaration est limitée aux produits cannabiques contenant des additifs car ceux-ci peuvent présenter des risques inconnus et inattendus (cf. commentaire de l'art. 21, al. 1, let. a et b). Il peut ainsi arriver qu'un additif n'ayant été que très peu utilisé et testé à grande échelle dans des produits cannabiques entraîne des réactions inattendues, voire des interactions avec des cannabinoïdes. En revanche, les effets et les risques des produits cannabiques sans additifs sont suffisamment connus. En outre, des produits de différents fabricants qui se composent, par exemple, de fleurs de cannabis et présentent des teneurs totales identiques en THC et en CBD, affichent des profils de risque similaires. Par ailleurs, chaque produit est enregistré individuellement dans le système de suivi électronique visé à l'art. 85. Il serait donc disproportionné de déclarer au préalable des produits cannabiques non mélangés tels que les fleurs de cannabis, le haschich ou d'autres extraits purs de cannabis avant leur mise sur le marché.

*Al. 1* : l'obligation de déclaration six mois avant la mise à disposition sur le marché vise à permettre aux autorités d'exécution cantonales compétentes, en cas de soupçon, de contrôler un nouveau produit avant même qu'il soit commercialisé. Par opposition, le délai de déclaration des produits du tabac est fixé à un an après leur mise à disposition sur le marché, conformément à l'art. 26 LPTab. Les ingrédients, les effets et les risques des nouveaux produits du tabac sont généralement bien connus, contrairement à ceux des produits cannabiques mélangés. Cependant, en France, l'obligation de déclarer des produits nuisibles pour la santé six mois avant leur mise sur le marché est aussi prévue pour les produits à vaporiser contenant de la nicotine.<sup>143</sup>

La déclaration est à effectuer une fois par le fabricant. Elle ne doit pas être renouvelée périodiquement. Une nouvelle déclaration n'est requise qu'en cas de modification substantielle du produit (*al. 2*), par exemple s'il est nécessaire d'en augmenter la teneur totale en THC, qu'un nouvel ingrédient entre dans sa composition ou que son nom change. Un changement de la proportion des additifs n'est pas considéré comme une modification substantielle.

La législation sur les produits du tabac prévoit également la déclaration des produits à des fins de contrôle. Pour des raisons d'efficacité, la déclaration des produits cannabiques s'effectuera au moyen du système électronique d'information mis en place sur la base de la législation sur les produits du tabac (cf. art. 26 LPTab) (*al. 3*).<sup>144</sup>

Le Conseil fédéral fixe les modalités de la déclaration (*al. 4*). À cet égard, il peut s'appuyer sur l'ordonnance du 28 août 2024 sur les produits du tabac (OPTab)<sup>145</sup>.

<sup>143</sup> Cf. art. L3513-10 du code de la santé publique et art. 11 à 15 de l'arrêté du 22 août 2016 relatif aux produits du tabac, du vapotage, et à fumer à base de plantes autres que le tabac ainsi qu'au papier à rouler les cigarettes ([www.economie.gouv.fr/cedef](http://www.economie.gouv.fr/cedef)) > Fiches pratiques > Vendre des cigarettes électroniques en France : quelle réglementation ?).

<sup>144</sup> [www.gate-a.bag.admin.ch/tabacinfo/ui/home/public](http://www.gate-a.bag.admin.ch/tabacinfo/ui/home/public)

<sup>145</sup> RO 2024 491

La publication des déclarations sur Internet par l'OFSP (*al. 5*) permet de centraliser les informations et de les rendre accessibles au public de manière transparente, avant même que le produit concerné ne soit mis sur le marché et, notamment, de les mettre à disposition des organisations de protection des consommateurs, des chercheurs, des organisations travaillant dans le domaine des addictions ou d'autres milieux intéressés. Elle permet d'identifier plus rapidement et plus largement les risques que pourraient poser certains produits ou développements et de transmettre les éventuelles observations correspondantes aux autorités de contrôle compétentes.

*Art. 35 Contenu de la déclaration*

Cette disposition vise à garantir que la déclaration contient toutes les informations nécessaires. Son contenu est fixé par analogie à la loi sur les produits du tabac (cf. art. 27 LPTab). L'*al. 1, let. a à h*, énumère le contenu requis dans la déclaration.

En vertu de l'*al. 2*, le fabricant qui effectue la déclaration doit fournir les études et les informations scientifiques disponibles sur la composition des produits déclarés qui démontrent l'innocuité des additifs utilisés tels que définis à l'art. 21, al. 1, let. b. À cet égard, il convient de tenir compte du mode de consommation prévu du produit cannabique, car les risques peuvent être très différents selon le type de prise (à fumer, à vaporiser, à avaler, etc.). Les informations scientifiques soumises peuvent être des études propres mais aussi des références à d'autres preuves scientifiques concernant les additifs et leur utilisation.

Le Conseil fédéral règle les modalités de la déclaration en veillant à la protection des éventuels secrets de fabrication des entreprises (*al. 3*). Cela pourrait signifier, par exemple, qu'aucun procédé de fabrication spécifique ne doit être publié.

*Art. 36 Retrait et rappel*

L'obligation imposée aux fabricants de retirer du marché et de rappeler des produits cannabiques qu'ils ont mis à disposition sur le marché et qui peuvent mettre en danger la santé de façon inattendue ou immédiate lors de leur emploi usuel vise à garantir que ces produits ne sont plus consommés (*al. 1*). Par « danger inattendu », on entend que ces produits présentent ou peuvent présenter un risque pour la santé supérieur à celui connu pour les produits cannabiques de la catégorie concernée. Par « danger immédiat », on entend la présence ou la présomption d'un risque aigu et inattendu pour la santé. Les fabricants concernés doivent tout mettre en œuvre pour empêcher que la mise sur le marché de tels produits ne se poursuive, comme interrompre immédiatement la vente et procéder à un retrait des produits par les points de vente.

Par « retrait », on entend la restitution au fabricant d'un produit cannabique qui se trouve déjà dans la chaîne de distribution par les points de vente et le concessionnaire pour la vente en ligne en échange d'un dédommagement avant que ce produit ne soit vendu aux consommateurs. L'appel au retrait de produits cannabiques s'effectue par le biais du système de suivi prévu à l'art. 85 (*al. 2*). Cette démarche permet de cibler le retrait sur les seuls produits concernés ou, le cas échéant, de le limiter aux lots concernés, enregistrés dans le système au moyen de leur numéro.

Outre le retrait, un rappel est nécessaire si les produits ont déjà été vendus à des consommatrices et des consommateurs et qu'il existe un risque considérable pour la santé. Un rappel est effectué publiquement, à l'adresse directe des consommateurs, afin qu'ils ne consomment pas les produits et les rapportent aux points de vente. Pour lancer un rappel, le fabricant concerné doit effectuer une déclaration à l'autorité compétente. Le Conseil fédéral détermine l'autorité compétente pour le rappel par voie d'ordonnance (al. 3). Le Bureau fédéral de la consommation (BFC), notamment, entre en ligne de compte. Le Conseil fédéral détermine également ce qu'il faut entendre par mise en danger « inattendue » ou « immédiate » de la santé, ainsi que les informations à transmettre aux autorités cantonales et fédérales d'exécution.

Une mise en danger « inattendue » ou « immédiate » de la santé est admise, par exemple, dans le cas de produits cannabiques contaminés (cf. art. 19, al. 1 et 2), dont la teneur maximale autorisée en THC est dépassée (cf. art. 20, al. 1 et 2 et art. 21, al. 2) ou dont la teneur en principe actif a fait l'objet de fausses déclarations (cf. art. 28, al. 1, let. d et e) et dans le cas de produits cannabiques contenant des additifs illicites ou impurs (cf. art. 21). Il peut aussi arriver que des additifs autorisés en tant que tels et conformes à la loi s'avèrent a posteriori problématiques, par exemple parce qu'ils interagissent de manière inattendue et toxique avec le THC ou d'autres composants du cannabis. Les produits cannabiques qui les contiennent doivent également faire l'objet d'un retrait ou d'un rappel. En vertu du présent article, les produits cannabiques à appliquer dans la bouche ou à avaler dépourvus d'emballages à l'épreuve des enfants (cf. art. 27, al. 2) ou de mises en garde (cf. art. 29 et 30) sont également considérés comme mettant en danger la santé de manière inattendue ou immédiate et doivent faire l'objet d'un rappel s'ils circulent déjà sur le marché. Ne relève pas du risque inattendu ou immédiat pour la santé visé à l'art. 36 le risque connu pour la santé lié à la consommation de THC ou au fait de fumer un produit destiné à cette utilisation.

Les produits ayant fait l'objet d'un retrait ou d'un rappel doivent être éliminés tel que prévu à l'art. 88. Ils peuvent aussi, le cas échéant, être réutilisés, pour autant que le risque pour la santé identifié précédemment n'existe plus, par exemple s'ils ont été reconditionnés dans un emballage dont les indications ont été corrigées.

## Section 5 Contrôle

### Art. 37 Mesures de contrôle

Al. 1 : Les autorités d'exécution de la Confédération et des cantons sont chargées de contrôler le marché et le respect des prescriptions du chapitre 4. Il s'agit notamment du respect des conditions d'autorisation visées à la section 1, comme la conservation du matériel initial et des produits du cannabis à l'abri des vols.

L'al. 2 définit que les cantons sont responsables du contrôle du respect des exigences énoncées aux sections 2 et 3 du présent chapitre. Dans ce contexte, les autorités cantonales compétentes effectuent des analyses de laboratoire aléatoires afin de vérifier les teneurs déclarées en principe actif, les impuretés et les additifs problématiques. Les autorités cantonales d'exécution, telles que les chimistes ou les laboratoires can-

tonaux devraient disposer des compétences techniques et des installations correspondantes. Une collaboration intercantonale peut s'avérer nécessaire pour des méthodes d'analyse spécifiques. Dans le cas de produits cannabiques plus simples et sans additifs, comme les fleurs de cannabis et le haschich, les méthodes d'analyse sont connues, notamment à la suite des expériences réalisées dans le cadre des essais pilotes impliquant du cannabis. De même, il convient de vérifier si les teneurs en principe actif analysées correspondent aux quantités indiquées sur l'emballage. Dans une perspective de rentabilité, les contrôles peuvent être planifiés en fonction des risques en allongeant les intervalles qui les séparent si les entreprises sont en règle.

L'*al. 3* énumère ce que les autorités fédérales et cantonales compétentes peuvent exiger des titulaires d'autorisation à titre gratuit dans le cadre des activités de contrôle visées aux *al. 1* et *2*, par exemple dans le cadre d'inspections et de contrôles aléatoires (cf. art. 37 LPTab). En vertu de la *let. a*, les titulaires d'autorisation sont tenus de fournir aux autorités compétentes tous les renseignements nécessaires pour les besoins de leur activité de contrôle. Conformément à la *let. b*, ils procèdent eux-mêmes à des investigations ou les tolèrent, par exemple pour soutenir le contrôle des exigences de qualité. Ils donnent accès à leurs locaux et installations et présentent les stocks de plantes de cannabis, de matériel initial et de produits cannabiques ainsi que les justificatifs y afférents (*let. c*). Ils fournissent aux représentants des autorités, sur demande, des échantillons conservés ou des échantillons à des fins de contrôle ou autorisent le prélèvement d'échantillons (*let. d*).

Si les contrôles révèlent des irrégularités graves, voire des infractions aux dispositions de la future LPCan, l'*al. 4* prévoit que les autorités cantonales compétentes informent sans délai l'OFSP, afin qu'il puisse prendre les mesures nécessaires, comme un retrait de l'autorisation.

Les autorités fédérales et cantonales compétentes visées à l'*al. 5* sont autorisées à prendre, aux frais du titulaire d'autorisation, toute mesure propre à éliminer une situation illégale, en particulier interdire la mise à disposition des produits sur le marché (*let. a*), ordonner leur retrait, leur rappel (cf. art. 36) ou encore leur destruction (cf. art. 88).

Les autorités cantonales compétentes déclarent tous les ans à l'OFSP sous la forme imposée prévue par ce dernier, les contrôles effectués ainsi que les mesures correspondantes (*al. 6*). L'objectif est que les autorités fédérales disposent d'une vue d'ensemble complète du respect de la qualité des produits. En outre, cette déclaration sert de base au monitoring (cf. art. 68, al. 1, *let. a*) et à l'évaluation (cf. art. 69) des mesures.

En vertu de la norme de délégation prévue à l'*al. 7*, le Conseil fédéral règle la procédure de contrôle. Il peut prescrire des procédures reconnues de prélèvement d'échantillons et d'analyse. À cet effet, il peut désigner des normes techniques harmonisées à l'échelle internationale. Pour que les activités de contrôle atteignent un niveau minimal dans toute la Suisse, il peut également fixer un nombre minimal de contrôles, en fonction, par exemple, du nombre d'entreprises autorisées. Dans l'ensemble, la réglementation des mesures de contrôle par voie d'ordonnance doit permettre d'assurer une certaine uniformité de l'exécution, sans pour autant restreindre inutilement la marge de manœuvre des cantons.

Art. 38 *Information sur le rappel*

Le Conseil fédéral détermine l'autorité compétente pour le rappel par voie d'ordonnance, comme indiqué dans le commentaire de l'art. 36, al. 3. Le Bureau fédéral de la consommation (BFC), notamment, entre en ligne de compte. Ce dernier peut ordonner publiquement le rappel d'un produit cannabique via le site Internet RecallSwiss ou par des communiqués de presse.

## Chapitre 5 Vente de produits cannabiques

### Section 1 Concession

Art. 39 *Principes*

L'al. 1 prévoit que seuls les cantons seront autorisés à vendre des produits cannabiques dans des points de vente physiques. La vente de produits cannabiques dans les points de vente physiques est une activité de monopole exercée par les cantons.

Le monopole de vente cantonal est la solution choisie pour deux raisons. D'une part, un monopole cantonal sur la vente de cannabis est de nature à garantir une protection efficace de la santé publique et de la jeunesse car les mesures prises à ce niveau central peuvent être appliquées et contrôlées plus facilement que dans le cas d'un commerce libre (cf. ch. 7.1).<sup>146</sup> D'autre part, il résulte des conventions de l'ONU sur le contrôle des drogues, ratifiées par la Suisse, une obligation de l'État de contrôler entièrement le commerce du cannabis (cf. ch. 7.2.1). Le droit de vendre des produits cannabiques dans des points de vente physiques doit être exercé par les cantons et non par la Confédération, car les cantons sont plus à même d'évaluer la réalité locale qu'une autorité centrale (cf. ch. 4.1.4).

Une alternative envisageable au monopole de vente de l'État ou à sa concession à des tiers (cf. al. 2) serait un système d'autorisation des points de vente similaire à celui appliqué pour la culture et la fabrication (cf. chapitre 4, section 1). Toutefois, contrairement à une concession, il existerait un droit à l'octroi d'une telle autorisation de police si le requérant remplit les conditions d'autorisation. Cela pourrait entraîner une charge d'exécution disproportionnée dans les cantons pour l'examen d'un nombre potentiellement élevé de demandes et une charge de travail considérable liée à des procédures judiciaires en cas de demandes rejetées. De plus, il n'y a généralement pas de restrictions quantitatives pour les autorisations de police (cf. al. 3). Un système d'autorisation pourrait conduire à une densité élevée et non souhaitée de points de vente, à une offre excédentaire et, le cas échéant, à des troubles de l'ordre public. En revanche, la charge de travail devrait être nettement moins importante avec un système de concession, car celui-ci peut s'orienter sur les besoins effectifs. Comme la consommation de cannabis est beaucoup moins répandue que celle d'alcool ou de tabac, il n'est pas nécessaire de disposer d'un nombre considérable de points de vente

<sup>146</sup> Room, R. / Örnberg, J. C. (2019): Government monopoly as an instrument for public health and welfare: Lessons for cannabis from experience with alcohol monopolies. *International Journal of Drug Policy*, 74: 223-228.

(cf. ch. 6.2). Avec un système d'autorisation pour la vente, les cantons pourraient dans l'ensemble nettement moins bien prendre en compte leurs intérêts en matière de santé publique et de sécurité.

L'*al.* 2 précise que l'autorité cantonale compétente doit soit exercer elle-même le droit de vente, soit le transférer à des institutions ou corporations de droit public, ou octroyer une concession à des tiers. La concession donne à des particuliers le droit d'exercer une tâche initialement réservée à l'État<sup>147</sup>. Une concession peut être octroyée pour plusieurs points de vente. Dans la pratique, l'octroi de concessions par les cantons à des tiers devrait être la règle. Cette situation est à peu près comparable à l'octroi de concessions aux maisons de jeu en vertu de la loi sur les jeux d'argent, la Confédération étant alors responsable des concessions. Cependant, dans le cas où les cantons ne transfèrent pas leur droit de vente au moyen d'une concession, mais l'exercent eux-mêmes ou l'octroient à des institutions ou corporations de droit public, par exemple à des communes, ils (respectivement les institutions et corporations de droit public) sont tenus de respecter par analogie les règles applicables aux concessionnaires concernant les points de vente et les contrôles y relatifs selon les sections 2 et 3 (en particulier les art. 40, al. 1, let. b et c ainsi que les art. 42 à 44).

En vertu de l'*al.* 3, l'autorité cantonale compétente doit limiter le nombre de concessions sur son territoire. Les aspects liés à la santé et à la sécurité sont à prendre en considération. Les cantons se basent notamment sur la répartition de la population ou le nombre de consommateurs sur le territoire cantonal ou régional. On vise ainsi à empêcher une trop grande disponibilité et éventuellement une trop grande concentration de points de vente sur un territoire donné. En effet, des études basées sur l'alcool et le tabac<sup>148</sup> ont démontré qu'une forte densité de points de vente est associée à une augmentation de la consommation de ces produits et, dans le cas de l'alcool, à une augmentation des délits qui y sont liés. En même temps, les cantons doivent s'assurer que les obstacles à l'accès légal aux produits cannabiques ne sont pas trop élevés. Dans le cas contraire, l'objectif de cet avant-projet ne pourra pas être atteint et le marché illégal perdurera. Les cantons peuvent impliquer les communes.

*Al. 4* : afin de parer à un « tourisme du cannabis » intercantonal, il serait souhaitable qu'à l'avenir, les produits cannabiques puissent être achetés légalement dans les points de vente physiques dans l'ensemble des cantons. Pour que les petits cantons puissent également faire face aux charges d'exécution liées à l'octroi de concessions, il est possible que plusieurs cantons octroient une concession commune pour un ou plusieurs points de vente et assument ensemble les mesures de contrôle. Cela permettrait par exemple à deux petits cantons, ayant tous deux une faible demande en produits cannabiques, de pouvoir accorder une concession commune à un ou plusieurs points de vente pour les deux cantons.

*Minorité : art. 39, al. 2*

Une minorité (Sauter, Aellen, Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Silberschmidt, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann) propose que l'autorité cantonale

<sup>147</sup> Cf. Haefelin, U. / Haller, W. / Keller, H. / Turnheer, D. (2020): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10<sup>e</sup> édition, Zurich: Schulthess Verlag, p. 218.

<sup>148</sup> Ritter, A. et al. (2022)

compétente exerce elle-même le droit de vente ou octroie une concession à une institution ou organisation privée. Un transfert du droit de vente à des institutions ou corporations de droit public ne doit pas être possible.

*Art. 40 Conditions d'octroi de la concession*

Le présent article règle les conditions d'octroi d'une concession pour la vente de produits cannabiques dans des points de vente physiques. On peut supposer que la vente contrôlée et légale de produits cannabiques, en tenant compte d'une offre adéquate (cf. art. 39, al. 3), relève en principe de l'intérêt public. En revanche, l'octroi d'une concession à un requérant spécifique peut aller à l'encontre d'intérêts publics prépondérants, en particulier la santé publique et la sécurité. Il appartient au canton d'évaluer si de tels intérêts sont touchés dans le cas d'une demande concrète, en tenant notamment compte de la réalité locale qui peut être différente. Il s'agit par exemple de la démographie, de la géographie ou d'aspects socioéconomiques. Mais la réalisation des objectifs de la future LPCan doit être prise en compte pour l'octroi d'une concession.

*L'al. 1, let. a à h*, énumère les conditions concrètes à remplir pour l'octroi d'une concession. Les conditions requises pour l'obtention d'une concession et la vérification des antécédents judiciaires en la matière (p. ex. extrait de casier judiciaire selon la let. f) servent notamment à empêcher l'infiltration de la vente par le crime organisé.

En vertu de la *let. a*, le requérant est une personne morale de droit privé qui a son siège en Suisse. Il peut s'agir d'organisations d'utilité publique qui poursuivent un but idéal, comme des organisations sans but lucratif, des fondations ou des associations, mais aussi d'entreprises ayant un but principalement ou partiellement économique (sociétés anonymes, sociétés à responsabilité limitée ou coopératives) ; la vente de produits cannabiques elle-même ne doit en revanche pas poursuivre de but lucratif (cf. let. b). L'objectif est de permettre aux cantons d'avoir une marge de manœuvre suffisante dans le choix d'un concessionnaire qui leur convient.

La *let. b* exclut la poursuite d'un but lucratif dans le domaine de la concession, c'est-à-dire dans la vente de produits cannabiques. Cela signifie que le concessionnaire, ses membres ou ses collaborateurs ne peuvent pas exercer l'activité avec un but lucratif et ne peuvent pas tirer de profit ou d'avantage personnel ou collectif de la vente de produits cannabiques (pas de distribution des bénéfices). Cette restriction s'applique quelle que soit la forme de société du concessionnaire (cf. let. a) et qu'un concessionnaire soit d'utilité publique ou qu'il poursuive un but lucratif dans le cadre de son activité commerciale en dehors du domaine de la concession. Cela signifie qu'une pharmacie organisée en société anonyme ne devrait pas, par exemple, poursuivre de but lucratif avec sa concession sur la vente de produits cannabiques, mais qu'elle pourrait le faire avec la vente de médicaments ou d'autres produits, car ceux-ci se situent en dehors du champ de la concession.<sup>149</sup> Cette disposition vise à ce que la vente

<sup>149</sup> Une séparation similaire entre un secteur d'activité à but lucratif et un secteur d'activité sans but lucratif existe dans le domaine de l'assurance-maladie. Celles-ci ne peuvent pas poursuivre de but lucratif dans le domaine de l'assurance de base de l'assurance obligatoire des soins (cf. art. 2 de la loi du 26 septembre 2014 sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale, RS 832.12), mais peuvent le faire dans le domaine de l'assurance complémentaire.

de produits cannabiques n'encourage pas la consommation (cf. art. 1, let. e et ch. 4.1.4).

Malgré la prescription de la let. b interdisant la vente de produits cannabiques dans un but lucratif, on peut partir du principe que l'exploitation de points de vente correspondants pour les produits cannabiques, même soumise à des exigences de vente restrictives (cf. art. 42), générera des bénéfices. Les observations faites lors des essais pilotes sur le cannabis menés conformément à l'art. 8a LStup suggèrent que même les locaux de vente à but non lucratif peuvent aussi générer un excédent de revenus grâce à la vente de produits cannabiques.<sup>150</sup>

La let. c réglemente l'affectation des éventuels bénéfices de la vente de produits cannabiques après déduction d'une rémunération adéquate du capital propre mis à disposition par le concessionnaire pour la vente de produits cannabiques. La possibilité de déduire une rémunération adéquate des fonds propres investis dans la vente doit permettre d'appliquer avec discernement l'exigence d'une vente sans but lucratif et de créer une incitation suffisante pour les investissements nécessaires à la mise en place et à l'exploitation des points de vente. Les éventuels bénéfices de la vente de produits cannabiques, dans la mesure où ils dépassent la rémunération adéquate de la part de capital propre, seront affectés à la prévention, à la réduction des risques et à l'aide en cas d'addiction en lien avec la consommation de cannabis. Ce but doit être compris au sens large et peut aussi porter sur le financement de mesures dans le domaine de la protection de la jeunesse, de la détection précoce, de la thérapie ou de la recherche sur les addictions. Mais il doit être cohérent avec le but de la loi. Des mesures correspondantes peuvent être mises en œuvre soit par le concessionnaire lui-même, soit par des tiers appropriés. Afin de s'assurer que ces mesures sont conformes à la politique cantonale ou nationale en matière d'addictions, les concessionnaires affecteront les bénéfices en conformité avec les stratégies cantonales et nationales en matière d'addictions et de santé. Dans le cadre de l'octroi des concessions, les cantons sont libres de définir d'autres exigences relatives à l'utilisation des fonds, telles que des procédures d'attribution des fonds, des exigences de qualité et des évaluations de l'efficacité des mesures ou de la présentation des comptes dans le cadre des mesures financées.

La let. d exige du requérant la preuve qu'il peut garantir une exploitation de vente régulière et une activité commerciale irréprochable. Le requérant peut par exemple le démontrer en prouvant qu'il remplit les conditions pour l'exploitation de la vente conformément au présent avant-projet (cf. art. 42). En ce qui concerne la garantie d'une activité irréprochable, il convient de présenter la gouvernance du concessionnaire, y compris les rapports de contrôle (*checks and balances*) tels que les principes de gestion (séparation des pouvoirs entre l'organe directeur et le secrétariat avec les cahiers des charges correspondants), les exigences en matière de délégation et les organes de contrôle indépendants, les rapports de propriété, le reporting et l'audit (obligations de transparence) – y compris la vérification par un organe de révision –, la responsabilité de la garantie de l'absence de profit et de l'utilisation des fonds conformément aux buts idéaux selon la lettre c (responsabilité des organes), les comptes annuels selon les principes de la comptabilité régulière et les normes comptables.

<sup>150</sup> Mavrot, C. et. al. (2024a).

La *let. e* exige la désignation d'une personne responsable pour que l'autorité concédante dispose clairement d'un interlocuteur. La personne responsable est chargée de veiller au respect des conditions d'octroi d'une concession.

La *let. f* vise à ce que seules les personnes n'ayant pas d'antécédents judiciaires liés à des infractions à la LStup et à la future LPCan aient la responsabilité de concessions. Les infractions entraînant une inscription au casier judiciaire doivent présenter un certain degré de gravité. C'est le cas pour les crimes, les délits ainsi que les contraventions punies d'une amende d'au moins 5 000 francs. Les antécédents judiciaires liés à des infractions mineures qui ne conduisent pas à une inscription au casier judiciaire ne doivent pas entrer en ligne de compte.

La *let. g* vise à éviter que l'absence de poursuite d'un but lucratif, prévue à la *let. c*, soit contournée et que les incitations à la promotion des ventes contribuent à augmenter la consommation de cannabis (cf. art. 1, *let. e*). Les possibilités de salaires illimités, de commissions sur les ventes ou d'acquisition de mobilier luxueux ou de véhicules de service (*goldplating*) pourraient aller à l'encontre de l'affectation des bénéfices à la prévention, à la réduction des risques et à l'aide en cas d'addiction. Elles pourraient aussi constituer des incitations à augmenter les ventes. Par ailleurs, les points de vente pourraient devenir attractifs pour le blanchiment d'argent. Une rémunération appropriée repose sur les pratiques usuelles en vigueur dans la branche, le domaine professionnel et la place économique. Selon le type de point de vente et le profil d'exigences des employés de vente, il en résulte d'autres salaires habituellement pratiqués dans la branche (p. ex. travailleurs sociaux vs pharmaciens).<sup>151</sup>

La *let. h* garantit que des vérifications sont effectuées, dans le cadre de l'octroi de la concession, afin de déterminer si le requérant est en mesure de remplir les exigences relatives à un local de consommation au sens de l'art. 43, s'il y a lieu d'aménager un tel local de consommation dans le point de vente. Le canton peut décider d'autoriser ou non un local de consommation dans le cadre de la concession. Il n'existe pas de droit à un local de consommation.

L'*al. 2* donne aux cantons la possibilité de fixer des distances minimales pour les points de vente par rapport aux établissements de formation accueillant des mineurs, en tenant compte des intérêts publics et de la protection de la jeunesse. Il n'est guère possible de réglementer les distances appropriées de manière uniforme à l'échelle nationale car dans certaines villes, il est difficile de trouver un site situé à plus de 50 mètres d'un établissement de formation (jardin d'enfants, crèche, structure de jour, école enfantine, école obligatoire, etc.). De plus, les établissements privés ne sont pas toujours faciles à identifier et les sites peuvent changer. Les « établissements de formation accueillant des mineurs » comprennent tous les établissements fréquentés par des mineurs, mais les cantons peuvent limiter les distances minimales à certaines catégories d'établissements. Les établissements de formation pour les jeunes et les établissements fréquentés à la fois par des personnes mineures et majeures (écoles professionnelles ou lycées, p. ex.) devraient notamment être envisagés pour de telles réglementations des distances. Chez les adolescents, le risque de commencer à con-

<sup>151</sup> Pour plus de détails sur la notion d'adéquation, cf. Sprecher, T. (2024): Neuausrichtung der Steuerbefreiungspraxis im Kanton Zürich. *StR*, 4, 234-245.

sommer du cannabis est nettement plus élevé que chez les plus jeunes. Chez les enfants en bas âge, en revanche, il n'y a guère de risque de consommation, même si la présence d'un point de vente à proximité d'une structure d'accueil peut contribuer à normaliser la consommation dans leur esprit, ce qui pourrait avoir une incidence sur leur propension à consommer plus tard.

La norme de délégation figurant à l'al. 3 donne au Conseil fédéral la compétence de régler les modalités visées à l'al. 1. Cela concerne notamment le calcul de la rémunération adéquate de la part de capital propre qui peut être déduite du bénéfice. Le bénéfice réalisé dans le domaine de la concession (c.-à-d. la vente de produits cannabiques) peut se diviser en une composante de rémunération du capital propre imputable au domaine de la concession (première composante) et, si cela ne suffit pas à épuiser totalement le bénéfice, en une composante qui excède les coûts d'opportunité du capital propre (deuxième composante). La deuxième composante (cf. al. 1, let. c), doit être affectée intégralement à la prévention, à la réduction des risques et à la l'aide en cas d'addiction. Un concessionnaire poursuivant un but économique (p. ex. SA, Sàrl) peut disposer librement de la première composante du bénéfice, tandis qu'un concessionnaire sans but lucratif (p. ex. association, fondation) peut, dans les limites de ses statuts, affecter la première composante à d'autres buts d'utilité publique que la prévention, la réduction des risques ou l'aide en cas d'addiction. Les dispositions de l'al. 1, let. c impliquent, pour les concessionnaires qui exploitent un autre domaine d'activité en plus de la vente de produits cannabiques, de répartir le capital propre au domaine de la concession et aux activités hors concession selon une clé appropriée et de fixer le montant du taux d'intérêt appliqué au capital propre du domaine de la concession de manière proportionnelle pour le calcul de la première composante du bénéfice. Pour ce faire, le concessionnaire doit séparer des autres résultats, dans le compte de résultats et le bilan, les éventuels bénéfices de la vente de produits cannabiques. La rémunération du capital propre investi au prorata doit être appropriée. À noter qu'un bénéfice réalisé dans le domaine de la concession est intégralement soumis à l'impôt sur le bénéfice, même si une partie n'est pas disponible pour un réinvestissement ou une distribution. Cela plaide en faveur d'un taux d'intérêt comparativement élevé, qui comprend également une prime adaptée pour le risque d'entreprise. Ce taux comparativement élevé peut être appliqué en principe aux concessionnaires sans but lucratif. La problématique de l'incitation à investir dans le domaine de la concession est toutefois atténuée pour ces concessionnaires. Cette circonstance pourrait, dans certains cas, justifier l'application d'un taux d'intérêt plus bas pour les concessionnaires sans but lucratif hors concession que pour les concessionnaires qui poursuivent un but lucratif hors concession. Si, pour ces concessionnaires, la totalité des bénéfices du domaine de la concession doit, dans la mesure du possible, être affectée à la prévention, à la réduction des risques et à l'aide en cas d'addiction, on pourrait même envisager de renoncer à la répartition du bénéfice entre ces deux composantes et, en conséquence, renoncer à la rémunération du capital propre.

D'autres détails concernant les conditions d'octroi des concessions, que le Conseil fédéral peut fixer, seraient par exemple des concrétisations concernant l'activité commerciale irréfutable.

*Minorité : art. 40, al. 1, let. c et art. 49, al. 1, let. c*

Une minorité (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Roduit, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose de remplacer la notion d'« aide en cas d'addiction » par celle de « lutte contre les addictions ».

*Minorité : art. 40, al. 1, let. g et art. 49, al. 1, let. g*

Une minorité (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose de supprimer l'exigence relative aux salaires conformes aux usages locaux, professionnels et sectoriels, ainsi que l'interdiction de provisions sur les ventes.

*Art. 41 Octroi, transmissibilité, durée de validité et renouvellement de la concession*

*Al. 1* : les concessions peuvent être octroyées sur demande par l'autorité cantonale compétente. L'art. 2, al. 7, de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur<sup>152</sup> prévoit que cet octroi doit faire l'objet d'un appel d'offres et ne peut discriminer des personnes ayant leur établissement ou leur siège en Suisse.

Pour que la condition prévue à l'art. 40, al. 1, let. f puisse être examinée, la demande doit être accompagnée d'un extrait du casier judiciaire de la personne responsable de la concession (*al. 2*).

Conformément à *l'alinéa 3*, la concession n'est pas transmissible. La concession a été attribuée dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres en référence à la demande déposée (cf. *al. 1*). Dans le dossier de demande, le requérant a expliqué comment il entendait concrètement mettre en œuvre les exigences élevées en matière de vente de produits cannabiques. Une telle concession est donc spécifique au concessionnaire concerné et ne peut pas être simplement transférée à un autre concessionnaire.

*L'alinéa 4* prévoit une durée de validité de la concession de dix ans maximum. Cette durée de validité maximale est inférieure à celle d'autres domaines (p. ex. celui des jeux d'argent, cf. art. 12 LJAr)<sup>153</sup>). Cela semble approprié étant donné que le cannabis à des fins non médicales fait l'objet d'une nouvelle réglementation et que les données empiriques font défaut. Après cette période, les autorités cantonales d'exécution peuvent tenir suffisamment compte des développements liés par exemple à des intérêts publics essentiels pour envisager une modification ou prolonger une concession. D'autre part, la durée de validité maximale de dix ans garantit aux concessionnaires une sécurité de planification et d'investissement dans le temps approprié.

Une modification de la concession est possible pour des raisons objectives, de même que son renouvellement à l'échéance de sa durée de validité (*al. 5*).

Le Conseil fédéral peut fixer d'autres modalités concernant le contenu des demandes ou les concrétiser (*al. 6*). Il peut notamment s'agir de dispositions d'exécution relatives aux données personnelles à indiquer, à la preuve de la forme de société, aux plans de sécurité, de protection de la jeunesse et de protection des consommateurs, à

<sup>152</sup> RS 943.02

<sup>153</sup> RS 935.51

la gestion appropriée de l'entreprise, à la rémunération ou aux qualifications professionnelles. Si une demande porte également sur l'exploitation d'un local de consommation dans le point de vente, il est possible de définir les preuves de la sécurité d'exploitation et des indications sur la ventilation.

## Section 2 Points de vente

### Art. 42 Exigences

Cet article énumère les exigences relatives à l'exploitation des points de vente. L'*al. 1, let. a* impose comme exigence centrale aux points de vente la mise en œuvre de plans de sécurité, de protection de la jeunesse et de protection des consommateurs pour l'exploitation sûre de leurs points de vente, qu'ils ont soumis à l'autorité concédante lors du dépôt de leur demande de concession conformément à l'art. 41. L'évaluation de l'adéquation et du respect des plans incombe aux autorités cantonales compétentes. Il est envisageable que les cantons se concertent pour fixer des normes, par exemple dans le cadre d'une éventuelle plateforme de coordination au sens de l'art. 84, al. 2, let. c.

En vertu de la *let. b*, les points de vente doivent disposer d'une infrastructure adéquate pour la vente des produits cannabiques. Par-là, on entend, entre autres, les dispositifs de protection contre le vol. À ce sujet, il est nécessaire de prévoir des locaux de stockage sécurisés et des dispositifs d'élimination assortis de restrictions d'accès. Dans les points de vente, il faut en outre veiller à ce que la présentation des produits cannabiques se fasse de manière à éviter les vols. Ainsi, ces produits ne doivent pas être présentés sur des étagères à portée de main des clients, notamment en vue de garantir la protection de la jeunesse. Une infrastructure adéquate peut aussi impliquer la possibilité d'entretiens conseil confidentiels.

La *let. c* vise à ce que le personnel de vente dispose d'une formation suffisante, en particulier en matière de protection de la santé, de réduction des risques et de détection précoce d'une consommation problématique. Le personnel de vente doit pouvoir conseiller la clientèle de manière compétente dans l'optique d'une utilisation à moindre risque des produits cannabiques. Il doit être en mesure d'identifier les modèles de consommation problématiques ou les tendances aux addictions afin de pouvoir l'orienter, si nécessaire, vers des offres de conseil et d'aide complémentaires. Par ailleurs, le personnel de vente ne doit pas encourager activement à la consommation, ni faire de la publicité pour les produits, ni entreprendre des démarches pour promouvoir la vente de produits cannabiques. Il ne peut donc pas non plus toucher de commissions sur la vente de ces produits (cf. art. 40, al. 1, let. g).

Lors de l'achat de produits cannabiques, les consommateurs doivent être informés individuellement et de manière circonstanciée, dans le cadre du conseil à la vente, des risques qu'ils encourent et être conseillés sur les produits et formes de consommation présentant moins de risques (*let. d*). Cette obligation de conseil peut être appliquée de manière pragmatique : il n'est pas nécessaire d'informer chaque fois les clients réguliers, connus du personnel de vente, sur les risques liés à la consommation et les alter-

natives moins risquées. En revanche, les conseils aux nouveaux clients sont obligatoires et leur application peut le cas échéant faire l'objet de contrôles par les autorités cantonales d'exécution compétentes dans le cadre d'achats tests (cf. art. 46, al. 3, let. a).

*Let. e :* Dans les points de vente des mesures adéquates de repérage et d'intervention précoces en cas de consommation problématique doivent être garanties (concernant la « consommation problématique », cf. commentaire de l'art 1, let. c LStup, sous modification d'autres actes, annexe 1, ch. 3 et ch. 2.2.1). La démarche d'intervention précoce constitue une approche éprouvée dans le domaine des addictions afin d'intervenir à temps auprès des personnes vulnérables ayant une consommation problématique et de prévenir des développements négatifs.<sup>154</sup> La formation adéquate du personnel de vente en est la condition préalable (cf. let. c). On n'attend pas des points de vente qu'ils mènent des entretiens conseil approfondis et des interventions psychosociales plus complexes. Mais l'entretien conseil peut être considéré comme la première étape d'une intervention précoce adéquate, au cours de laquelle les consommateurs sont sensibilisés à leur comportement à risque ou à leur mise en danger.

À la *let. f*, la quantité maximale d'achat de produits cannabiques, limitée à cinq grammes de teneur totale en THC par vente, correspond à la quantité maximale de produits cannabiques qu'il est possible de transporter dans l'espace public conformément à l'art. 7. Cette réglementation doit contribuer – avec la réglementation de la quantité maximale de THC au total par unité d'emballage pour les produits cannabiques au sens de l'art. 27, al. 4 – à ce que les consommateurs ne dépassent pas, lors de l'achat d'un produit, la quantité autorisée à la possession dans l'espace public.

La *let. g* limite l'assortiment dans les points de vente au bénéfice d'une concession aux produits cannabiques ainsi qu'aux graines et aux boutures de cannabis à des fins d'auto-approvisionnement. Il est aussi possible de proposer des accessoires pour la consommation de cannabis pour autant qu'ils servent à la réduction des risques. Il s'agit par exemple de vaporisateurs, qui permettent de consommer des fleurs de cannabis en prenant moins de risques qu'en les fumant. En revanche, les accessoires tels que les papiers à cigarettes, les pipes ou les pipes à eau (« bongs ») ne sont pas admis. La vente de tels accessoires ne ferait que favoriser le fait de fumer des produits cannabiques, ce qui est déconseillé pour des raisons de protection de la santé. Il est toutefois possible d'acheter ces accessoires dans de nombreux magasins non soumis à autorisation (« CBD-shops », « head-shops », mais aussi des kiosques) qui ne peuvent toutefois pas proposer eux-mêmes de produits cannabiques. Dans des cas justifiés, les cantons peuvent aussi autoriser la vente d'autres produits (cf. al. 2).

La *let. h* prévoit que les points de vente doivent proposer également des produits à moindre risque qui ne sont pas destinés à être fumés et/ou qui présentent une faible teneur en THC. Il s'agit ainsi de garantir que le conseil visé à la *let. d* ne soit pas un simple alibi, mais que les clients puissent effectivement acheter de tels produits. Cette exigence d'assortiment semble proportionnée et adéquate au regard de la fonction des points de vente au bénéfice d'une concession, qui est de mettre à la disposition des consommateurs des produits contrôlés et présentant moins de risques (cf. art. 1, let. a, d et c). Les premières expériences faites avec les essais pilotes impliquant du cannabis

<sup>154</sup> Cf. OFSP (2022). Intervention précoce – Définition harmonisée.

montrent qu'en cas d'offre correspondante, ces produits sont aussi demandés – et même de plus en plus, en fonction des conseils prodigués au fil du temps. On ne peut pas partir du principe que le marché proposera spontanément des produits présentant moins de risques. Par « produits cannabiques à faible teneur totale en THC », on pourrait comprendre des produits cannabiques ayant une teneur totale en THC allant jusqu'à 5 %.<sup>155</sup> Si une telle teneur en THC a un effet psychoactif perceptible, elle est jugée relativement peu risquée. Par produits cannabiques sans fumée, on entend ceux qui ne relèvent pas de la catégorie de produits visée à l'art. 3, al. 1, let. c, de l'avant-projet (c'est-à-dire les produits cannabiques à vaporiser, à avaler, à appliquer dans la bouche, à priser et à appliquer sur la peau).

*Le point i* exclut, en limitant la vente aux locaux des points de vente, l'éventualité de services de livraison. Des mesures de sensibilisation importantes prévues par l'avant-projet dans les points de vente, à l'instar du conseil (let. d) ou de l'intervention précoce (let. e), peuvent être plus efficacement et judicieusement mises en œuvre par le biais d'un contact personnel avec la clientèle que par la livraison des produits cannabiques. De plus, la multiplicité d'offres de livraison à domicile devrait inutilement renforcer l'accessibilité aux produits cannabiques, ce qui se traduirait, en fin de compte, par une augmentation de la consommation. La vente en ligne est uniquement réservée au concessionnaire de la vente en ligne au sens de la section 4 du présent chapitre (art. 48 et ss). Le standard des diverses exigences auxquelles les points de vente physiques doivent satisfaire y est assuré par des mesures spécifiques applicables à la vente en ligne (cf. art. 52).

En vertu de la *let. j*, les produits cannabiques ne peuvent être vendus qu'à des personnes de plus de 18 ans (voir aussi art. 8, al. 1). Il est impératif de renoncer à la vente aux mineurs en raison des risques nettement plus élevés liés à la consommation de cannabis pour cette tranche d'âge. Par ailleurs, les points de vente ne peuvent vendre des produits cannabiques qu'à des personnes détentrices de la nationalité suisse ou d'un titre de séjour en Suisse. Par personnes titulaires d'un titre de séjour, on entend les personnes titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C), d'une autorisation de séjour (permis B), d'une autorisation de séjour avec activité lucrative (permis Ci), d'une carte de légitimation délivrée par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (p. ex. les collaborateurs diplomatiques d'une représentation étrangère), les étrangers admis provisoirement (permis F), les requérants d'asile (permis N) et les personnes à protéger (permis S), ainsi que les personnes titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (permis L). Il est toutefois interdit de vendre des produits cannabiques à des personnes titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (permis L). Les personnes titulaires d'une autorisation frontalière (permis G) ou les touristes sont également exclus de l'achat de cannabis. Ces restrictions visent à empêcher le tourisme du cannabis et à tenir compte du contexte européen et international. À noter que la consommation de cannabis reste interdite dans plusieurs pays voisins. En revanche, exclusion de la vente légale de cannabis d'autres groupes autorisés à séjourner légalement en Suisse ne ferait qu'alimenter le marché illégal et irait à l'encontre des objectifs du présent avant-projet mentionnés à l'art. 1.

<sup>155</sup> Les produits ayant une teneur totale en THC inférieure à 1 % sont en dessous de la valeur limite fixée par la législation sur les stupéfiants et ne tombent pas sous le coup de l'avant-projet.

En vertu de la *let. k*, un contrôle de l'âge est effectué dans les points de vente en requérant la présentation d'une pièce d'identité officielle valable. Il peut s'agir d'un passeport ou d'une carte d'identité, d'un permis de séjour ou d'un permis de conduire. Les collaborateurs des points de vente sont tenus de demander aux clients de présenter une pièce d'identité officielle valable, de vérifier la date de naissance et de comparer la photo avec le client avant de procéder à la vente. Pour vérifier mécaniquement la date de naissance sur la pièce d'identité, il existe par exemple l'application Age Check ID Scan.

Pour la mise en œuvre de l'interdiction de vente aux mineurs, cette interdiction doit être rappelée de manière bien visible et lisible dans les points de vente (*let. l*).

La *let. m* prévoit que les produits cannabiques ainsi que les graines et boutures de cannabis ne puissent être vendus que dans l'emballage d'origine du fabricant. Pour des raisons de protection de la santé et de la jeunesse, les fabricants de produits cannabiques et de graines et boutures de cannabis doivent veiller à ce que, pour la vente, l'emballage réponde aux exigences de l'article 27 et contienne les informations sur le produit visées à l'article 28 ainsi que les avertissements visés aux articles 29 à 31. Cette disposition vise à garantir que les points de vente ne modifient pas l'emballage des produits cannabiques ainsi que des graines et boutures de cannabis ou ne vendent pas ces produits dans un autre emballage que celui du fabricant (la vente « en vrac » de fleurs de cannabis n'est par exemple pas autorisée).

*Let. n* : L'élimination des déchets est assurée par les cantons (cf. également les commentaires relatifs à l'art. 88).

*Al. 2* : Dans le cadre de l'intervention précoce (cf. al. 1, *let. e*), le personnel de vente doit être en contact avec les services spécialisés dans la prévention et les addictions de manière à pouvoir orienter, en cas de besoin, les clients dont la consommation est problématique vers ces services, afin qu'ils bénéficient de conseils approfondis et, le cas échéant, d'une offre thérapeutique. Selon le concessionnaire ou l'organisation responsable du point de vente, il est également envisageable qu'une intervention précoce plus poussée soit proposée par l'organisation elle-même. Ces mesures de précaution doivent être indiquées dans le concept de protection des consommateurs visé à l'al. 1, *let. a*.

*L'al. 3* donne aux cantons la possibilité d'autoriser un concessionnaire, dans des cas dûment motivés, à vendre d'autres produits que les produits cannabiques, des graines et des boutures de cannabis à des fins d'auto-provisionnement ainsi que des accessoires pour une consommation présentant moins de risques en vertu de la *let. g*. Il leur appartient de déterminer si le cas est justifié. Un tel cas pourrait par exemple se présenter lorsqu'une concession est octroyée à une pharmacie. En plus des pharmacies, d'autres modèles de points de vente seraient en principe envisageables, qui, outre les produits visés à la *let. g*, proposeraient un assortiment supplémentaire de produits, par exemple des produits à base de chanvre qui contiennent du CBD, dont la teneur en THC est inférieure à 1 % et qui ne tombent donc pas sous le coup de cet avant-projet. En vue d'une offre alternative à moindre risque, cela peut s'avérer souhaitable (cf. *let. h*), mais de tels produits ne doivent pas faire la promotion indirecte des produits cannabiques (cf. commentaire de l'art. 11). La vente de boissons sans alcool ou d'ali-

ments serait en principe aussi envisageable, par exemple dans les points de vente disposant de locaux de consommation. En cas de dérogation à la let. g, le canton doit toutefois tenir compte du but du présent avant-projet et des intérêts publics prépondérants. À l'exception de l'exigence visée à la let. g, le point de vente doit remplir toutes les autres exigences de l'art. 42, notamment l'interdiction de la vente d'alcool et de produits du tabac. Les bénéfices de la vente de produits cannabiques visés à l'art. 40, al. 1, let. c, doivent être comptabilisés séparément de la vente d'autres produits dans le bilan et affectés à la prévention, à la réduction des risques et à l'aide en cas d'addiction (cf. commentaire de l'art. 40, al. 3).

#### Art. 43 *Exigences applicables aux locaux de consommation*

Dans le cadre d'une concession, des locaux de consommation peuvent être exploités dans les points de vente. Étant donné que la consommation de produits cannabiques est autorisée dans l'espace public, l'exploitation de locaux de consommation dans les points de vente peut constituer un moyen de réduire la consommation dans la rue ou dans les parcs publics. Ces locaux de consommation représentent aussi un lieu où les consommateurs peuvent échanger entre eux (*peer to peer*) sur les bonnes pratiques et la consommation à moindre risque, comme cela peut être le cas dans les *Cannabis Social Clubs*.

*L'al. 1* règle les conditions à remplir afin que l'exploitation d'un local de consommation puisse être autorisée par l'autorité cantonale compétente. Cette autorisation est attribuée dans le cadre de l'octroi de la concession. La *let. a* précise que le respect des exigences de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif (en particulier l'art. 2, al. 2) doit être garanti dans le local de consommation, à savoir concernant l'aménagement du local et la protection des travailleurs (cf. al. 2). Il appartient à l'exploitant du local de consommation de prouver que ces exigences sont respectées. La *let. b* prévoit que dans le local de consommation la surveillance, en particulier concernant l'interdiction d'accès aux mineurs, est garantie (cf. al. 3). Le personnel de vente est tenu de surveiller le local de consommation et d'en interdire l'accès aux mineurs, par exemple au moyen d'un contrôle de l'identité.

*L'al. 2* prévoit qu'il n'est pas autorisé de consommer des boissons alcoolisées dans le local de consommation. Cette disposition vise à empêcher la consommation mixte, dans les locaux de consommation, de produits cannabiques et d'alcool, qui augmente la force et les effets des deux substances et peut mener à des malaises et accidents pour les consommateurs. Il est en outre précisé que le service n'est pas autorisé dans le local de consommation, ceci afin de protéger le personnel de la fumée passive. Des boissons sans alcool ainsi que de la nourriture peuvent donc être apportées par les consommateurs. Si la concession prévoit exceptionnellement la vente de boissons sans alcool ou de nourriture en vertu de l'art. 42, al. 3, ces derniers peuvent être consommés sur place.

L'accès au local de consommation doit être interdit aux mineurs (*al. 3*). Cette disposition vise à protéger les mineurs de tout contact avec des produits cannabiques et de les dissuader d'en consommer (cf. art. 1, let. b).

L'al. 4 donne au Conseil fédéral la possibilité de légiférer au-delà de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif en ce qui concerne les prescriptions relatives à la ventilation et à la conception des locaux. Il s'agirait par exemple de prévoir, au moyen d'un système de ventilation mécanique, un débit d'air frais minimal. La surface des locaux de consommation pourrait être limitée proportionnellement à la surface totale des locaux, p. ex. maximum un quart de la surface totale comprenant le point de vente.

*Art. 44 Interdiction de vente nocturne*

Les points de vente ne sont pas autorisés à vendre de produits cannabiques entre 22 h et 6 h (*al. 1*). Cette restriction se fonde sur des raisons de santé publique et sur des considérations de sécurité, comme la volonté d'éviter par exemple le bruit sur la voie publique. Il existe dans le domaine de l'alcool des études confirmant une forte corrélation entre des horaires de ventes étendus d'alcool et des dommages matériels provoqués par la consommation d'alcool.<sup>156</sup> Il est donc raisonnable de penser qu'une réduction des horaires pourrait aussi être une mesure efficace contre les conséquences négatives de la consommation de cannabis. En effet, si les produits sont disponibles en tout temps, la consommation devrait augmenter, en particulier chez les jeunes adultes.

L'al. 2 donne la possibilité aux cantons de prolonger la durée de l'interdiction de vente nocturne. Ils peuvent ainsi prévoir des restrictions temporelles plus larges. Certains cantons prévoient déjà des restrictions temporelles de la livraison et de la vente à l'emporter d'alcool qui vont au-delà de celles prévues à l'al. 1 (p. ex. interdiction de la vente dès 21 h dans les cantons de Vaud et Genève ou avant 9 h dans le canton de Neuchâtel). Dans un souci de cohérence entre la vente d'alcool et la vente de produits cannabiques, ces cantons pourront ainsi aménager les horaires.

### **Section 3 Contrôle de la vente et mesures**

*Art. 45 Contrôle*

En cas de vente de cannabis, une protection efficace de la jeunesse et de la santé ne peut être garantie que si, en plus de mesures légales efficaces en matière de prévention structurelle et de protection des consommateurs, il existe des instruments de contrôle. Un système de concession pour la vente permet déjà une procédure de sélection stricte et donc une diminution du risque d'infraction aux conditions de vente des produits cannabiques. En cas d'octroi d'une concession à des organisations d'utilité publique qui ont pour but idéal la prévention et l'aide en cas d'addiction, le besoin de contrôle devrait se révéler moins important qu'en cas d'octroi d'une concession à une entreprise qui poursuit en premier lieu des buts économiques. Le dispositif de contrôle nécessaire devrait donc fortement dépendre de la conception de la procédure d'octroi

<sup>156</sup> Ritter, A. et al. (2022)

de la concession par les cantons. Néanmoins, même pour les concessionnaires qui ont un mandat clair en matière de protection de la jeunesse et de la santé ainsi que de promotion d'une consommation présentant moins de risques, un dispositif de contrôle minimal est nécessaire pour pouvoir agir en cas d'infraction.<sup>157</sup>

*Al. 1* : le contrôle du respect des dispositions relatives aux points de vente selon la section 2 incombe à l'autorité cantonale compétente. En règle générale, il devrait s'agir de l'autorité cantonale qui a octroyé la concession. En principe, il appartient toutefois aux cantons de déterminer quelle autorité cantonale est concrètement compétente et si le contrôle doit être délégué à des tiers. Les tâches de contrôle peuvent notamment être confiées aux autorités communales (p. ex. inspection de police, etc.). Un service spécialisé de la ville ou une organisation travaillant dans le domaine des addictions et disposant éventuellement d'un mandat de prestations pourrait être mieux qualifié pour vérifier, par exemple, la formation adéquate du personnel de vente au sens de l'art. 42, al. 1, let. c. Les cantons sont libres de décider de la forme de ces contrôles, la Confédération pouvant, en vertu de l'art. 84, al. 2, let. a, prescrire certaines mesures aux cantons dans un souci d'uniformisation de l'exécution. En particulier, des inspections aléatoires des points de vente visant à contrôler le respect des exigences applicables aux points de vente visées à l'art. 42 ou aux locaux de consommation visés à l'art. 43 semblent appropriées. On veillera également au respect de l'interdiction de la publicité, notamment l'interdiction de la promotion des ventes par le personnel, mais aussi à la présentation des produits (p. ex. placement de produits cannabiques sur ou à côté d'objets qui rendent la consommation de cannabis plus attrayante pour les jeunes et à l'aménagement des espaces intérieurs (p. ex. affiches montrant des jeunes dans une ambiance festive et joyeuse).

*L'al. 2* énumère les obligations, pour les concessionnaires et leurs points de vente, de collaborer gratuitement dans le cadre des mesures de contrôle des autorités cantonales compétentes, afin de permettre ou de faciliter l'exécution aux organes de contrôle. Ces obligations de collaborer s'appliquent également à l'égard de tiers si l'autorité cantonale compétente leur a confié des tâches de contrôle. Ainsi, le concessionnaire doit fournir aux organes de contrôle les renseignements nécessaires aux contrôles et procéder aux investigations qui s'y rapportent ou les tolérer (*let. a et b*). De plus, le point de vente doit permettre aux organes de contrôle d'accéder, sur demande, à tous ses locaux, y compris ses entrepôts et ses éventuels dispositifs d'élimination (*let. c*), notamment pour vérifier le respect des exigences posées à l'infrastructure visée à l'art. 42, al. 1, let. b ou à un local de consommation visé à l'art. 43. Les stocks de produits cannabiques et les justificatifs y afférents sont aussi à présenter. Les autorités de contrôle peuvent par exemple vérifier si les produits cannabiques stockés, vendus ou éliminés ont été dûment enregistrés dans le système de suivi visé à l'art. 85.

<sup>157</sup> Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) (2021) : Paysage des casinos en Suisse, situation fin 2021. (rapport en allemand)

Art. 46 Achats tests

Le présent article règle les achats tests effectués dans les points de vente de produits cannabiques et se base sur l'art. 24 LPTab, respectivement sur les achats tests d'alcool en vertu de l'art. 14a de la loi du 20 juin 2014<sup>158</sup> sur les denrées alimentaires (LDAI).

Un « achat test » est défini à l'al. 1 comme un achat ou une tentative d'achat de produits cannabiques effectué par une personne mandatée à cet effet, en vue de contrôler le respect des certains critères, notamment l'interdiction de remise aux mineurs. Dans le cas du contrôle de l'âge, c'est un mineur qui est mandaté pour l'achat de produits cannabiques dans un point de vente.

L'al. 2 prévoit que l'autorité cantonale compétente doit vérifier l'interdiction de remise de produits cannabiques aux mineurs au moyen d'achats tests, ou mandater une organisation spécialisée reconnue pour le faire. Dans le domaine des produits du tabac, des organisations telles que la Croix Bleue sont souvent chargées d'effectuer des achats tests.

L'al. 3 introduit la possibilité pour l'autorité cantonale compétente de contrôler, dans le cadre des achats tests, aussi la bonne exécution par le personnel des points de vente de l'entretien conseil conformément à l'art. 42, al. 1, let. d (*let. a*), ainsi que le respect de la quantité maximale d'achat pour la vente de produits cannabiques conformément à l'art. 42, al. 1, let. f (*let. b*).

L'al. 4 précise que les résultats des achats tests impliquant des mineurs ne peuvent être utilisés dans les procédures pénales ou administratives que sous certaines conditions (*let. a à f*). L'exploitation des résultats est subordonnée à la condition que l'exécution des achats tests corresponde à des exigences minimales précises, établies dans l'intérêt de tous les participants. Ici la protection du testeur mineur et les droits du vendeur doivent en particulier être garantis. En cas d'infraction, le vendeur peut être poursuivi et dans le cas où le chef d'entreprise ou l'employeur de celui-ci omet de prévenir l'infraction, ceux-ci peuvent être poursuivis également (cf. art. 6, al. 2, de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif<sup>159</sup> [DPA]). La communication des achats tests effectués chaque année à l'OFSP (*let. f*) doit en outre faciliter la surveillance par la Confédération (cf. art. 84, al. 1) ainsi que permettre le monitoring (art. 68, al. 1, let. a) et l'évaluation (art. 69, al. 1) de cette mesure légale.

L'al. 5 précise que si seules des personnes adultes participent aux achats tests, seules les conditions prévues aux lettres e et f s'appliquent à l'utilisation des résultats des achats tests.

En vertu de l'al. 6, le Conseil fédéral édicte les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des achats tests. Il règle la reconnaissance des organisations spécialisées effectuant des achats tests (p. ex. l'existence d'un but associatif reconnu) ainsi que la surveillance de cette organisation spécialisée (*let. a*). Dans le but de protéger les mineurs engagés pour exécuter les achats tests, le Conseil fédéral règle les détails concernant le recrutement, l'instruction, l'accompagnement et la protection de la personnalité

<sup>158</sup> RS 817.0. Ces dispositions règlent de nombreux détails sur le déroulement des achats tests au niveau de la loi. Pour des raisons d'efficacité, en particulier en vue de l'exécution cantonale, une solution similaire est donc prévue dans l'avant-projet.

<sup>159</sup> RS 313.0

(*let. b*). Comme dans la législation sur les produits du tabac, les critères d'aptitude que les mineurs doivent remplir, la manière dont ils doivent être instruits doivent être réglementés. Enfin, le Conseil fédéral doit déterminer comment garantir la protection de la personnalité des personnes mineures participant aux tests. Il fixe de plus les exigences relatives à l'établissement du procès-verbal, à la documentation et à la communication des achats tests effectués (*let. c*). Il définit enfin comment et dans quel délai il y a lieu de communiquer les résultats des tests aux points de vente concernés (*let. d*).

*Art. 47 Retrait, restriction et suspension de la concession*

Cet article précise dans quels cas une concession doit être retirée, restreinte, suspendue ou assortie de conditions et de charges supplémentaires. La prise de mesures doit être guidée par le principe de proportionnalité. Par conséquent, le retrait de la concession n'est envisageable qu'en dernier recours. Un retrait serait notamment indiqué lorsque les conditions d'octroi de la concession visées à l'art. 40 ne sont plus réunies (*al. 1, let. a*). Si, par exemple, le concessionnaire ne remplit plus les conditions relatives à la forme de société ou s'il ne peut plus garantir une exploitation correcte du point de vente, cela constitue un motif de retrait de la concession. D'autres insuffisances concernant les conditions prévues à l'art. 40, qui ne sont pas minimales et ne peuvent être corrigées à court terme, peuvent aussi entraîner un retrait de la concession. De même, la mise en danger de l'ordre et de la sécurité publics peut conduire à un retrait de la concession (*al. 1, let. b*). On peut notamment penser à des conditions intolérables à proximité immédiate des points de vente, par exemple des scènes où l'on observe de manière répétée la remise de produits cannabiques à des mineurs. La concession est également retirée si elle a été obtenue sur la base d'indications incomplètes ou inexactes (*al. 1, let. c, ch. 1*). Il s'agit de données essentielles à l'octroi de la concession qui sont présentées de manière erronée. Si l'exploitation n'a pas démarré dans le délai fixé cela entraîne un retrait de la concession (*al. 1, let. c, ch. 2*). En pareils cas, on présume qu'il n'y a plus d'intérêt à disposer de la concession. En raison du plafonnement du nombre de concessions pour la vente dans les cantons (cf. art. 39, al. 3), une concession ne doit pas être sollicitée par des concessionnaires qui n'en font pas usage. Pour les mêmes raisons, le retrait de la concession intervient également en cas de cessation prolongée de l'exploitation – à moins que celle-ci n'en porte pas la responsabilité (*al. 1, let. c, ch. 3*). En vertu de la *let. d*, il convient en outre de retirer la concession si le concessionnaire ou une personne chargée de gérer la concession enfreint de manière grave ou répétée les obligations qui lui incombent en vertu de la future LPCan, des dispositions d'exécution ou de la concession. On peut par exemple penser à des violations de l'interdiction de remise aux mineurs par le point de vente au sens de l'art. 42, à des violations de l'interdiction de l'intégration verticale visée à l'art. 9 ou à la non-inscription systématique des produits cannabiques dans le système de suivi visé à l'art. 85.

En vertu de l'*al. 2*, dans les cas de moindre gravité, la concession peut être suspendue, restreinte ou assortie de conditions et de charges supplémentaires.

## Section 4 Vente en ligne

La concurrence dans le domaine de la vente de produits cannabiques sur Internet est particulièrement problématique en raison de la disponibilité permanente, du déroulement impersonnel, voire anonyme de la vente, des possibilités limitées de conseil et des défis liés au contrôle de la limite d'âge ou des restrictions de vente. Un monopole d'État pour la vente en ligne permet – contrairement à un système d'autorisation avec des vendeurs en ligne concurrents – un contrôle maximal pour la protection de la jeunesse et des consommateurs. C'est la raison pour laquelle un monopole d'État doit également s'appliquer à la vente en ligne.

*Minorité : Section 4 : Vente en ligne, Section 5 : Contrôle de la vente en ligne et mesures, art. 55, 56, al. 2, art. 64, al. 2, art. 77, al. 1, let. b et art. 9, al. 1*

Une minorité (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose de ne pas autoriser la vente en ligne de produits cannabiques et de supprimer en conséquence toutes les dispositions y relatives.

### Art. 48 *Principes*

L'al. 1 définit que le droit de vendre en ligne des produits cannabiques appartient à la Confédération – contrairement aux conditions prévues pour les points de vente physiques à la section 1. La vente en ligne étant supracantonale, une compétence cantonale pour ce type de vente ne serait pas opportune. La Confédération n'est toutefois pas obligée d'exercer ce droit. Une concession effective pour une vente en ligne peut donc dépendre de l'évolution à l'échelle cantonale. Une offre en ligne s'entendrait comme étant subsidiaire aux points de vente physiques et pourrait faire l'objet de restrictions supplémentaires au niveau de l'offre (p. ex. seulement des produits à moindre risque ou aucun extrait de cannabis ayant une teneur totale en THC supérieure à 20 %).

Selon l'al. 2, dans la mesure où la Confédération souhaite exercer le droit de créer une vente en ligne, elle doit le confier à une seule institution ou organisation privée. Comme cette offre doit être subsidiaire à la vente par le biais des points de vente physiques dans les cantons, il n'est pas judicieux d'octroyer plusieurs concessions dans le domaine en ligne, ni même de créer une concurrence supplémentaire.

### Art. 49 *Conditions d'octroi de la concession*

Le présent article définit les conditions d'octroi de la concession pour la vente en ligne de produits cannabiques. Concernant l'octroi de la concession pour la vente en ligne, les conditions énoncées à l'al. 1, let. a à g, sont en grande partie les mêmes que pour les points de vente physiques visés à l'art. 40, al. 1, let. a à g. Les commentaires correspondants exposés plus haut s'appliquent donc également, par analogie, à la vente en ligne.

Le commentaire de l'art. 40, al. 3, s'applique également, par analogie, à l'al. 2.

Art. 50 *Affectation des bénéfices*

Cet article règle l'affectation des éventuels bénéfices de la vente en ligne, dans la mesure où ils dépassent la rémunération adéquate de la part de capital propre. Comme c'est la Confédération qui est compétente en la matière, l'affectation de ces fonds est réglée en détail dans le droit fédéral, contrairement à l'utilisation des bénéfices des points de vente.

L'al. 1 précise que les éventuels bénéfices de la vente doivent être affectés au sens de l'art. 49, al. 1, let. c. Est autorisé le financement des mesures propres par le concessionnaire ainsi que des mesures d'organisations d'utilité publique actives dans la prévention, la réduction des risques et l'aide en cas d'addiction. Les subventions aux organisations d'utilité publique ne peuvent être versées que pour des mesures qui remplissent les conditions énoncées à l'al. 3. La notion d'« organisations d'utilité publique » comprend également les universités.

En vertu de l'al. 2, le concessionnaire gère lui-même les fonds provenant des bénéfices de la vente au sens de l'art. 49, al. 1, let. c ou peut en déléguer la gestion à une organisation appropriée. Il s'agit des éventuels bénéfices de la vente de produits canabiques au sens de l'art. 49, al. 1, let. c, après déduction d'un intérêt adéquat sur la part de capital propre, qui doit être séparé des autres résultats dans le compte de résultats et le bilan, ainsi que des revenus générés par ces fonds.

L'al. 3 règle les conditions auxquelles les mesures du concessionnaire ou du concessionnaire et de tiers doivent satisfaire pour pouvoir être financées par les bénéfices conformément à l'al. 1. En vertu de l'art. 49, al. 1, let. c, ces bénéfices ne peuvent être versés que pour des mesures de prévention, de réduction des risques et d'aide en cas d'addiction conformes aux stratégies nationales en matière de santé (cf. en particulier la Stratégie nationale Addictions et la Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles<sup>160</sup>). En vertu de cet alinéa, il convient en outre de s'assurer que seules sont financées des mesures économiques et durables (*let. a*) qui permettent d'escompter une grande efficacité (*let. b*), qui correspondent aux normes de qualité reconnues en matière de prévention, d'addiction ou de recherche (*let. c*) et qui font l'objet d'un contrôle de gestion et d'une évaluation (*let. d*). Ces critères correspondent à ceux qui s'appliquent au financement des mesures, des projets et des programmes alimentés par le Fonds de prévention du tabagisme (cf. art. 5 de l'ordonnance du 12 juin 2020 sur le Fonds de prévention du tabagisme<sup>161</sup>). Les termes « économiques » et « durables » s'entendent au sens d'une évaluation du rapport coût-efficacité d'une mesure à financer.

L'al. 4 garantit que l'affectation des fonds est contrôlée par un organe de révision indépendant du concessionnaire, conformément à l'art. 49, al. 1, let. c, et al. 3. Le concessionnaire de la vente en ligne doit en outre séparer des autres résultats, dans le compte de résultats et le bilan, les bénéfices provenant de la vente de produits canabiques au sens de l'art. 49, al. 1, let. c. Cette condition est nécessaire pour que l'organe de révision puisse vérifier que les fonds sont affectés conformément à leur but. Le rapport de révision annuel doit être remis à l'OFSP.

<sup>160</sup> [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Stratégie et politique > Stratégies nationales en matière de santé

<sup>161</sup> RS 641.316

*Art. 51 Octroi, transmissibilité, durée de validité et renouvellement de la concession*

Le commentaire de l'art. 41 s'applique, par analogie, à la concession pour la vente en ligne. L'OFSP est l'autorité compétente pour l'octroi de la concession pour la vente en ligne.

*Art. 52 Exigences applicables au concessionnaire*

*L'al. 1* énumère – de manière similaire à l'art. 42, al. 1, concernant les points de vente physiques – les exigences applicables à l'exploitation de la vente en ligne. Le commentaire de l'art. 42, al. 1 s'applique donc aussi, par analogie, à la vente en ligne (*let. a à c*). Le plan de sécurité, de protection de la jeunesse et de protection des consommateurs doit être toutefois adapté aux exigences spécifiques de l'environnement en ligne (*let. a*). Ainsi, les mesures de protection de la jeunesse concernent la présentation du site Internet pour la vente. De même, en ce qui concerne les exigences posées à l'infrastructure, il s'agit par exemple de mettre en évidence, en plus des mesures de protection contre le vol, la sécurité de la plateforme de vente en ligne, notamment au niveau de la sécurité des données et de la protection du système de vérification de l'âge contre les tentatives de manipulation (*let. b*). Étant donné que les clients doivent bénéficier de conseils dans le cadre de la vente en ligne (cf. *let. e*), le personnel de vente du concessionnaire en ligne doit disposer d'une formation suffisante en matière de protection de la santé, de réduction des risques et de détection précoce (*let. c*).

*Let. d* : contrairement à la vente dans les points de vente physiques, les clients doivent s'enregistrer sur la plateforme pour la vente en ligne. L'obligation de s'enregistrer est une condition préalable pour que les exigences visées aux *let. e* et *f*, *i* et *j* soient garanties de manière comparable aux points de vente physiques. Tout client qui souhaite acheter en ligne des produits cannabiques doit donc créer un compte sur la plateforme en ligne du concessionnaire. Pour l'ouverture du compte, il indique ses données personnelles usuelles et son adresse de domicile en Suisse qui figurent au nom du titulaire du compte. Lors de l'ouverture du compte, il est nécessaire de déposer une pièce d'identité officielle par voie électronique. Ce dépôt pourrait ne plus être nécessaire en cas d'introduction de l'identification électronique par l'État (E-ID), si l'E-ID est utilisée pour l'enregistrement. L'ouverture d'un compte client n'est possible que si la personne est majeure et titulaire de la nationalité suisse ou d'un titre de séjour en Suisse qui est accepté pour l'achat de produits cannabiques (voir à ce sujet le commentaire de la *let. i* ou de l'art. 42, al. 1, *let. j*). Le client crypte son compte au moyen d'un mot de passe personnel qu'il ne partage pas. L'utilisation par des tiers est interdite.

L'obligation de s'enregistrer pour l'achat en ligne de produits cannabiques semble proportionnée pour garantir le respect des exigences relatives à la vente en ligne (limite d'âge, nationalité suisse ou autre titre de séjour en Suisse, obligation de conseil, etc.). Cette exigence est par exemple aussi prévue dans la loi sur les jeux d'argent comme une mesure de protection en rapport avec les jeux en ligne (voir notamment les art. 47 à 49 de l'ordonnance du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent<sup>162</sup>). Si une

personne ne souhaite pas s'enregistrer, il est raisonnable qu'elle se rende dans un point de vente physique.

Afin de remplir les obligations d'information et de sensibilisation visées à la *let. e*, il importe de prendre les mesures qui s'imposent pour que le conseil en ligne soit aussi d'une qualité suffisante. La plateforme de vente sera configurée de manière à ce que le client puisse être mis en relation, si nécessaire, sous forme audio ou audiovisuelle avec une personne formée (cf. *let. c*). Afin de garantir un conseil suffisant et personnalisé en vertu de la *let. e*, un entretien conseil est obligatoire lors du premier achat. L'enregistrement permet de s'assurer que le conseil est proportionné et adapté à la clientèle. Un client ayant déjà bénéficié d'un conseil circonstancié ne sera conseillé une nouvelle fois que s'il le souhaite. Mais le client doit en principe avoir la possibilité d'être mis en relation avec le personnel du point de vente pour un entretien conseil à chaque achat. Les conseils concernant les risques liés à la consommation de cannabis et les formes de consommation présentant moins de risques doivent être proposés par des personnes qualifiées, même pour la vente en ligne, et ne doivent pas être remplacés par des assistants virtuels (*chat bots*) ou d'autres outils d'intelligence artificielle. L'utilisation de tels instruments en matière de vente en ligne n'est toutefois pas exclue en soi, par exemple pour fournir des informations sur des produits spécifiques.

Comme les achats effectués par un client sont enregistrés sur son compte, il est possible, lors d'un conseil, d'aborder spécifiquement ses habitudes de consommation. Des expériences avec de tels outils de conseil, qui permettent au personnel de vente de tenir compte du comportement d'achat du client, ont été en partie testés dans le cadre des essais pilotes impliquant du cannabis. Sur la base des achats effectués et des entretiens conseil, il est également possible de mettre en œuvre la détection précoce d'une consommation problématique (*let. f*). Si les données d'observation pertinentes pour la détection précoce, tel le comportement d'un client à l'entrée d'un point de vente, font défaut en ligne, les données de référence permettent de générer des indices automatisés d'une consommation problématique, par exemple en cas d'achats de quantité de THC par mois particulièrement élevés ou en augmentation. En pareils cas, le personnel de vente en ligne doit proposer un entretien virtuel personnel au client.

Sur la base de l'enregistrement des achats individuels, il est possible de bloquer automatiquement non seulement le dépassement de la quantité autorisée par achat en vertu de la *let. g*, mais aussi des achats multiples dans une fenêtre temporelle limitée (p. ex. le même jour) qui entraînerait un dépassement de la limite de 5 grammes de teneur totale en THC par achat.

Pour les *let. h* et *i*, le commentaire de l'art. 42, al. 1, *let. g* et *h* s'applique par analogie. Il est envisageable de limiter la vente en ligne à une offre de produits cannabiques présentant moins de risques et de ne pas inclure dans l'assortiment les produits à risque qui nécessitent un service de conseil plus poussé. De même, la vente de graines et de boutures de cannabis à des fins d'auto-provisionnement ne doit pas forcément être effectuée en ligne.

Le commentaire de l'art. 42, al. 1, *let. j* s'applique par analogie à la *let. j*. En outre, la livraison de produits cannabiques provenant de la vente en ligne n'est possible qu'aux adresses en Suisse qui sont indiquées à la création du compte conformément à la *let. d*.

Il est prévu, à la *let. k*, la mise en place d'un système de contrôle de l'âge. Le prestataire de vente en ligne est dès lors tenu de mettre en place un système permettant de vérifier l'âge lors de la création d'un compte client.

La *let. l* précise que, pour la protection de la jeunesse, il est nécessaire d'indiquer, dès l'accès à la plateforme de vente, sur la page d'accueil et de manière bien lisible, l'interdiction de vente aux mineurs. Les personnes non enregistrées (y compris les mineurs) ne doivent pas pouvoir continuer à naviguer sur la plateforme de vente au-delà de la page d'accueil (ou seulement dans une partie publique où figurent des informations générales sur la prévention et la réduction des risques).

*Let. m* : Comme pour la vente dans les points de vente physiques, les produits cannabiques ainsi que les graines et les boutures de cannabis ne peuvent être vendus en ligne que dans leur emballage d'origine.

*Let. n* : L'élimination des déchets est assurée par les cantons (cf. art. 88).

Concernant l'*al. 2*, voir les commentaires relatifs à l'art. 42, al. 2.

*Al. 3* : Le Conseil fédéral réglera les modalités des prescriptions techniques et fonctionnelles relatives à la plateforme de vente, notamment le système de contrôle de l'âge ou des quantités achetées. Concernant le système de contrôle de l'âge, la réglementation du Conseil fédéral devra en particulier s'assurer que le système permet de contrôler les données correspondantes.

*Minorité : art. 52a*                      *Interdiction de livraison nocturne*

Une minorité (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Hess Lorenz, Lohr, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Rechsteiner Thomas, Roduit, Weichelt, Wyss) propose que la livraison de produits cannabiques soit interdite entre 22 h et 6 h.

## Section 5 Contrôle de la vente en ligne et mesures

*Art. 53*                      *Contrôle*

En vertu de l'*al. 1*, l'OFSP est compétent pour contrôler que le concessionnaire en ligne respecte les dispositions de l'avant-projet régissant la vente. Pour accomplir ses tâches de contrôle, il peut également faire appel aux autorités cantonales compétentes lorsque cela semble approprié. Par exemple, le contrôle de l'adéquation de l'infrastructure visée à l'art. 52, al. 1, *let. b*, nécessite de pouvoir impliquer le canton dans lequel le concessionnaire a un centre de distribution ou un entrepôt.

Le commentaire de l'art. 45, al. 2, *let. c* s'applique par analogie à l'*al. 2*.

*Art. 54*                      *Retrait, restriction et suspension de la concession*

Le commentaire de l'art. 47 s'applique, par analogie, au retrait, à la restriction et à la suspension de la concession pour la vente en ligne.

## Section 6 Obligations des concessionnaires

### Art. 55 *Obligation de déclarer les modifications relatives aux conditions d'octroi de la concession*

Le concessionnaire est tenu de déclarer immédiatement à l'OFSP ou à l'autorité cantonale compétente toute modification substantielle relative aux conditions d'octroi de la concession. Il y a par exemple modification substantielle lorsque la personne responsable pour la concession change ou que les distances cantonales minimales prévues à l'art. 40, al. 2 ne peuvent plus être respectées à la suite de l'ouverture d'un nouvel établissement de formation. Les changements de nom ou d'adresse de la ou des personnes qui gèrent la concession doivent également être déclarés.

### Art. 56 *Rapports*

Les rapports annuels que les concessionnaires remettent aux autorités concédantes des cantons (*al. 1*) ou de l'OFSP (*al. 2*) permettent à ces autorités d'avoir une vue d'ensemble de la mise en œuvre des mesures prévues par la future LPCan dans le domaine de la vente. Sur la base de ces rapports, il peut s'ensuire une planification plus systématique et plus ciblée des éventuelles mesures de contrôle. En outre, les rapports annuels contiennent des informations sur l'étendue, l'opportunité et, le cas échéant, l'efficacité des mesures. Ces données peuvent aussi être utiles, notamment dans la perspective de l'évaluation de la future LPCan visée à l'art. 69. Dans l'ensemble, les rapports renforcent le respect des dispositions régissant la vente et permettent un contrôle plus efficace de la vente de produits cannabiques.

## Chapitre 6 Importation, transit et exportation

### Art. 57 *Interdiction d'importation, de transit et d'exportation*

L'importation, le transit et l'exportation de stupéfiants ayant des effets de type THC sans autorisation sont interdits. L'interdiction est globale dans la mesure où elle ne concerne pas seulement les produits cannabiques, mais plus généralement tous les stupéfiants ayant des effets de type THC à des fins non médicales. L'importation, le transit et l'exportation sans autorisation de stupéfiants ayant des effets de type THC ne seraient pas compatibles avec le système de contrôle de l'importation, du transit et de l'exportation de substances sous contrôle selon l'article 5 LStup et le système international de contrôle des stupéfiants (en particulier la Convention unique, cf. 7.2.1). En outre, en cas d'importation directe sans autorisation de produits cannabiques depuis l'étranger, il ne serait pas garanti que ces derniers répondent aux exigences en vigueur en Suisse en matière de qualité, de sécurité, d'emballage, d'informations sur le produit et de mises en garde. Les titulaires d'une autorisation d'importation au sens de l'article 58 peuvent en revanche être tenus de garantir ces exigences pour les produits cannabiques importés (cf. art. 60, al. 4). Cette interdiction ne concerne pas les fins médicales, c'est-à-dire que les voyageurs malades peuvent par exemple transporter les médicaments à base de cannabis dont ils ont besoin à travers la frontière.

---

Art. 58 *Régime de l'autorisation*

La réglementation mentionnée à l'*al. 1* pour l'importation ou l'exportation de matériel initial et de produits cannabiques est régie par les dispositions de la législation sur les stupéfiants relatives à l'importation et à l'exportation de substances contrôlées, elles-mêmes basées sur les conventions de l'ONU relatives au contrôle des stupéfiants (cf. ch. 7.2.1).

La condition pour bénéficier d'une autorisation d'importation ou d'exportation selon le système prévu à l'art. 5, al. 1 LStup est une autorisation de base relevant du droit des stupéfiants, en particulier l'autorisation d'exploitation délivrée par Swissmedic. Dans le contexte de l'importation ou de l'exportation de matériel initial ou de produits cannabiques selon l'avant-projet, l'autorisation de cultiver ou de fabriquer selon l'article 15 constitue cette autorisation de base (cf. art. 60, al. 1). Sur la base de ces dispositions et conformément à l'art. 15, Swissmedic peut, sur demande, délivrer aux titulaires de telles autorisations de base (autorisation de culture ou de fabrication) une autorisation permettant une exportation ou une importation spécifique de matériel initial ou de produits cannabiques (dite *import permit* ou *export permit*). Les procédures, la forme et le contenu de l'autorisation d'importation ou d'exportation visée à l'art. 5, al. 1, LStup sont régis par les prescriptions internationales de la législation sur les stupéfiants et sont spécifiés dans l'OCStup. Ce système sert en premier lieu à contrôler le flux international des marchandises.

Conformément aux prescriptions internationales, l'*al. 2* prévoit qu'avant l'exportation, il faille s'assurer que l'importation est autorisée dans le pays destinataire. La preuve est apportée par une autorisation d'importation délivrée par l'autorité compétente de l'État destinataire. Les « accords internationaux » mentionnés au paragraphe 2 font référence aux conventions de l'ONU qui justifient l'existence d'un système international de contrôle des drogues.

Art. 59 *Déclaration à Swissmedic*

Conformément à l'art. 58, la condition pour bénéficier d'une autorisation d'importation ou d'exportation est que l'OFSP, en tant qu'autorité habilitée à délivrer les autorisations, déclare à Swissmedic les titulaires d'autorisations de culture et de fabrication visés à l'art. 15.

Art. 60 *Condition d'autorisation et obligations du titulaire de l'autorisation*

L'*al. 1* précise que l'octroi d'une autorisation d'importation ou d'exportation par Swissmedic au sens de l'art. 58 est subordonné à l'obtention d'une autorisation de culture ou de fabrication délivrée par l'OFSP au sens de l'art. 15. En revanche, les titulaires d'une concession de vente de produits cannabiques ne doivent pas pouvoir importer ou exporter. Ils n'ont pas besoin d'exporter du matériel initial ou des produits cannabiques ni d'importer du matériel initial pour leur activité au bénéfice d'une concession. L'importation de produits cannabiques par les concessionnaires serait en principe compatible avec leur activité de vente. On ne peut toutefois pas supposer qu'ils disposent des conditions techniques et opérationnelles nécessaires (cf. art. 15, al. 2, let. b) pour pouvoir contrôler le respect des exigences posées à la qualité des

produits et aux emballages conformément aux sections 2 et 3 du chapitre 4 pour les produits importés (cf. al. 4).

Les précisions apportées aux al. 2 et 3 visent à garantir que les autorisations d'importation et d'exportation délivrées aux cultivateurs et aux fabricants se rapportent aux domaines d'activité pour lesquels ils bénéficient d'une autorisation.

En vertu de l'*al. 2*, les titulaires d'une autorisation de culture doivent également pouvoir exporter le cannabis qu'ils cultivent. Conformément à l'avant-projet, il s'agit de matériel initial au sens de l'art. 5, al. 1, let. b. Il importe peu pour l'exportation que le cannabis produit par les cultivateurs soit considéré comme du matériel initial dans le pays de destination ou qu'il y soit autorisé comme un produit commercialisable. Par contre, les titulaires d'autorisations de culture ne sont pas autorisés à importer, car ils ne doivent pas importer du matériel initial ou des produits cannabiques pour leur activité de culture au bénéfice d'une autorisation. En revanche, l'importation de graines et de boutures de cannabis ne doit plus être soumise à autorisation avec la modification prévue de la législation sur les stupéfiants (cf. commentaire de l'art. 3, al. 1).

Les titulaires d'une autorisation de fabrication peuvent aussi bien importer qu'exporter du matériel initial et des produits cannabiques (*al. 3*). Les fabricants peuvent se spécialiser dans la production de matériel initial (p. ex. THC partiellement synthétique) et/ou dans la production de certains produits cannabiques. Ils doivent pouvoir aussi exporter tous leurs produits. Avec la possibilité d'exporter, leur marché potentiel s'élargit. La possibilité d'importer du matériel initial fabriqué à l'étranger leur permet, le cas échéant, d'utiliser des matières premières moins chères ou de meilleure qualité dans leur processus de fabrication ou de réagir à une pénurie de matériel initial en Suisse. Enfin, les fabricants doivent aussi pouvoir agir en tant qu'importateurs de produits cannabiques, car ils disposent des conditions opérationnelles nécessaires pour vérifier les exigences en matière de fourniture de produits cannabiques sur le marché suisse (cf. al. 4). Ce faisant, ils peuvent importer des produits cannabiques emballés et étiquetés prêts à l'emploi ou, le cas échéant, reconditionner d'abord les produits importés selon les prescriptions suisses pour la vente dans le commerce de détail.

En vertu de l'*al. 4*, les titulaires d'une autorisation d'importation sont tenus de s'assurer qu'au moment de la mise à disposition sur le marché (revente aux points de vente), les produits cannabiques importés satisfont aux exigences relatives à la qualité du produit (section 2 du chapitre 4) ainsi qu'à l'emballage et à l'information sur le produit (section 3 du chapitre 4). De plus, ils doivent respecter les obligations en matière de déclaration et d'autocontrôle liées à l'importation (section 4 du chapitre 4), telles que la réalisation des analyses visées à l'art. 33 ou la déclaration des produits cannabiques contenant des additifs au sens de l'art. 34. Le non-respect des exigences énoncées aux sections 2 à 4 du chapitre 4 peut constituer une infraction grave aux obligations des titulaires d'autorisation et entraîner le retrait de l'autorisation de culture ou de fabrication prévu à l'art. 18, al. 1, let. c.

#### *Art. 61 Tâches d'exécution à la frontière*

*Al. 1* : Conformément à l'art. 29, al. 2 LStup, l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) doit, comme pour les autres stupéfiants, exercer un contrôle à la frontière pour les stupéfiants ayant des effets de type THC. L'OFDF

contrôle à la frontière si l'importation et l'exportation de produits cannabiques et de matériel initial sont soumises à une autorisation de Swissmedic et saisit les stupéfiants ayant des effets de type THC dont l'importation ou l'exportation n'est pas autorisée. En outre, l'OFDF est compétent pour le contrôle du transit (cf. art. 58, al. 3, en relation avec l'art. 5, al. 2, LStup).

*Al. 2 :* L'OFDF peut prendre toutes les mesures de contrôle nécessaires, notamment la saisie provisoire de stupéfiants ayant des effets de type THC (*let. a*), le refus de leur importation, de leur transit ou de leur exportation (*let. b*), l'ordonner leur renvoi ou leur élimination (*let. c*), prélever des échantillons et confier certaines analyses de laboratoire et la décision finale y afférente au canton concerné (*let. d*). L'OFDF prélève des produits cannabiques au cas par cas lors de leur importation, transit ou exportation et les fait tester par un laboratoire. Pour ces analyses de laboratoire, l'OFDF fait appel aux services cantonaux tels que les chimistes cantonaux ou les instituts médico-légaux car il n'est pas en mesure de procéder lui-même à ces analyses. Le canton concerné est celui où le fabricant souhaite importer des produits. La *let. e* prévoit en outre la possibilité d'un dépôt d'une plainte pénale. Ces mesures correspondent dans une large mesure aux mesures de contrôle de la législation sur les produits du tabac en matière d'importation, de transit et d'exportation (cf. art. 37, al. 3, LPTab).

## Chapitre 7 Taxe d'incitation, indemnité d'exécution et émoluments

Une taxe d'incitation a pour but d'orienter le comportement de la population et de l'économie dans une direction précise, souhaitée par le législateur. C'est une alternative aux interdictions ou aux injonctions policières. Par « taxe d'incitation », on entend une taxe qui renchérit globalement les produits tout en créant des incitations ciblées sur les prix.

La taxe d'incitation sur les produits cannabiques constitue un instrument essentiel pour atteindre l'objectif légal visé à l'art. 1. Elle doit notamment contribuer à réduire la consommation à risque et à limiter la hausse de la consommation au sein de la population.

### *Minorité : concept alternatif prévoyant un impôt d'incitation*

Une minorité (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose de modifier l'avant-projet de sorte que la vente de cannabis – de manière analogue à la vente de tabac – soit soumise à un impôt au lieu d'une taxe d'incitation.

### *Art. 62 Objectifs de l'incitation*

Pour qu'une taxe d'incitation soit efficace, il est impératif de définir au niveau de la loi des objectifs d'impact quantifiés qui permettent à la Confédération d'évaluer la réalisation des objectifs (cf. également art. 3 de la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> [loi sur le CO<sub>2</sub>]<sup>163</sup>). Les objectifs de l'incitation

se rapportent à la situation en matière de politique sanitaire à laquelle on souhaite parvenir à moyen et à long termes grâce à cet avant-projet. Les objectifs à moyen terme ont un horizon à 10 ans, une durée suffisante pour obtenir des changements de comportement significatifs au moyen de mesures de prix. Au Royaume-Uni, par exemple, la consommation de tabac a pu être réduite de près de 30 % entre 2001 et 2014 grâce à une série de hausses d'impôt associées à des mesures visant à endiguer le commerce illégal.<sup>164</sup> Un horizon à 10 ans tient compte du fait que des changements et des évolutions de grande ampleur sont susceptibles de se produire sur le marché dans les premières années suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation (en particulier des reports du marché illégal vers le marché légal). Après 10 à 15 ans, on peut considérer que le marché légal est établi et la demande stabilisée et il se produit moins de transitions rapides.<sup>165</sup> L'horizon pour atteindre les objectifs à long terme définis dans l'avant-projet a été fixé à 25 ans. Cette durée équivalente à une génération semble réaliste compte tenu de l'ambition des objectifs fixés. Il faut des objectifs d'incitation qui soient atteignables en principe, même s'il ne faut pas y voir une prédiction aussi précise que possible de l'évolution à venir, c'est-à-dire de l'efficacité de la taxe d'incitation. Il s'agit plutôt de valeurs matérialisant des buts de la politique de la santé, grâce auxquelles il est possible d'adapter la taxe d'incitation au fur et à mesure afin qu'elle atteigne ses objectifs, si cela est nécessaire, et de favoriser des comportements souhaitables dans la population. Pour atteindre les objectifs d'incitation à moyen et long terme, il est nécessaire de fixer niveau de l'ordonnance des objectifs intermédiaires à plus courte échéance (cf. al. 4).

*L'al. 1* fixe l'objectif de réduction pour les produits cannabiques à fumer. Du point de vue de la santé publique, le fait de fumer le cannabis est le mode de consommation qui constitue le premier risque pour la santé lié à l'usage du cannabis, en sus des effets psychotropes du THC. La notion de « produits cannabiques ayant des effets nocifs comparables » désigne les produits dont la toxicité lors de l'utilisation n'est pas nettement plus faible que dans le cas des produits à fumer. L'avant-projet prévoit que la part des produits à fumer et des produits ayant des effets nocifs comparables par rapport à l'ensemble des produits cannabiques vendus tombe annuellement sous les 50 % à compter de la dixième année suivant l'entrée en vigueur de la loi (*let. a*) et sous les 20 % à compter de la vingt-cinquième année (*let. b*) (cf. ch. 4.1.5).

Il faudra encore préciser dans le droit d'exécution les modalités de comparaison des parts de marché des différents produits. Si l'on prend comme indicateur les parts des quantités de produits vendus en nombre de pièces, il convient de tenir compte des différences entre les unités de consommation. Tandis qu'un gramme de fleurs de cannabis permet d'obtenir en moyenne deux à trois unités de consommation, un millilitre de liquide à vaporiser contenant du THC à une concentration en principe actif plus élevée implique généralement bien plus d'unités de consommation, puisqu'en règle générale, seules quelques bouffées sont prises dans ce cas. Il convient ici d'étudier s'il

<sup>164</sup> Partos, T. R. / Gilmore, A. B. / Hitchman, S. C. / Hiscock, R. / Branston, J. R. / McNeill, A. (2018): Availability and Use of Cheap Tobacco in the United Kingdom: Findings from the International Tobacco Control Project. *Nicotine & Tobacco Research*, 20(6): 714-724.

<sup>165</sup> Dans l'étude d'EBP Schweiz (2024), on a également supposé que le marché se serait suffisamment stabilisé après 10 à 15 ans afin de pouvoir constater les effets souhaités d'une taxe d'incitation.

n'est pas plus indiqué de standardiser les produits sur la base de leur teneur en THC (en milligrammes) pour mesurer l'atteinte des objectifs, dans le but d'améliorer la comparabilité par rapport aux données sur le nombre de pièces. L'hypothèse serait alors que les consommateurs consomment à peu près la même quantité de THC pour obtenir l'effet souhaité indépendamment du produit et de la forme sous laquelle la substance est absorbée.

*L'al. 2* fixe l'objectif d'incitation pour la réduction de la consommation de produits à forte teneur en THC. Du point de vue de la santé publique, cet objectif est important pour réduire la fréquence d'apparition des maladies mentales associées à la consommation de cannabis. Le lien entre la teneur en THC et les risques pour la santé psychique est bien démontré<sup>166</sup>. Une teneur totale en THC de 10 % semble être un seuil critique, en particulier chez les jeunes adultes jusqu'à l'âge de 25 ans, chez qui le développement du cerveau n'est pas encore achevé. L'objectif d'incitation prévoit donc que la part des produits ayant une teneur totale en THC inférieure à 10 % représente annuellement au moins 30 % de l'ensemble des produits cannabiques sans additifs vendus à compter de la dixième année suivant l'entrée en vigueur de la loi (*let. a*) et au moins 50 % à compter de la vingt-cinquième année (*let. b*, cf. ch. 4.1.5).

Seuls les produits cannabiques sans additifs doivent être intégrés dans l'indicateur pour cet objectif. En effet, dans les produits cannabiques avec additifs, des valeurs limites en THC relatives (en pourcentages) n'ont guère de sens du fait de l'adjonction de ces additifs. Pour ces produits cannabiques, la concentration totale de THC est prescrite en valeur absolue, en milligrammes par unité de consommation ou par volume de liquide (cf. art. 21, al. 2).

*Al. 3* : cet objectif d'incitation vise à lutter contre une augmentation excessive de la consommation de cannabis après l'entrée en vigueur de la loi et à stabiliser autant que possible la consommation à son niveau antérieur à la légalisation (cf. ch. 4.1.5). La quantité totale de THC vendue par habitant sur le marché légal est utilisée comme indicateur de la consommation. Un indicateur par habitant permet de tenir compte de l'évolution de la population. La quantité totale de THC vendue annuellement par habitant ne doit pas être supérieure à 10 % de la quantité totale moyenne de THC vendue annuellement par habitant entre la cinquième et la neuvième année suivant l'entrée en vigueur de la loi. Il n'est pas opportun de contrôler la réalisation de cet objectif moins de dix ans après l'entrée en vigueur de la loi car il faut attendre que le marché légal du cannabis soit établi. À l'entrée en vigueur de la loi, le marché légal sera inexistant. Il faut donc s'attendre – et cela est d'ailleurs souhaitable – à ce que les quantités de THC vendues sur le marché légal et enregistrées dans le système de suivi conformément à l'art. 85 augmentent fortement durant les premières années. Cette augmentation montre que le marché légal se substitue au marché illégal, pas nécessairement que la consommation s'accroît dans la population. Au vu des expériences faites en Amérique du Nord, on admet que la mise en place d'une offre légale et l'assèchement du marché illégal arrivent, après une phase d'introduction de quatre ans, à un stade suffisamment avancé pour que l'on puisse prendre la période allant de la cinquième à la neuvième année comme base de référence pour déterminer le niveau de la consommation.

166 WHO (2016)

Al. 4 : cette norme de délégation permet au Conseil fédéral de définir des objectifs intermédiaires à court et à moyen termes pour les différents objectifs d'incitation (cf. art. 3 de la loi sur le CO<sub>2</sub>). Les objectifs intermédiaires doivent permettre une adaptation progressive, si nécessaire, de la taxe d'incitation en vue d'atteindre les objectifs d'incitation fixés dans la future LPCan. Des objectifs intermédiaires peuvent être utiles, en particulier pour atteindre les objectifs d'incitation fixés à l'al. 1 (diminution de la consommation de produits cannabiques à fumer) et à l'al. 2 (diminution de la consommation de produits cannabiques à forte teneur en THC). En revanche, il n'est pas intéressant de fixer des objectifs intermédiaires pour l'objectif d'incitation fixé à l'al. 3 (pas d'augmentation excessive de la consommation de cannabis) puisque son but est de stabiliser autant que possible la consommation à son niveau antérieur à la légalisation ; il s'agit donc d'un objectif statique.

Il ressort de données des États-Unis et du Canada que, après une légalisation, la part de marché des produits cannabiques à fumer recule relativement vite au départ en comparaison avec les catégories de produits moins nocives<sup>167</sup>. La courbe de la transition devrait s'aplatir au fur et à mesure du temps écoulé depuis l'entrée en vigueur de la réglementation. Par conséquent, on pourrait envisager les objectifs intermédiaires suivants concernant l'objectif d'incitation énoncé à l'al. 1, let. a et b :

- Dès la cinquième année après l'entrée en vigueur, la part des produits cannabiques à fumer et des produits cannabiques ayant des effets nocifs comparables représente moins de 70 % de l'ensemble des produits cannabiques vendus.
- Dès la quinzième année après l'entrée en vigueur, cette part représente moins de 35 %.
- Dès la vingtième année après l'entrée en vigueur, cette part représente moins de 25 %.

Des objectifs intermédiaires concernant l'objectif d'incitation énoncé à l'al. 2, let. a et b, pourraient être formulés comme suit :

- Dès la cinquième année après l'entrée en vigueur, la part des produits cannabiques sans additifs dont la teneur totale en THC est inférieure à 10 % représente au moins 20 % de l'ensemble des produits sans additifs vendus.
- Dès la quinzième année après l'entrée en vigueur, cette part représente au moins 40 %.
- Dès la vingtième année après l'entrée en vigueur, cette part représente au moins 45 %.

Al. 5 : le système de suivi visé à l'art. 85 doit également être utilisé pour contrôler la réalisation des objectifs de la taxe d'incitation. Ce système de suivi permet de surveiller rapidement et de manière objective les indicateurs pertinents pour ce faire, à savoir la part des produits cannabiques à fumer et des produits cannabiques ayant des effets

<sup>167</sup> Hammond, D. / Goodman, S. / Wadsworth, E. / Freeman, T. P. / Kilmer, B. / Schauer, G. / ... / Hall, W. (2022): Trends in the use of cannabis products in Canada and the USA, 2018 – 2020: Findings from the International Cannabis Policy Study *International Journal of Drug Policy*, 105.

nocifs comparables sur l'ensemble des produits cannabiques vendus (objectif d'incitation prévu à l'al. 1, let. a et b), la part des produits cannabiques sans additifs dont la teneur totale en THC est inférieure à 10 % sur l'ensemble des produits cannabiques sans additifs vendus (objectif d'incitation prévu à l'al. 2, let. a et b) ainsi que la quantité totale de THC vendue annuellement par habitant (objectif d'incitation prévu à l'al. 3).

*Minorité : Art. 62, al. 1, 2 et 3*

Une minorité (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose de fixer à l'art. 62 des délais plus courts pour la réalisation des objectifs de l'incitation et de viser en outre une plus forte limitation de la consommation dans l'ensemble de la population. Comme la minorité ne prévoit pas d'objectifs intermédiaires au niveau de la loi en raison des délais plus courts, les objectifs relatifs aux produits cannabiques à fumer et aux produits cannabiques sans additifs peuvent être repris dans un seul paragraphe (al. 1 selon la minorité). L'al. 2 de la version de la majorité peut par conséquent être biffé.

*Art. 63            Calcul de la taxe d'incitation*

*Al. 1 :* la taxe d'incitation se compose d'une part d'une taxe sur la teneur en THC du produit cannabique et d'autre part d'une taxe sur le risque pour la santé que présente le produit cannabique du fait de son utilisation. Le risque pour la santé lié à l'utilisation se rapporte à la toxicité de la forme d'utilisation associée à la catégorie de produits (« forme de consommation », cf. al. 3). Plus les produits contiennent de THC et plus la forme d'utilisation est à risque, plus la taxe d'incitation sera élevée. Ce modèle de taxation permet de prendre en compte et de poursuivre individuellement les objectifs d'incitation énoncés à l'art. 62, al. 1, let. a et b (« passage à d'autres formes de consommation que la fumée »), l'al. 2, let. a et b (« passage à des produits plus pauvres en THC ») ainsi qu'à l'al. 3 (« maîtrise de la consommation totale au sein de la population »).

*Al. 2 :* Le montant de la taxe sur la teneur en THC se calcule sur la base du poids de THC total dans le produit cannabique. Il pourrait s'agir d'une taxe progressive par paliers de 50 milligrammes de THC total. Ces plages de 50 milligrammes tiennent compte des variations naturelles de la concentration de substances actives dans le cannabis non transformé. Dans les produits cannabiques non transformés et sans additifs (fleurs de cannabis), la limite de tolérance pour l'écart en principe actif s'élève à 25 % (cf. art. 20, al. 1, let. b). Pour un gramme de fleurs de cannabis avec une teneur totale en THC de 20 %, cela correspondrait à 50 milligrammes de THC. Une teneur totale en THC de 20 % correspond à la limite supérieure autorisée par la loi pour cette catégorie de produits (cf. art. 20, al. 1, let. a). Le montant de la taxe sur le risque pour la santé lié à l'utilisation est calculé sur la base du poids total du produit cannabique pour les produits solides (p. ex. par gramme) et du volume de liquide pour les produits liquides (p. ex. par millilitre). L'exposition aux substances nocives liée à la forme d'utilisation prévue (fumé, vaporisé, avalé, etc.) étant dépendante de la quantité de produit prise, indépendamment de la teneur totale en THC de ce dernier, la taxe est ici déterminée sur la base de la quantité du produit.

Al. 3 : tandis que la taxe sur la teneur en THC visée à l'al. 1, en relation avec l'al. 2, est suffisamment définie, la taxe sur le risque pour la santé lié à l'utilisation nécessite de fixer des dispositions complémentaires. À cette fin, le Conseil fédéral classe les produits en catégories de risque en fonction des risques que ces derniers présentent pour la santé en lien avec leur utilisation ou la forme de consommation prévue. Les consommateurs sont ainsi exposés à une charge toxicologique supérieure en fumant des produits cannabiques par rapport à la vaporisation du fait des émissions nocives dans la fumée<sup>168</sup>. Le risque pour la santé le plus faible est présenté par les produits à prise orale (produits cannabiques à avaler) ou buccale ou sublinguale (produits cannabiques à appliquer dans la bouche) ou encore à application topique (sur la peau), puisque ces formes de consommation ne présentent pas de toxicité inhérente. Il n'est pas prévu de prendre en compte dans le calcul de la taxe d'incitation d'autres risques pour la santé qui ne sont pas liés à la toxicité immédiate de la forme d'utilisation des produits. Ainsi, une surdose peut plus facilement survenir en cas d'ingestion de produits cannabiques à avaler par exemple qu'en cas d'inhalation de produits cannabiques à fumer ou à vaporiser. Ce risque est toutefois déjà pris en compte par la réglementation de la concentration totale de THC par unité de consommation ou par volume de liquide (cf. art. 21, al. 2), la prescription d'un dispositif de remplissage approprié (art. 24, al. 1) et les informations sur le produit correspondantes (cf. art. 28, al. 1, let. e, et al. 3, let. a).

- Il serait pertinent de classer les produits dans trois (quatre au maximum) catégories de risque selon les risques liés à leur utilisation, qui pourraient être définies comme suit : catégorie de risque la plus élevée : produits à fumer et produits à double usage, qui peuvent aussi être fumés ;
- catégorie de risque intermédiaire : produits cannabiques à vaporiser ;
- catégorie de risque la plus basse : produits à avaler, à appliquer dans la bouche, à priser et à appliquer sur la peau.

Les produits sans additifs tels que les fleurs de cannabis, le haschich et les extraits de cannabis devraient a priori, en tant que produits pouvant être fumés, être classés dans la catégorie de risque la plus haute. S'ils devaient être classés dans une catégorie de risque plus basse, par exemple en tant que produits cannabiques à vaporiser, il faudrait qu'ils constituent avec le dispositif de vaporisation une unité fonctionnelle exclusive, de sorte que les recharges ne puissent pas être fumées (cf. art. 5, al. 1, let. d).

Le Conseil fédéral peut édicter des normes techniques de sécurité pour une catégorie de risque donnée, lesquelles devront être respectées pour qu'un produit spécifique d'une catégorie de produits soit classé dans cette catégorie de risque. Ces exigences vont au-delà des exigences minimales légales en matière de qualité des produits fixées au chapitre 4, section 2, ce qui vise à garantir que les produits de la catégorie de risque concernée sont réellement à moindre risque que ceux de la catégorie de risque immédiatement supérieure. On pourrait ainsi prévoir que les produits cannabiques à vaporiser devraient répondre à une série d'exigences supplémentaires pour être classés dans la catégorie de risque intermédiaire. En cas de non-respect de ces exigences, ils

<sup>168</sup> Cf. Sambiagio, N. / Aires Guerra Iria, D. / Auer, R. / Schöni, A. / Berthet, A. (2023): Toxicological assessment of aerosols emitted by cannabis inhalation methods. Rapport sur mandat de l'OFSP. Unisanté et Université de Berne.

relèveraient de la catégorie de risque la plus élevée, comme des produits à fumer. Les émissions de substances nocives lors de la consommation de produits cannabiques à vaporiser dépendent fortement de la qualité des appareils de vaporisation (cigarettes électroniques, vaporisateurs) qui forment avec la recharge contenant du THC une unité fonctionnelle. Les émissions de formaldéhyde, une substance cancérigène, sont par exemple extrêmement variables selon le modèle de cigarette électronique : la charge est ainsi plus de 10 000 fois plus élevée avec les modèles les plus nocifs qu'avec les modèles les moins nocifs.<sup>169</sup> En fonction du modèle, la quantité de formaldéhyde dans la vapeur des cigarettes électroniques peut être comparable à celle présente dans la fumée de cigarettes conventionnelles. Un facteur important à cet égard est la température à laquelle les liquides sont vaporisés, mais la composition des liquides eux-mêmes et les additifs qu'ils contiennent sont également critiques. La température de vaporisation joue également un rôle dans les appareils servant à chauffer du cannabis sans additifs. Lors de la vaporisation de produits du tabac à chauffer, les dispositifs servant à chauffer le tabac apparentés aux vaporisateurs de cannabis induisent une combustion résiduelle problématique<sup>170</sup>, c'est pourquoi de tels produits du tabac ne présentent que peu, voire très peu, d'avantages pour la santé par rapport aux cigarettes conventionnelles. En effet, ils chauffent le tabac à une température d'environ 350 degrés Celsius. Pour permettre la libération d'une quantité suffisante de nicotine, il faut soit des températures plus élevées, soit consommer une quantité nettement plus importante du produit concerné. Le THC et le CBD, en revanche, peuvent être vaporisés efficacement dès des températures de 150 à 180°C, qui n'impliquent pas de processus de combustion. Ainsi, pour un classement de produits cannabiques à vaporiser dans la catégorie de risque intermédiaire, les normes techniques correspondantes pourraient par exemple prévoir que la température de chauffe des appareils de vaporisation n'excède pas 180°C<sup>171</sup>. Elles pourraient prévoir que les liquides à vaporiser contenant du THC peuvent uniquement contenir des additifs qui sont des excipients ou sont nécessaires pour maintenir la qualité ou la stabilité du produit cannabique. Il serait également possible d'édicter des normes ou de reprendre des normes internationales<sup>172</sup> pour ces additifs. Il faudrait de surcroît que la recharge forme une unité fonctionnelle exclusive avec les appareils de vaporisation certifiés de manière à exclure toute utilisation avec des appareils qui ne répondraient pas aux normes.

Au lieu de lier de telles exigences techniques sur les produits cannabiques à vaporiser au classement dans une catégorie de risque aux fins de la taxe d'incitation, on pourrait aussi les déclarer contraignantes pour tous ces produits. Cette solution présenterait toutefois deux inconvénients : premièrement, elle limiterait considérablement la disponibilité des produits cannabiques à vaporiser, du moins au cours des premières années suivant l'entrée en vigueur de la présente réglementation. Deuxièmement, elle

<sup>169</sup> Stephens, W. E. (2018): Comparing the cancer potencies of emissions from vaporised nicotine products including e-cigarettes with those of tobacco smoke. *Tobacco control*, 27(1): 10-17.

<sup>170</sup> Auer, R. / Concha-Lozano, N. / Jacot-Sadowski, I. / Cornuz, J. / Berthet, A. (2017): Heat-not-burn tobacco cigarettes: smoke by any other name. *JAMA internal medicine*, 177 (7).

<sup>171</sup> À titre d'exemple, la norme internationale en vigueur IEC 60601 sur les exigences pour la sécurité des appareils électromédicaux pourrait être prescrite pour les appareils de vaporisation.

<sup>172</sup> Voir p.ex. Schedule B der US-Amerikanischen Food and Drugs Administration ([www.fda.gov/media/136033/download](http://www.fda.gov/media/136033/download))

imposerait pour ces produits des exigences techniques beaucoup plus élevées que ce que prévoit la nouvelle loi sur les produits du tabac pour des produits comparables. Cette inégalité de traitement serait difficile à justifier. Les produits cannabiques à vaporiser seront donc pour l'essentiel soumis aux mêmes exigences légales que les cigarettes électroniques et les produits du tabac à chauffer (cf. art. 22, 23 et 26). Les fabricants peuvent choisir de répondre aux exigences plus élevées en matière de sécurité de sorte que leurs produits soient classés dans une catégorie de risque inférieure pour la taxe d'incitation.

Conformément à la finalité de la taxe d'incitation, il n'est pas nécessaire de fixer des exigences supplémentaires concernant la sécurité et la qualité des produits pour la catégorie de risque la plus élevée. Il est également possible qu'aucune exigence supplémentaire ne soit non plus utile pour la catégorie de risque la plus basse, étant donné que les produits qui relèveront vraisemblablement de celle-ci (produits cannabiques à avaler, à priser, à appliquer dans la bouche et à appliquer sur la peau) devront déjà répondre à des exigences de sécurité et de qualité élevées, correspondant à celles de la législation sur les denrées alimentaires, pour pouvoir être mis à disposition sur le marché (cf. art. 24, al. 2 et 3). Ce principe permet de garantir qu'il s'agit de produits qui n'occasionnent pas de charge supplémentaire en substances nocives du fait de la forme d'utilisation.

*Al. 4 :* en vue de faciliter les adaptations qui pourraient s'avérer nécessaires, et parce qu'il s'agit d'une question très technique, les taux de taxation devront être définis dans une ordonnance du Conseil fédéral. Ce dernier fixe également les taux initiaux pour l'entrée en vigueur de la loi, en s'appuyant sur une étude de modélisation économique mandatée à ce sujet.<sup>173</sup> Lors de la fixation et de l'adaptation, il prend en compte les objectifs d'incitation énoncés à l'art. 62. Si l'objectif d'incitation « passage à d'autres formes de consommation que la fumée » n'est pas atteint, les taux de taxation seront ajustés pour les catégories de risque : il est ainsi possible de renchérir les produits à fumer, de réduire le prix des produits à vaporiser et/ou à avaler, ou de faire les deux simultanément (selon également d'autres facteurs, tels que l'évolution du marché il-légal). Si l'objectif d'incitation « passage à des produits plus pauvres en THC » est manqué, le taux de taxation sur le THC peut être relevé. En cas de hausse importante de la consommation ou de la quantité totale de THC vendue annuellement, il sera possible d'augmenter soit le taux de taxation sur le THC, soit l'ensemble des taux de taxation.

Si l'on se fonde sur l'étude de modélisation concernant la taxe d'incitation réalisée sur mandat de l'OFSP<sup>174</sup>, on pourrait par exemple prévoir les taux de taxation suivants :

<sup>173</sup> EBP Schweiz (2024).

<sup>174</sup> EBP Schweiz (2024).

*Tableau 1 : Exemples de taux de taxation sur le THC et en fonction des catégories de risque*

<b>Taux de prélèvement sur le THC</b>	2,30 francs par tranche de 50 milligrammes total de THC
<b>Taux de prélèvement sur la catégorie de risque la plus élevée</b>	3,00 francs par gramme / millilitre de produit
<b>Taux de prélèvement sur la catégorie de risque intermédiaire</b>	0,50 franc par gramme / millilitre de produit
<b>Taux de prélèvement sur la catégorie de risque la plus basse</b>	0 franc par gramme / millilitre de produit

Ainsi, la taxe d'incitation prélevée sur un gramme de fleurs de cannabis présentant une teneur en THC de 10 % serait de 7,60 francs (4,60 francs pour 100 milligrammes de THC + 3 francs pour la catégorie de risque la plus élevée [produits cannabiques à fumer]). Un millilitre de liquide à vaporiser contenant du THC de la catégorie de risque intermédiaire, avec une teneur en THC de 500 milligrammes, serait soumis à une taxe d'incitation de 23,50 francs (23 francs pour 500 milligrammes de THC + 0,50 franc pour la catégorie de risque intermédiaire). Un produit aussi puissant, qui n'existe que de façon limitée sur le marché illégal actuel, peut être assorti d'une taxe très élevée. La taxe d'incitation pour une boisson contenant du THC de la catégorie de risque la plus basse présentant une teneur en THC de 100 milligrammes se monterait à 4,60 francs (4,60 francs pour 100 milligrammes de THC + 0 franc pour la catégorie de risque la plus basse). Cette boisson est faiblement dosée et présente globalement un faible risque, raison pour laquelle la taxe d'incitation est peu élevée. Les coûts de production étant vraisemblablement faibles dans le cas d'une fabrication sur le marché légal, le prix d'un tel produit devrait dans ce cas être nettement plus bas que pour un produit cannabique moyen sur le marché illégal actuel.

Le prix brut pour le client final (prix à la consommation) est influencé, outre par la taxe d'incitation, par d'autres facteurs tels que les coûts liés à la production et à la distribution. La manière dont les exigences en matière de qualité des produits, les techniques de production, les effets d'échelle, les possibilités d'importation et la dynamique du marché se répercuteront sur le prix brut ne peut être estimée que partiellement. Outre les coûts de production, les produits du cannabis sont soumis à la TVA ainsi qu'à une éventuelle taxe de surveillance cantonale selon l'art. 67, cette dernière pouvant varier d'un canton à l'autre. À titre indicatif, les taux de taxation fournis à titre d'exemple (cf. tableau 1) peuvent être appliqués aux prix nets de la culture, la production, la distribution et la vente, estimés par une étude mandatée par l'OFSP sur la taxe d'incitation. Si l'on y ajoute la TVA, on obtient un prix brut possible pour le client final. Ainsi, un gramme de fleur de cannabis ayant un coût net de 4,00 francs arrive au prix brut de 10,05 francs dans la catégorie la moins dosée en THC (50 milligrammes). Ce prix brut augmente avec le dosage en THC pour atteindre 17,50 francs

avec 200 milligrammes de THC.<sup>175</sup> En ce qui concerne les produits cannabiques liquides à vaporiser dans une cigarette électronique, ils ont un coût net moyen de 9,00 francs par millilitre et un prix brut de 12,70 francs pour les dosages faibles, pouvant monter jusqu'à 40,10 francs par millilitre avec une teneur en THC de 600 milligrammes de THC par millilitres.<sup>176</sup> Ces taux de taxation se rapportent à un scénario dans lequel les coûts de production sont bas. Si les coûts de production sont élevés, il faut réduire les taux de taxation pour rester dans la même gamme de prix bruts. En outre, les exemples concernent un marché légal établi ayant tari en grande partie le marché illégal. Au début, il faudra des taux de taxation bien plus faibles pour pouvoir s'imposer face au marché illégal.

Pour la fixation des taux de taxation, le Conseil fédéral peut tenir compte de l'évolution du marché illégal et les abaisser si le marché illégal n'est pas suffisamment assésché, voire s'il s'étend. L'importance de l'influence réciproque entre le marché illégal pour le cannabis et la taxe d'incitation sur les produits cannabiques en Suisse dépend de nombreux facteurs et est difficilement prévisible. On peut néanmoins supposer que plus l'effet de la taxe d'incitation est important, plus le marché illégal est réduit. Une taxe d'incitation trop élevée peut rendre le marché illégal plus difficile à évincer pour certains produits, voire le faire augmenter. Il est par conséquent possible de tenir compte du marché illégal lors de la fixation des taux de taxation pour la taxe d'incitation si cela s'avère nécessaire. En l'occurrence, on pourrait par exemple définir un seuil critique et prévoir un réexamen de la taxe d'incitation si la part du marché illégal augmente de plus de 10 %.<sup>177</sup>

#### Art. 64 *Assujettissement et perception de la taxe*

En vue de faciliter la perception de la taxe d'incitation, les assujettis sont les points de vente et les prestataires de vente en ligne (*al. 1*).

*Al.2* : L'OFDF est compétent pour la perception d'un grand nombre de taxes, d'impôts et de droits de douane, notamment pour les redevances sur le trafic des poids lourds, la taxe d'incitation sur le CO<sub>2</sub>, la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils ou encore les impôts sur le tabac, la bière et les spiritueux. C'est pourquoi il est indiqué que l'OFDF soit également compétent pour cette taxe d'incitation. La taxe est prélevée uniquement sur les produits cannabiques qui sont vendus. L'OFDF peut extraire les grilles quantitatives requises pour la taxe d'incitation tirées de la vente des produits cannabiques du système de suivi électronique visé à l'art. 85 (*al. 3*).

<sup>175</sup> La teneur totale en THC du cannabis non transformé ne doit pas dépasser 20 % (cf. art. 20, al. 1, let. a).

<sup>176</sup> En supposant une teneur maximale en THC de 60 %, et sachant toutefois que pour les produits à base de cannabis contenant des additifs il ne doit pas s'appliquer de teneur maximale relative en THC, mais plutôt des limites absolues en milligrammes par volume de liquide, qui doivent être fixées dans les dispositions d'application, voir l'art. 21, al. 2.

<sup>177</sup> Un indicateur objectif pour le marché illégal est le rapport entre la quantité totale de THC vendue annuellement provenant de produits cannabiques, en tant qu'indicateur indirect pour le marché légal, et la quantité de métabolites du THC dans les eaux usées, en tant qu'indicateur indirect pour le marché global. Tandis que les quantités de THC vendues peuvent être extraites du système de suivi électronique, les métabolites du THC sont relevés au moyen d'un monitoring des eaux usées. Cf. [www.dromedario.ch](http://www.dromedario.ch).

Les modalités concrètes de la procédure de perception de la taxe d'incitation sont définies par le Conseil fédéral (*al. 4*). Celui-ci doit par exemple définir les exceptions à l'assujettissement qu'il est possible de faire valoir (p. ex. exemption de la taxe pour les quantités manquantes ou les pertes à la suite d'un vol ou d'un cas de force majeure). Il est en outre possible de spécifier dans le droit d'exécution que le système de suivi visé à l'art. 85 est également utilisé pour la facturation des taxes dues, une solution qui permet de simplifier la taxation et présente un bon rapport coût-efficacité. On peut aussi imaginer qu'à la place, les assujettis à la taxe soumettent une déclaration dont la forme devrait être définie par le Conseil fédéral. La date de référence pour la perception est fixée par le Conseil fédéral, de même que les dispositions relatives aux échéances et aux intérêts en cas de retard de paiement, ainsi qu'à la prescription.

*Art. 65 Répartition du produit de la taxe d'incitation et indemnité d'exécution*

*Al. 1* : le produit de la taxe d'incitation est calculé sur la base des recettes, sous déduction des frais d'exécution liés à la future LPCan qui sont encourus par les autorités fédérales compétentes.

*Al. 2* : la taxe d'incitation ne peut revêtir un caractère fiscal, puisqu'il faudrait pour ce faire une base constitutionnelle ad hoc. La redistribution à la population des recettes issues de la taxe d'incitation est par conséquent essentielle. Le produit de la taxe d'incitation est réparti intégralement et de manière égale entre toutes les personnes physiques en Suisse. C'est également le dispositif prévu pour d'autres taxes d'incitation (p. ex. la taxe sur le CO<sub>2</sub> en vertu de l'art. 36, al. 2, de la loi sur le CO<sub>2</sub> ou la taxe d'incitation sur les COV en vertu de l'art. 35a, al. 9, de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement<sup>178</sup>).

*Al. 3* : le produit sera réparti, sur mandat et sous la surveillance de l'OFSP, par l'intermédiaire de l'assurance-maladie obligatoire en vertu de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)<sup>179</sup> et de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM)<sup>180</sup>. Ce mécanisme de redistribution a par exemple fait ses preuves dans le cas de la taxe d'incitation sur les COV, conformément à l'art 23b de l'ordonnance du 12 novembre 1997 sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (OCOv)<sup>181</sup>.

*Al. 4* : l'exécution de différentes mesures prévues par la future LPCan engendre pour les autorités fédérales concernées des coûts qui ne peuvent être imputés de façon individuelle aux responsables et, de ce fait, ne peuvent être couverts par les émoluments visés à l'art. 66. Ces dépenses seront financées au moyen d'une indemnité d'exécution, qui sera déduite des recettes de la taxe d'incitation (cf. al. 1). Le mécanisme de l'indemnité d'exécution est aussi employé dans le cadre de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, par exemple (cf. art. 38 de la loi sur le CO<sub>2</sub>). Il s'agit en l'espèce spécifiquement des coûts engendrés par les mesures d'exécution dans les domaines suivants :

<sup>178</sup> RS **814.01**

<sup>179</sup> RS **832.10**

<sup>180</sup> RS **833.1**

<sup>181</sup> RS **814.018**

- *perception (OFDF) et répartition (OFSP) de la taxe d'incitation*, y c. proposition de taux de taxation à l'intention du Conseil fédéral en vertu de l'art. 63, al. 4 (OFSP) (*let. a*) ;
- *contrôle du marché*, y c. haute surveillance sur l'exécution de la future LPCan, coordination des mesures d'exécution des cantons et mise en place d'une éventuelle plateforme de coordination conformément à l'art. 84, al. 2, let. c, développement et exploitation du système de suivi visé à l'art. 85, mesures de contrôle concernant les titulaires d'autorisations de culture et de fabrication, exploitation du portail de déclaration pour la déclaration des produits conformément à l'article 34, mesures de contrôle concernant la vente en ligne, notamment le respect des exigences énoncées à la section 4 du chapitre 5, respect de l'interdiction de publicité sur Internet en vertu de l'art. 11, al. 2 (OFSP) (*let. b*) ;
- *monitorage* conformément à l'art. 68 (OFSP, OFS) (*let. c*) ;
- *mesures de protection de la jeunesse, de prévention et de réduction des risques* en vertu de l'art. 3b, al. 2, LStup, y c. information du public au sens de l'art. 89 en organisant des campagnes de sensibilisation, en mettant à disposition du matériel d'information, etc. (OFSP) (*let. d*).

*Al. 5* : le montant de l'indemnité d'exécution sera fixé par le Conseil fédéral. À cette fin, il définit en s'appuyant sur une estimation des coûts de l'exécution effectuée dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation et de l'étude de modélisation sur la taxe d'incitation ainsi que des recettes attendues qui en découlent un pourcentage fixe ou en montant maximal absolu (cf. art. 132 de l'ordonnance sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub><sup>182</sup>, qui sera déduit de la taxe d'incitation aux fins de l'indemnisation des frais d'exécution. Le Conseil fédéral peut adapter ce pourcentage si les frais d'exécution se révèlent nettement supérieurs ou inférieurs aux frais d'exécution effectifs des autorités fédérales. De même, le mode et la procédure de redistribution à la population sont réglés par le Conseil fédéral, par exemple de manière analogue à ce qui est prévu pour la redistribution de la taxe d'incitation sur les COV à l'art. 23b OCOV. La redistribution devrait avoir lieu annuellement. Une rémunération du produit de la taxe devrait être exclue.

*Minorité : art. 65, al. 2, 3 et 5*

Une minorité (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalman-Bieri, Wyssmann) propose que le produit de la taxe d'incitation soit injecté dans l'assurance-veillesse et survivants (AVS). Cela requiert de supprimer la redistribution par l'intermédiaire de l'assurance-maladie obligatoire et de l'assurance militaire (al. 3) ; en remplacement, le Conseil fédéral est chargé de régler la redistribution à l'AVS (al. 5).

#### *Art. 66 Émoluments*

Les coûts pour les décisions rendues et les prestations fournies par les autorités fédérales compétentes qui sont directement imputables à un responsable sont couverts par la perception d'émoluments. Il s'agit notamment des tâches d'exécution suivantes :

<sup>182</sup> RS 641.711

- autorisations pour les cultivateurs et les fabricants en vertu des articles 15 ss (OFSP) ;
- rappels en vertu de l'article 36 (BFC) ;
- concession pour la vente en ligne en vertu des articles 48 ss (OFSP) ;
- autorisations pour l'importation et l'exportation en vertu de l'article 58 (Swissmedic).

*Art. 67 Émoluments cantonaux et taxe de surveillance*

*Al. 1* : il est prévu que les cantons puissent eux aussi prélever des émoluments pour les décisions rendues et les prestations fournies dans le cadre de la future LPCan. Ils sont ainsi prélevés pour les décisions et prestations directement imputables à un responsable.

*Al. 2* : les cantons peuvent prélever une taxe de surveillance afin de financer leurs frais d'exécution qui ne sont pas couverts par des émoluments, conformément à leur droit cantonal. La taxe de surveillance est une taxe forfaitaire destinée à couvrir les frais d'exécution qui ne sont pas couverts par les émoluments et qui doit être acquittée par les parties responsables. À des fins d'harmonisation avec la taxe d'incitation, il est prévu que les éventuelles taxes de surveillance des cantons soient prélevées auprès des points de vente. Cette solution présente différents avantages : primo, la taxe d'incitation est perçue au même endroit, ce qui facilite l'exécution ; secundo, la perception intervient à la fin de la chaîne de création de valeur et tertio, elle satisfait au principe de causalité dans la mesure où une taxe est prélevée uniquement sur les produits vendus.

Les recettes issues des taxes de surveillance cantonales doivent impérativement être affectées au financement des frais d'exécution en lien avec la future LPCan qui ne sont pas couverts par les émoluments. Cela comprend aussi, par exemple, les mesures de prévention et de réduction des risques associés à la consommation de cannabis qui sont prévues aux art. 3b, al. 1, et 3g LStup, à condition que les mesures aient un lien direct avec la problématique du cannabis. Un subventionnement croisé d'autres domaines est exclu.

## **Chapitre 8 Monitoring et évaluation**

*Art. 68 Monitoring*

La Confédération effectue un monitoring des domaines suivants (*al. 1*) : la mise en œuvre des principales mesures de la future LPCan (*let. a*), la consommation de cannabis dans la population (*let. b*), les connaissances de la population sur les risques liés à la consommation de cannabis ainsi que sur la consommation à faible risque (*let. c*), le marché légal et illégal (*let. d*), les maladies liées à la consommation de cannabis et leurs traitements (*let. e*), les accidents liés à la consommation de cannabis (*let. f*), ainsi que les procédures pénales (*let. g*). Le monitoring vise à établir une base appropriée

de données statistiques concernant l'exécution et les effets de la future LPCan, en particulier sur les plans de la santé et de la sécurité publiques.

En vertu de l'*al. 2*, la collecte des données doit permettre en particulier d'informer le public au sujet du cannabis et de la mise en œuvre de la future LPCan (*let. a*), de créer une base pour l'évaluation scientifique prévue à l'art. 69 (*let. b*), de saisir les indicateurs permettant d'ajuster la taxe d'incitation (*let. c*) et de piloter les mesures d'exécution dans le sens des buts définis à l'art. 1 de la future LPCan (*let. d*).

La Confédération peut également confier le monitoring à des tiers dans certains domaines (*al. 3*).

Les cantons mettent leurs données statistiques à disposition de la Confédération à des fins de monitoring (*al. 4*). Cette démarche est indispensable pour pouvoir observer les effets de la future LPCan à l'échelle du pays dans son ensemble car les cantons jouent un rôle crucial dans l'exécution, en particulier en ce qui concerne l'octroi des concessions pour la vente dans des points de vente et le contrôle de la sécurité des produits.

Le Conseil fédéral règle les détails du monitoring (*al. 5*). Il définit les données à collecter (*let. a*). Pour le monitoring, il doit être possible de s'appuyer sur une série de collectes de données déjà existantes et de les étendre, notamment celles effectuées dans le domaine du monitoring selon la LStup (cf. art. 29c, al. 2, LStup)<sup>183</sup>. Le système électronique de suivi selon l'art. 85 ou encore les rapports demandés aux concessionnaires en vertu de l'art. 56 ou aux cantons en vertu de l'art. 87, al. 3, constituent par exemple de nouvelles sources de données importantes. Afin d'obtenir des données significatives de la population, en particulier concernant les *let. b* et *c*, il convient soit d'élargir les collectes de données existantes, soit de créer une enquête de population spécifique au cannabis. Cela doit permettre de saisir suffisamment les évolutions au sein de groupes cibles particulièrement pertinents (jeunes, personnes présentant une consommation problématique). L'enquête de population spécifique au cannabis peut se rattacher conceptuellement à la *International Cannabis Policy Study*, afin de faciliter également la comparabilité internationale.<sup>184</sup> Parmi les données qui pourraient être collectées figurent :

- prévalence de la consommation, en particulier de la consommation problématique ;
- habitudes de consommation des différents groupes d'âges et groupes sociaux ;
- connaissances et perception du cannabis et des risques associés au sein de la population (en particulier chez les jeunes) ;

<sup>183</sup> P. ex. DroMedArio, qui mesure les métabolites dans les eaux usées ([www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > L'OFSP > Recherche & évaluation > La recherche à l'OFSP > Recherche sur les maladies non transmissibles (MNT) > DroMedArio), Studie zu *Health Behaviour in School-aged Children* (HBSC), l'enquête suisse sur la santé ([www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiques > Santé > Enquêtes > Enquête suisse sur la santé) ou encore l'enquête Santé et Lifestyle ([www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > L'OFSP > Recherche & évaluation > La recherche à l'OFSP > Recherche sur les maladies non transmissibles (MNT) > MonAM : système de monitoring des addictions et des maladies non transmissibles > Enquête Santé et Lifestyle).

<sup>184</sup> International Cannabis Policy Study (ICPS), disponible sous <https://davidhammond.ca/projects/drugs-policy/illicit-drug-use-among-youth/>

- compétences en matière de consommation, motivation de consommation et consommation à faible risque ;
- perception et impact des mesures de prévention ;
- conséquences médicales et sociales de la consommation de cannabis et recours à des services de conseil et à des traitements ;
- conséquences sur les tiers (en particulier les mineurs) ;
- offre et demande, perception des prix, perception de la qualité sur le marché légal et illégal du cannabis ;
- sécurité sur le lieu de travail et sécurité routière ;
- infractions, dénonciations, procédures pénales, contrôles.

Par ailleurs, le Conseil fédéral définit les principales mesures de la future LPCan dont la mise en œuvre devra être monitorée en application de l'al. 1, let. a (*let. b*). Il pourrait s'agir en particulier des mesures de protection de la jeunesse (comme les achats tests), des mesures de prévention et de réduction des risques dans le domaine de la vente, des mesures visant à assurer la sécurité des produits, du respect de l'interdiction de la publicité et de la réalisation des objectifs d'incitation. Le Conseil fédéral règle également la forme sous laquelle les données visées à l'al. 4 doivent être mises à disposition (*let. c*). Cette prérogative garantit que les données en question pourront être évaluées à l'échelle intercantonale. Le droit d'exécution définira aussi les aspects techniques et opérationnels de la collecte de données (*let. d*). Les données pourraient être collectées principalement par l'OFSP et l'Office fédéral de la statistique (OFS). Quant à leur analyse et à leur interprétation, elles pourraient être assurées par l'OFSP, au besoin avec le concours de l'OFS. La fréquence et la date de collecte des données (*let. e*) varieront selon les indicateurs. Les données de vente, par exemple, qui seront enregistrées par le système de suivi électronique et utilisées pour ajuster les taux d'incitation et suivre l'évolution du marché légal, devront être collectées en continu et mises à disposition du monitoring. Les enquêtes auprès de la population portant sur les comportements de consommation, en revanche, pourraient avoir lieu périodiquement (par exemple tous les deux ans), mis à part dans la phase initiale jusqu'à la première évaluation, où elles pourraient être menées annuellement (cf. commentaire de l'art. 69). Il faut également définir dans le droit d'exécution qui est compétent pour publier les analyses statistiques et sous quelle forme (*let. f*). L'OFS et l'OFSP doivent se coordonner à ce sujet et la publication doit respecter les bases légales en vigueur (notamment la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale<sup>185</sup>). Les données statistiques collectées par l'OFSP pourraient être transmises à l'OFS pour publication. L'OFS a besoin de données brutes pour que les analyses correspondantes et les appariements avec d'autres bases de données puissent être assurés. Les données sont soumises au secret des statistiques, en vue de garantir la protection de la sphère privée, la sécurité des données et l'utilisation de celles-ci à des fins exclusivement statistiques.

### Art. 69 *Évaluation*

La disposition de l'*al. 1* s'inspire de l'art. 170 de la Constitution<sup>186</sup> (Cst.), qui exige que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. La première évaluation aura lieu au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi. Durant ce délai, le marché légal du cannabis devrait s'être établi et une évaluation pourra mettre en évidence la nécessité éventuelle d'une révision au niveau de la loi ou de l'ordonnance. Les évaluations subséquentes de la loi auront lieu à intervalles réguliers, qui pourront être espacés en fonction de l'évolution de la problématique du cannabis.

L'établissement d'un rapport du DFI à l'intention du Conseil fédéral, en cas de conclusions importantes de l'évaluation (*al. 2*) se justifie en vertu de l'importance politique de la création d'un marché légal du cannabis.

## Chapitre 9 Protection et échange des données

### Art. 70 *Traitement de données*

*Al. 1* : l'art. 34, al. 1, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)<sup>187</sup> dispose que les organes de la Confédération ne sont en droit de traiter des données personnelles concernant des personnes physiques que s'il existe une base légale. L'*al. 1* crée la base légale requise pour tout traitement de données par des autorités fédérales et cantonales en lien avec l'exécution de la législation sur les produits cannabiques. Le traitement, qu'il soit effectué en interne ou sous-traité, concernera d'une part des données personnelles concernant des personnes physiques (cf. définition à l'art. 5, let. a, LPD) et d'autre part des données concernant des personnes morales au sens de l'art. 57r de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>188</sup>, y compris les données sensibles mentionnées à l'*al. 1* (cf. art. 5, let. c, LPD et art. 57r, al. 2, LOGA). Des données concernant des personnes morales sont amenées à être traitées par exemple dans le cadre de l'octroi d'autorisations conformément aux art. 15 ss ou de la concession en ligne visée aux art. 48 ss, raison pour laquelle celles-ci doivent aussi être citées ici.

Le traitement de données personnelles doit impérativement respecter les principes généraux de la législation sur la protection des données, notamment le droit de toute personne d'accéder à l'ensemble des données la concernant (art. 25 LPD) ainsi qu'à en exiger la rectification le cas échéant (art. 32 LPD).

L'*al. 1* liste les différentes finalités visées par le traitement des données dans le cadre de l'avant-projet. La *let. a* porte sur le traitement de données dans le domaine de la culture et de la fabrication à titre commercial. Dans le cadre de la procédure d'autorisation, l'OFSP traite différentes données, y compris des données sensibles. Ainsi, l'art. 15, al. 2, let. b, prévoit que les conditions organisationnelles pour la fabrication de produits cannabiques doivent être démontrées, et qu'il faut par conséquent révéler

<sup>186</sup> RS 101

<sup>187</sup> RS 235.1

<sup>188</sup> RS 172.010

à l'OFSP, entre autres, des secrets de fabrication. L'art. 15, al. 2, let. e, exige que l'OFSP traite des données relatives aux inscriptions au casier judiciaire de la personne désignée comme responsable, et de ce fait des données personnelles sensibles. Des données relatives à des sanctions administratives doivent par exemple être traitées en lien avec les mesures de contrôle selon l'art. 37, al. 4, en vertu duquel les autorités cantonales compétentes informent l'autorité fédérale compétente en matière d'autorisation si elles constatent des irrégularités ou des infractions graves dans le cadre de leurs activités de contrôle. Lorsqu'une autorisation est renouvelée, l'autorité compétente en matière d'autorisation peut traiter des données sur des sanctions administratives afférentes. Le traitement de secrets de fabrication et ainsi de données sensibles concernant des personnes morales peut aussi être requis dans le cadre de l'art. 34, qui impose par exemple de déclarer la composition de produits cannabiques contenant des additifs en cas de modification substantielle. Il convient également de traiter des données sensibles des entreprises, notamment, dans le cadre des contrôles visés aux art. 37 ss.

La *let. b* touche aux données à traiter dans le domaine de la vente en vertu du chapitre 5, en particulier la vérification des conditions pour l'octroi des concessions (cf. art. 40 ss et 48 ss, en particulier art. 49, al. 1, let. f) et le contrôle (cf. art. 45 ss et 53 ss) en vue de vérifier si le concessionnaire respecte les dispositions relatives aux points de vente (cf. art. 42 ss). Comme dans le domaine de la culture et de la fabrication à titre commercial, les données correspondantes doivent également être traitées ici dans le cadre de l'octroi de concessions et du contrôle des dispositions relatives à la vente, en particulier des données sensibles, notamment relatives à des secrets de fabrication et à des sanctions. Dans le cadre de l'attribution de la concession, des secrets d'affaires sont également amenés dans le domaine de la vente à être communiqués et traités par les autorités : il faut ainsi présenter l'utilisation des éventuels bénéficiaires (art. 40, al. 1, let. c.) ou fournir des indications sur la structure salariale du personnel.

La *let. c* concerne le traitement des données dans le domaine de l'importation, du transit et de l'exportation en vertu du chapitre 6. Le traitement des données a lieu en particulier pour la vérification des conditions d'autorisation selon l'art. 58 ainsi que la réalisation des activités d'exécution aux frontières selon l'art. 61.

La *let. d* englobe notamment les données financières des entreprises (p. ex. volume de vente) ou les données sur les produits cannabiques (p. ex. leur composition) nécessaires au calcul de la taxe d'incitation, de l'indemnité d'exécution et des émoluments visés au chapitre 7 (en particulier art. 63 et 64).

La *let. e* permet le traitement par les autorités cantonales et fédérales des données non visées dans les lettres précédentes, lorsque d'autres mesures d'exécution s'avèrent nécessaires pour l'octroi des autorisations et la réalisation de la surveillance. Elle cite notamment les données recueillies dans le cadre de l'octroi d'autorisations et de tâches de surveillance. Elle constitue toutefois une disposition subsidiaire générale pour les actes d'exécution dans le cadre de l'avant-projet (cf. art. 46, al. 5, let. a, et art. 88, al. 2).

Les *let. c, d et e* mentionnent les données personnelles sensibles suivantes : les données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales ainsi que

les données relatives au secret professionnel, au secret d'affaires et au secret de fabrication. Les *let. f et g* comprennent les données nécessaires pour garantir le suivi et la transparence des produits cannabiques mis sur le marché, notamment par l'introduction du système électronique de déclaration des produits (cf. art. 34) ou la diffusion des informations dans le cadre d'un rappel de produit (cf. art. 36). Les données relatives au secret professionnel, au secret d'affaires et au secret de fabrication peuvent être traitées. Enfin, la Confédération traitera les données personnelles et les données concernant les personnes morales dans le cadre du système de suivi électronique au sens de l'art. 85 (*let. h*). Des données particulièrement sensibles concernant les produits cannabiques, par exemple des compositions protégées par le secret de fabrication, pourront y être traitées.

Au vu du nombre d'autorités d'exécution et d'échelons institutionnels, il conviendra de tenir compte des lois cantonales sur la protection des données, en sus de la LPD et de la LOGA. Cette disposition permet également aux cantons de traiter et de soustraire des données personnelles dans le cadre de l'exécution de la future LPCan. Ils disposent ainsi d'une base spécifique ad hoc pour le traitement des données, y compris des données sensibles.

*Al. 2* : étant donné que les tâches d'exécution des services compétents mentionnés à l'al. 1 sont très variées, et ne sont pas encore toutes connues au moment de l'élaboration de la loi, ces services pourront être autorisés au cas par cas à traiter d'autres données sensibles, à condition que cela s'avère absolument indispensable à l'accomplissement de leur tâche en vertu de la loi.

*L'al. 3* permet au Conseil fédéral de définir la forme et le contenu du traitement des données et de fixer les délais correspondants pour la conservation et la destruction des données.

#### *Art. 71 Échange de données en Suisse*

Cet article est largement inspiré de l'art. 40 LPTab. Pour assurer l'exécution de la future LPCan, les organes compétents de la Confédération et des cantons doivent pouvoir partager leurs informations. Si des problèmes surviennent concernant un produit mis à disposition sur le marché, un organe d'exécution cantonal doit par exemple pouvoir en informer l'organe d'exécution compétent d'un autre canton ou les autorités fédérales compétentes.

En vertu de l'*al. 1*, les services cités sont tenus de s'échanger les données nécessaires pour accomplir les tâches d'exécution dans le cadre de la future LPCan. Cela comprend aussi bien des données personnelles que d'autres informations en rapport avec l'exécution de la législation sur les produits cannabiques, telles que des informations sur des produits aux compositions problématiques.

L'obligation de livrer des données ne s'applique que dans la mesure où les données sont réellement nécessaires pour l'exécution d'une tâche légale et où le service qui les demande s'est effectivement vu confier la tâche d'exécution en question. Dans le cas contraire, aucun échange de données n'est possible.

L'al. 2 charge le Conseil fédéral de régler les détails de l'échange de données, à savoir les modalités de l'échange et la forme sous laquelle les données doivent être transmises. Ce dernier élément est important pour permettre d'utiliser efficacement les données tout en respectant les exigences en matière de protection qui s'y rapportent

*Art. 72 Échange de données avec l'étranger et avec des organisations internationales*

Le contenu de cet article correspond en grande partie à celui de l'art. 61 LDAI et de l'art. 41 LPTab. Dans le cadre de la collaboration internationale (cf. art. 86), les autorités fédérales compétentes collaborent avec les autorités et les institutions étrangères et avec les organisations internationales. Il appartient au Conseil fédéral de régler en détail les compétences et les procédures régissant les échanges de données personnelles et de données de personnes morales en vue d'assurer une utilisation efficace des données nécessaires à des fins de protection de la santé et de sécurité publique tout en garantissant le respect des exigences en matière de protection des données (*al. 1*).

Les données sensibles, par exemple les données relatives à des sanctions administratives ou pénales prononcées contre une entreprise ou un particulier, ne peuvent être transmises à des autorités ou institutions étrangères ou à des organisations internationales que lorsque l'un des états de fait cités à l'al. 2 est donné, à savoir : la Suisse est tenue de fournir de telles données en vertu d'un accord international ou d'une décision d'une organisation internationale (*let. a*), la communication de ces données est absolument indispensable pour parer à un risque immédiat pour la santé (*let. b*) ou cette mesure permet de mettre au jour un trafic illégal ou d'autres infractions graves à l'avant-projet (*let. c*). Des procédures d'entraide judiciaire, notamment dans le domaine du droit pénal, peuvent par ailleurs être menées sur la base des conventions internationales d'entraide judiciaire.

L'échange de données avec des autorités ou des institutions étrangères et avec des organisations internationales dans le cadre de l'exécution de prescriptions techniques est réglé à l'art. 22 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)<sup>189</sup>.

## **Chapitre 10 Dispositions pénales**

### **Section 1 Actes punissables**

En vertu des art. 2 et 3 de l'avant-projet, les stupéfiants ayant des effets de type THC utilisés à des fins non médicales relèvent du champ d'application de l'avant-projet. Le chapitre 4 prévoit que le cannabis peut être cultivé légalement et que les produits cannabiques peuvent être légalement fabriqués, et ensuite mis sur le marché (cf. chapitre 5). L'auto-provisionnement est de surcroît autorisé dans le cadre des prescriptions du chapitre 3. L'utilisation des stupéfiants ayant des effets de type THC à des fins médicales et scientifiques reste quant à elle régie par la LStup (cf. art. 3, al. 2).

<sup>189</sup> RS 946.51

Dans ce cas, les dispositions pénales pertinentes de la LStup en la matière restent donc applicables (cf. art. 19 ss. LStup). Si des stupéfiants de type THC sont utilisés comme produits thérapeutiques, ils sont soumis au champ d'application de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques (cf. LPT<sub>h</sub> ; cf. art. 1b LStup, pour les dispositions pénales l'art. 86 ss. LPT<sub>h</sub>).<sup>190</sup>

Les stupéfiants ayant des effets de type THC (comprenant le cannabis et le THC conformément au tableau h OTStup-DFI qui doit être créé, et de ce fait les produits cannabiques également) à usage non médical sont soumis aux dispositions pénales commentées ci-après. Dans celles-ci, l'expression générique « stupéfiants ayant des effets de type THC » au sens du futur art. 2, let. a, ch. 3, de la LStup modifiée (cf. modification d'autres actes, ch. 3) est utilisée le cas échéant, pour garantir que l'usage illégal de THC sous forme pure, par exemple, puisse aussi être passible de sanctions pénales. Si l'un des actes punissables est commis par une personne mineure, cette dernière relève du droit pénal des mineurs (cf. art. 1, al. 1, let. a, de la loi du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs<sup>191</sup>).

#### *Art. 73 et 74*

La future LPCan doit permettre l'usage légal de stupéfiants ayant des effets de type THC (cannabis provenant de l'auto-approvisionnement ou de la culture à titre commercial, matériel initial et produits cannabiques) à des fins non médicales. Quiconque continue à participer au marché illégal en dehors de ce cadre légal est punissable en vertu de l'art. 73. Cela inclut également l'interdiction faite aux titulaires d'une autorisation de culture ou de fabrication de remettre gratuitement des stupéfiants ayant des effets de type THC (art. 73, al. 1, let. d). Le cadre des peines prévu à l'art. 73, al. 1, correspond à celui défini à l'art. 19, al. 1, LStup. Comme l'art. 73, à la différence de l'art. 19 LStup, définit le cadre pénal uniquement pour le cannabis, le matériel initial et les produits cannabiques, il est possible de s'en inspirer pour les délits relatifs au cannabis.

L'art. 74 régit les activités constituant des contraventions. Selon sa let. a, est punie d'une amende la possession dans l'espace public d'un produit cannabique ou d'un produit issu de l'auto-approvisionnement dans une quantité supérieure à la quantité autorisée par l'art. 7. Le dépassement de la quantité maximale autorisée pour la remise gratuite à des adultes par des particuliers relève de l'acte punissable visé à l'art. 74, let. b. En vertu de l'art. 74, let. c, est puni d'une amende quiconque cultive simultanément entre quatre et dix plantes de cannabis femelles en phase de floraison à des fins d'auto-approvisionnement. La peine indiquée à l'art. 73, al. 1, let. a, est encourue lorsque le nombre de plantes de cannabis femelles cultivé est supérieur à dix. Quiconque fabrique, en violation de l'interdiction, du THC de manière semi-synthétique ou synthétique à des fins d'auto-approvisionnement commet une infraction au sens de l'art. 74, let. d. Les quantités possédées selon l'art. 74, let. e se réfèrent à la possession à titre privé selon l'art. 14. Ce qui n'est pas détenu à titre privé à des fins d'auto-approvisionnement sans l'autorisation requise à cet effet relève des faits constitutifs selon l'art. 73, al. 1, let. a. En revanche, elles sont autorisées à titre commercial dans

<sup>190</sup> RS 812.21

<sup>191</sup> RS 311.1

le cadre d'une autorisation de fabrication. Selon l'*art. 74, let. f*, quiconque enfreint une disposition d'exécution du Conseil fédéral encourt une amende, pour autant que cette infraction soit déclarée punissable dans l'ordonnance.

L'article 19, al. 2, let. b à d, LStup a été repris dans l'avant-projet sous forme de faits qualifiés, avec quelques modifications rédactionnelles. En vertu de l'*art. 73, al. 2, let. b*, un chiffre d'affaires important ou un bénéfice substantiel doit être réalisé pour que l'énoncé de fait qualifié soit caractérisé. La LAO et le droit d'exécution s'y rapportant doivent être adaptés de sorte que des amendes d'ordre puissent être prononcées dans le cas des contraventions prévues à l'*art. 74*.

*Minorité : Art. 74, phrase introductive, et art. 78, al. 1, phrase introductive*

Une minorité (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalman-Bieri, Wyssmann) propose que, lorsque des actes sont passibles seulement de l'amende ou d'une peine pécuniaire, celles-ci soient fixées respectivement à 100 francs au moins et à quatre jours-amendes au moins.

*Art. 75            Infraction à l'interdiction de remise aux mineurs*

L'*art. 75* porte sur un état de fait légal qualifié en relation avec l'*art. 74, let. b*, qui se justifie dans l'intérêt de la protection de la jeunesse. Le cadre pénal correspond à celui qui est prévu pour les faits similaires à l'*art. 19<sup>bis</sup> LStup*.

*Art. 76 à 78*

Quiconque contrevient intentionnellement aux exigences applicables aux produits cannabiques (qualité des produits, emballage, information sur le produit et mises en garde [cf. sections 2 et 3 du chapitre 4]), aux prescriptions relatives à la vente (chapitre 5) ainsi qu'à d'autres dispositions de la loi (p. ex. prescriptions relatives au système de suivi électronique, prescriptions relatives à l'importation, au transit et à l'exportation, ou interdiction de la publicité) est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire (*art. 76 et art. 77*), respectivement d'une peine pécuniaire (*art. 78*).

Selon l'*art. 78, al. 1, let. f* de l'avant-projet, est notamment punissable celui qui se soustrait à la taxe d'incitation ou la met en péril. La notion de mise en péril s'inspire par analogie de la notion définie à l'article 43 de la loi CO<sub>2</sub>.

La taxe d'incitation est donc mise en péril par quiconque :

- ne se déclare pas, en violation de la loi, comme concessionnaire assujéti à la taxe ;
- ne tient pas, n'établit pas, ne conserve pas ou ne présente pas correctement les livres de comptes, pièces justificatives, documents commerciaux et autres enregistrements, ne remplit pas ou pas correctement l'obligation de s'inscrire dans le système de suivi ou ne remplit pas son obligation d'information ;

- fait de fausses déclarations dans une demande de remboursement ou de restitution de la taxe ou en tant que personne tenue de fournir des renseignements, dissimule des faits importants ou présente des justificatifs inexacts concernant de tels faits ;
- ne déclare pas, ou déclare de manière incorrecte, des produits cannabiques ou des données déterminantes pour la perception de la taxe ;
- fait état dans des factures ou d'autres documents d'une taxe d'incitation non payée ou d'un montant inférieur ; ou
- rend difficile, entrave ou rend impossible l'exécution correcte d'un contrôle.

Un remboursement ou une restitution de la taxe pourrait par exemple s'avérer nécessaire lorsqu'une marchandise est rappelée, par exemple en raison d'une déclaration erronée des produits soumis à la taxe.

#### *Art. 79 Confiscation*

Cette disposition correspond à l'art. 24 LStup. Il est important que les autorités compétentes disposent aussi dans le cadre de la future LPCan de la possibilité de confisquer du cannabis.

#### *Art. 80 Lien avec d'autres lois fédérales*

Par analogie avec l'art. 27, al. 2, LStup, il est indiqué que les dispositions pénales de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)<sup>192</sup> et de la loi du 12 juin 2009 sur la TVA<sup>193</sup> ne sont pas applicables en matière d'importation, de transit et d'exportation.

## **Section 2 Poursuite pénale**

#### *Art. 81 Poursuite pénale*

La poursuite pénale incombe aux cantons (*al. 1*).

Les *al. 2 et 3* correspondent à l'article 28, al. 2 et 3 LStup.

Pour les cas de très peu de gravité, dans lesquels la faute et les conséquences sont mineures, une disposition tenant compte du principe de l'opportunité est prévue par analogie avec l'art. 87, al. 6, LPTh. En plus de la possibilité donnée aux art. 76, al. 2, art. 77, al. 2 et 78, al. 2, de sanctionner les cas bénins par des amendes, il doit donc être aussi possible de renoncer totalement à la poursuite pénale et à la condamnation dans les cas de très peu de gravité (*al. 4*).

<sup>192</sup> RS 631.0

<sup>193</sup> RS 641.20

**Art. 82** *Obligation de déclarer et de dénoncer*

*Al. 1* : pour que les éventuelles mesures nécessaires puissent être prises par les autorités compétentes en matière d'autorisation ou de concession, l'autorité de poursuite pénale qui ouvre une procédure pénale à l'encontre du titulaire d'une autorisation ou d'une concession doit pouvoir en informer l'autorité compétente.

Réciproquement, l'*al. 2* prévoit que les autorités fédérales et cantonales compétentes sont tenues de dénoncer à l'autorité de poursuite pénale compétente les infractions à l'avant-projet.

**Chapitre 11 Tâches de la Confédération et des cantons****Section 1 Collaboration****Art. 83**

Le présent article instaure le principe de coordination et de coopération entre la Confédération et les cantons et prévoit que d'autres autorités, telles que les communes, ou organisations puissent être impliquées dans le cas où elles sont concernées. Cet article reflète l'art. 44 Cst. en vertu duquel la Confédération et les cantons s'entraident et collaborent dans l'accomplissement de leurs tâches. La coordination peut par exemple garantir la concertation des mesures d'exécution et des activités d'information ainsi que l'accompagnement de la mise en œuvre et des développements de la future LPCan. La prévention en particulier devrait faire l'objet d'une coordination entre les deux niveaux institutionnels (cf. art. 3, al. 1, let. b et chapitre 1a, LStup).

*Minorité* : art. 83, art. 84, al. 2 et 3, art. 85, al. 3, let. d, art. 87, al. 3, phrase introductive et let. a à c

Une minorité (Hässig Patrick, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Porchet, Weichelt, Wyss) propose que les dispositions régissant la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons soient formulées de manière plus contraignante, d'une part, et que des consignes plus précises s'appliquent aux rapports, au monitoring et à l'évaluation, d'autre part.

**Section 2 Tâches de la Confédération****Art. 84** *Surveillance et coordination*

La Confédération surveille l'exécution des dispositions légales par les cantons (*al. 1*). Les cantons sont en principe compétents pour coordonner leurs activités entre eux.

En vertu de l'*al. 2*, la Confédération exerce aussi une fonction de coordination subsidiaire lorsqu'une exécution uniforme est nécessaire. Selon la *let. a*, elle peut prescrire des mesures pour une mise en œuvre uniforme et, par exemple, imposer que les mesures cantonales de contrôle dans le domaine de la fabrication ou de la vente aient la

densité requise. Garantir une exécution uniforme permet notamment d'assurer que les achats tests soient réalisés dans une forme et un nombre appropriés. Selon la *let. b*, la Confédération peut exiger des cantons qu'ils l'informent de certaines mesures d'exécution. Cette disposition permet en particulier de définir le contenu des rapports que les cantons doivent adresser à la Confédération en application de l'art. 87, al. 3, dans le but d'uniformiser l'activité d'information. Elle permet également d'imposer une activité d'information ponctuelle, concernant p. ex. un développement précis.

En vertu de la *let. c*, la Confédération peut également créer, à des fins de coordination, une plateforme qui pourrait contribuer à simplifier et à uniformiser l'exécution de la future LPCan. Cette plateforme rassemble des représentants de la Confédération et des cantons ainsi que des représentants d'organisations concernées par la thématique (par exemple la CFANT). Les thèmes pour lesquels une approche coordonnée des cantons semble appropriée comprennent par exemple les directives pour l'inspection de contrôle des points de vente et la production, ou les contenus des formations pour le personnel de vente ou encore les normes minimales concernant l'utilisation des éventuels revenus de la vente.

#### *Art. 85            Système de suivi*

Le système de suivi électronique a pour but de garantir le respect des prescriptions légales en permettant de surveiller les transactions, d'empêcher les ramifications vers le marché illégal et, de s'assurer également que du cannabis produit illégalement ou douteux ne se retrouve pas sur le marché légal. Le système de suivi doit également constituer une source de données importante, par exemple pour le monitoring visé à l'art. 68, la perception de la taxe d'incitation en vertu de l'art. 64, al. 3 et le contrôle de la réalisation des objectifs de cette dernière prévu à l'art. 62, al. 5. Les données provenant du système de suivi doivent également permettre de documenter de manière transparente la circulation du cannabis dans le marché réglementé. Le système de suivi peut de surcroît faciliter l'exécution du retrait de produits cannabiques en vertu de l'art. 36, al. 2. Enfin, il doit servir au contrôle des produits cannabiques éliminés (cf. art. 88, al. 4).

Le système de suivi permet de respecter l'obligation de contrôle qui découle de la convention unique (cf. art. 22, en relation avec l'art. 28 de la Convention) et de la législation sur les stupéfiants. La Convention unique prévoit un système de contrôle national pour la culture et la récolte du cannabis. Une interprétation contemporaine de ces dispositions justifie premièrement le recours à des moyens électroniques pour le suivi des chaînes d'approvisionnement et deuxièmement l'exécution des obligations en matière de contrôle par plusieurs autorités centralisées et décentralisées et non par une même agence de contrôle du cannabis, dont il est question dans la convention unique.<sup>194</sup> Le système de suivi permet ainsi de mettre en œuvre par analogie un tel système de contrôle pour le cannabis utilisé à des fins non médicales. De cette ma-

<sup>194</sup> Sprecher, F. (2023): Rechtsgutachten Völkerrechtskonformität einer Cannabisregulierung im Rahmen der Pa. Iv. Siegenthaler 2023. Zuhanden des BAG, disponible sous [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 20.473 > documents publics de la commission, pp. 47-48.

nière, il est possible d'assurer le contrôle requis en vertu du droit international et d'éviter les éventuelles conséquences négatives d'un marché légal du cannabis non contrôlé en Suisse sur les pays voisins (cf. ch. 7.2).

Un système similaire est déjà utilisé pour assurer le suivi dans le cadre des essais pilotes impliquant du cannabis a sens de l'art. 8a LStup. Il est possible de s'appuyer sur l'expérience acquise dans ce contexte. Divers systèmes de suivi sont également employés dans des pays tels que le Canada ou dans de nombreux États américains comme la Californie ou le Colorado.

En vertu de l'*al. 1*, il convient de consigner dans le système de suivi les graines et boutures de cannabis pour la culture à titre commercial, le cannabis (plantes de cannabis), le matériel initial, y compris le THC fabriqué de manière synthétique ou partiellement synthétique, les déchets contenant du THC qui résultent du processus de culture ou de fabrication et les produits cannabiques à chacune des étapes successives de la production, de la transformation et de la commercialisation, en d'autres termes de la culture à la vente finale (*from seed to sale*) ainsi que leur élimination (cf. art. 88). Le matériel initial et les produits cannabiques importés et exportés conformément à l'art. 58 doivent également être enregistrés dans le système de suivi.

Il convient d'enregistrer dans le système de suivi les graines et boutures de cannabis utilisées dans la culture à titre commercial, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, l'obtention de stupéfiants en vue d'une transformation à titre commercial est le but déclaré des titulaires d'autorisations de culture. Deuxièmement, il est plus pratique de recenser les graines de cannabis semées et les boutures de cannabis cultivées dès le début que de déterminer pour chaque plante de cannabis femelle le stade de croissance à partir duquel le matériel végétal dépassera le seuil de 1 % de THC prévu par la législation sur les stupéfiants.

*Al. 2* : tous les titulaires d'autorisations de culture et de fabrication ainsi que tous les titulaires de concessions de vente sont tenus de procéder à l'enregistrement. L'enregistrement du matériel initial et des déchets éliminés ainsi que des produits cannabiques éliminés est régi par l'*art. 88, al. 3*. Le cannabis provenant de l'auto-appvisionnement n'est pas à saisir dans le système de suivi au triple motif que cette règle ne serait ni proportionnée ni applicable, qu'elle ne serait pas conforme au principe de la responsabilité individuelle dans ce domaine et qu'il n'est pas prévu d'enregistrer les auto-producteurs. La norme de délégation énoncée à l'*al. 3* charge le Conseil fédéral de régler les modalités concernant le système de suivi dans le droit d'exécution. Les données à enregistrer en vertu de la *let. a* comprendront par exemple les éléments suivants :

- Saisie individuelle de chaque plante de cannabis (le cas échéant dès le semis des graines ou la plantation des boutures de cannabis), du matériel initial et de chaque produit cannabique via un marquage ou un codage spécifique. Cette saisie peut se faire par exemple au moyen de codes QR ou d'étiquettes RFID (Radio Frequency Identification Technology, technologie d'identification par radiofréquence). Si des codes QR sont utilisés, ils devront être apposés sur l'emballage des produits cannabiques (cf. art. 28, al. 1, let. j).

- Sur le plan technique, la saisie dans le système de suivi peut être effectuée au moyen de numéros d'identification intégrés dans un code QR ou une étiquette RFID. Ces numéros permettent de stocker et de consulter différentes informations, par exemple : variété, conditions de culture et phases de croissance, récolte, transformation, lots de production, stockage, transport, vente ou élimination.
- Concernant le matériel initial provenant de plantes de cannabis, la variété et la teneur totale en THC ainsi que le poids pourraient être saisis. Concernant le matériel initial provenant en tout ou en partie de THC de synthèse, cela s'appliquerait à la teneur totale en THC et au poids.
- Pour les produits cannabiques, la catégorie de produits au sens de l'art. 5, al. 1, let. c à i et la teneur totale en THC en milligrammes, ainsi qu'en pourcentage pour les produits sans additifs, pourraient être saisies.
- Tous les enregistrements, quels que soient les biens déclarés, doivent contenir des indications sur le cultivateur ou le fabricant, le lot de production et la date de récolte ou la date de fabrication.
- Aux fins d'un classement dans une catégorie de risque inférieure pour la taxe d'incitation, il est possible d'enregistrer des certificats démontrant le respect des normes techniques de sécurité conformément à l'art. 63, al. 3.
- Les certificats d'analyse établis dans le cadre de l'autocontrôle réalisé par le fabricant pour chaque lot de production peuvent également être consignés (cf. commentaire relatif à l'art. 33, al. 2).

Il n'est pas prévu d'enregistrer des données relatives aux clients des points de vente.

Le Conseil fédéral doit en outre régler les données à saisir concernant le matériel initial et les produits cannabiques importés ou exportés en vertu de l'art. 58. Pour l'essentiel, il s'agit des mêmes données pour les biens importés ou exportés, comme décrit plus haut.

*Let. b :* le Conseil fédéral définit les compétences des autorités fédérales et cantonales concernant le traitement des données ainsi que les autorisations d'accès. Les autorités compétentes doivent avoir un accès sélectif aux données nécessaires à leurs tâches d'exécution. Peuvent notamment accéder aux données les cantons (p. ex. les polices, les chimistes cantonaux), les autorités compétentes en matière de concession et d'autorisation, Swissmedic ou l'OFDF.

*Let. c :* le Conseil fédéral règle le traitement et l'utilisation des données. Les données relatives aux flux de marchandises devront être mises à la disposition des autorités d'autorisation et de contrôle de la Confédération et des cantons, en particulier à des fins de contrôle. Les certificats d'analyse enregistrés dans le système de suivi dans le cadre de l'autocontrôle de la qualité des produits régi à l'art. 33, al. 2, doivent servir aux autorités cantonales à vérifier que les exigences applicables à la qualité des produits définies au chapitre 4, section 2, sont remplies et que les fabricants se conforment aux obligations en matière d'autocontrôle qui leur sont imposées à l'art. 33. Ces données peuvent en outre être utilisées pour calculer la taxe d'incitation à percevoir (cf. art. 64, al. 3), à contrôler la réalisation des objectifs de la taxe d'incitation (cf. art. 62, al. 5) et, sous forme statistique, aux fins du monitoring selon l'art. 68.

---

Art. 86 *Collaboration internationale*

En vertu de l'*al. 1*, les autorités fédérales compétentes collaborent avec les autorités et institutions étrangères et avec les organisations internationales. La collaboration dans le domaine du cannabis vise d'une part à éviter que la réglementation suisse du cannabis n'impacte négativement les pays n'ayant pas une réglementation similaire. De plus, cette disposition doit assurer une action coordonnée avec les pays disposant d'une telle réglementation. Les « organisations internationales » visées sont par exemple l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'UE et le Conseil de l'Europe. La collaboration internationale pourrait notamment être importante lorsqu'un produit cannabique mis sur les marchés suisse et étranger par une entreprise qui a son siège en Suisse et que celui-ci fait l'objet de mesures de rappel ou de retrait du marché suisse. À l'inverse, il est aussi envisageable que les autorités suisses puissent être informées par les autorités étrangères sur des risques concernant un produit importé en Suisse. La Suisse pourrait également participer à un réseau de laboratoires établi au niveau international traitant en particulier des questions d'analyse de produits et de développement en commun de méthodes de contrôle. En matière de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, l'art. 29b LStup demeure la base juridique de la collaboration internationale de fedpol (cf. commentaire relatif à l'art. 3, al. 1, let. d, ainsi qu'à la modification d'autres actes, ch. 3, art. 29b LStup). En sus de la coopération avec Interpol, la coopération avec Europol revêt pour fedpol une importance capitale.

L'*al. 2* donne au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords internationaux de coopération dans les domaines techniques de l'échange d'informations avec des organisations internationales ou des autorités étrangères et de la participation à des systèmes internationaux d'information des consommateurs ou des autorités (*let. a*). Le Conseil fédéral doit disposer de la même compétence concernant la participation d'experts suisses aux réseaux internationaux actifs dans le domaine de la prévention des addictions (*let. b*). Par ailleurs, d'autres accords internationaux peuvent être conclus en vertu de l'art. 14 LETC, notamment concernant l'adoption ou la modification de normes techniques.

### Section 3 Tâches des cantons

Art. 87 *Tâches d'exécution des cantons*

Les cantons sont chargés de l'exécution des dispositions de la future LPCan dans la mesure où celle-ci n'a pas été explicitement confiée à la Confédération (*al. 1*). Ils édictent notamment les dispositions d'exécution nécessaires et règlent leur organisation dans le cadre de cette loi. Ces tâches englobent notamment l'octroi, le renouvellement et le retrait des concessions pour les points de vente, les contrôles dans le domaine de la production, l'organisation des achats tests et de l'exécution des poursuites pénales.

L'al. 2 dispose que les cantons déclarent à l'OFSP les autorités désignées pour exécuter la présente loi. Cela permet notamment de faciliter la coordination par la Confédération (cf. art. 84).

Les cantons rendent compte tous les deux ans à l'OFSP de l'exécution de la future LPCan (al. 3). Le Conseil fédéral peut définir le contenu de ces comptes rendus pour assurer l'uniformité de l'activité d'information des cantons (cf. art. 84, al. 2). Il peut par exemple demander que les cantons fournissent des informations sur les contrôles réalisés pour vérifier la qualité des produits et sur les contrôles menés dans les points de vente.

#### Art. 88 *Élimination du matériel initial, des déchets et des produits cannabiques*

Dans un souci de cohérence de l'exécution, la réglementation de l'élimination du matériel initial et des déchets ainsi que des produits cannabiques à des fins non médicales doit correspondre à celle du cannabis à des fins médicales selon l'article 70 de l'OCS-tup. L'al. 1 prévoit en conséquence que le matériel initial, les déchets et les produits cannabiques altérés, périmés, inutilisés ou saisis soient éliminés de manière appropriée par les autorités cantonales compétentes. Les déchets produits lors du processus de culture ou de fabrication, mais réutilisés ne doivent pas être éliminés. Une élimination appropriée du matériel initial, des produits cannabiques et de leurs déchets a pour objectif d'assurer qu'ils ne soient pas réintroduits sur le marché illégal ou utilisés de manière abusive. L'élimination des produits cannabiques liés à la vente en ligne doit être effectuée par le canton dans lequel les produits cannabiques sont stockés.

Les frais d'élimination sont à la charge des titulaires d'autorisation, des concessionnaires, des propriétaires ou des détenteurs (al. 2).

L'al. 3 prévoit que les données nécessaires relatives à l'élimination seront introduites par les autorités cantonales compétentes dans le système de suivi électronique visé à l'art. 85. Le nombre et la quantité de matériel initial éliminé, de déchets contenant du THC éliminés et de produits cannabiques éliminés sont enregistrés. Dans la pratique, les inscriptions peuvent également être effectuées par le titulaire de l'autorisation ou le concessionnaire et l'autorité cantonale se contente de confirmer les quantités éliminées dans le système. Les modalités d'enregistrement sont fixées par le Conseil fédéral (cf. art. 85, al. 3).

### Section 4 Information du public

#### Art. 89

L'al. 1 prévoit une obligation d'information de la part des autorités fédérales et cantonales. Elles doivent informer le public de manière simple et facile d'accès, en particulier sur les risques pour la santé que représentent le cannabis et les produits cannabiques (let. a). On entend ici notamment les risques d'addiction au cannabis et les effets secondaires de la consommation. Ces obligations constituent entre autres une

base légale pour la réalisation de campagnes de prévention, d'information et de sensibilisation, par exemple des campagnes d'information sur les risques de la conduite d'un véhicule sous l'influence du cannabis. La *let. b* prévoit l'obligation pour les autorités fédérales et cantonales compétentes d'informer le public sur les connaissances scientifiques d'intérêt général en matière de protection de la santé en lien avec le cannabis et les produits cannabiques. L'information relative à l'activité de contrôle selon la *let. c* peut s'effectuer sous la forme de rapports annuels ou d'une autre manière appropriée. Le public doit aussi être informé des résultats du monitoring visé à l'art. 68, al. 1 (*let. d*).

L'*al. 2* charge la Confédération d'assurer la sensibilisation et l'information pour cultiver d'une manière sûre les graines et les boutures de cannabis à des fins d'autoapprovisionnement. Il s'agira par exemple d'informations visant à éviter le développement de moisissures ou à détecter la présence de moisissures dans les fleurs séchées. L'Office fédéral de l'agriculture sera sollicité pour la collecte d'informations.

## Chapitre 12 Dispositions finales

### Art. 90 – 92

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires à l'application de la loi (*art. 90*, cf. aussi *ch. 7.6*). La modification d'autres actes par le présent projet est réglée en annexe (*art. 91*). Les modifications sont commentées dans les sections suivantes. En tant que loi fédérale, le projet est soumis au référendum facultatif conformément à l'art. 141, al. 1, let. a, Cst. (*art. 92*). Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. De cette manière, l'entrée en vigueur et l'adoption des dispositions d'exécution peuvent être coordonnés.

## Annexe : Modification d'autres actes

### 1. Code pénal suisse<sup>195</sup>

#### Art. 66a, al. 1, let. q

L'expulsion d'un étranger jugé pour un crime visé à l'art. 73, al. 2 doit être possible. Il s'agit du trafic illicite et systématique de stupéfiants en bande, du trafic par métier de stupéfiants ayant des effets de type THC lorsqu'un chiffre d'affaires important ou un bénéfice substantiel est réalisé ainsi que du fait d'offrir, de céder ou de rendre accessible à titre commercial des stupéfiants ayant des effets de type THC dans des établissements de formation destinés principalement aux mineurs, comme par exemple des écoles, ou dans leur périmètre immédiat. L'expulsion de Suisse est prononcée quelle que soit la quotité de la peine infligée et pour une durée de cinq à quinze ans.

<sup>195</sup> RS 311.0

*Minorité : art. 66a, al. 1, let. q*

Une minorité (Glärner, Aeschi, de Courten, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propose que les étrangers soient en outre punis d'une expulsion du territoire suisse pour tous les faits pouvant être sanctionnés par une peine privative de liberté.

## **2. Loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre<sup>196</sup>**

*Art. 1, al. 1, let. a, ch. 10*

En vertu de l'art. 1, al. 1, let. a, ch. 10, en vigueur de la LAO, est sanctionné par une amende d'ordre dans une procédure simplifiée quiconque commet une contravention prévue dans la LStup. L'ordonnance du 16 janvier 2019 sur les amendes d'ordre<sup>197</sup> prévoit à l'annexe 2, ch. 8001, que seule la consommation illicite et intentionnelle de stupéfiants ayant des effets de type THC visée à l'art. 19a, ch. 1, LStup est sanctionnée par une amende d'ordre. Cette disposition est obsolète puisque la consommation de stupéfiants ayant des effets de type THC n'est plus punissable. Ce sont désormais les contraventions prévues dans l'avant-projet qui sont punies d'une amende d'ordre. Il faut donc remplacer au ch. 10 « loi sur les stupéfiants » par « loi du ... sur les produits cannabiques (LPCan) ». Les contraventions pertinentes ici sont les celles définies à l'art. 74 de la LPCan modifiée, c'est-à-dire les contraventions aux dispositions régissant l'auto-appvisionnement (cf. art. 12 ss LPCan modifiée) et les quantités de stupéfiants ayant des effets de type THC que les particuliers sont autorisés à posséder dans l'espace public (cf. art. 7 LPCan modifiée).

*Art. 4, al. 2*

En principe, la loi sur les amendes d'ordre s'applique aux contraventions commises par des mineurs âgés de 15 ans ou plus au moment des faits et par des adultes. L'art. 4, al. 2, instaure une exception à ce principe : il exclut que la procédure de l'amende d'ordre soit appliquée aux personnes âgées de moins de 18 ans au moment des faits. Cette exception dénote l'attention particulière accordée à la protection de la jeunesse. Les personnes n'ayant pas 18 ans révolus seront sanctionnées non pas dans la procédure d'amende d'ordre, mais en application de la loi du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs (droit pénal des mineurs, DPMIn)<sup>198</sup>. Cette loi est avant tout au service de la protection et de l'éducation des mineurs (art. 2, al. 1, DPMIn). Elle privilégie les mesures visant un changement de comportement par rapport aux sanctions. Les jeunes qui ont commis une contravention selon l'art. 74 LPCan modifiée et qui avaient 18 ans révolus au moment des faits pourront être sanctionnés selon la procédure de l'amende d'ordre.

<sup>196</sup> RS 314.1

<sup>197</sup> RS 314.11

<sup>198</sup> RS 311.1

## 2a. Loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière<sup>199</sup>

La commission propose de conserver le principe en vigueur d'une tolérance zéro pour le cannabis dans la circulation routière (cf. ch. 2.1.2 et 4.1.2) et donc de ne pas modifier la LCR. Dans le droit en vigueur, le cannabis et le THC sont couverts par les dispositions régissant les stupéfiants, selon lesquelles toute personne qui n'a pas les capacités physiques et psychiques nécessaires pour conduire un véhicule parce qu'elle est sous l'influence de l'alcool, de stupéfiants, de médicaments ou pour d'autres raisons est réputée incapable de conduire (art. 31, al. 2, LCR). Le taux de concentration dans le sang total à partir duquel une personne est réputée incapable de conduire, indépendamment de toute autre preuve et de tout degré de tolérance individuel, est fixé par voie d'ordonnance (art. 55, al. 7, LCR). La présence de THC est considérée comme prouvée lorsque sa quantité mesurée dans le sang total atteint ou dépasse la valeur-limite de  $1,5 \mu\text{g/L}^{200}$ .

*Minorité : Annexe, ch. 2a, Art. 15d, al. 1, let. a<sup>bis</sup> et b, art. 16a al. 1, let. b<sup>bis</sup> et c, art. 16b, al. 1, let. b<sup>bis</sup> et b<sup>ter</sup>, art. 16c, al. 1, let. b<sup>bis</sup> et c, art. 19, al. 3, art. 31, al. 2<sup>bis</sup>, 2<sup>ter</sup>, 2<sup>quater</sup> et 2<sup>quinquies</sup>, art. 55, al. 5 et al. 7, let. a<sup>bis</sup>, art. 91 tit. marg., al. 1, let. b<sup>bis</sup> et al. 2, let. a<sup>bis</sup>*

Une minorité (Gysi Barbara, Crottaz, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Porchet, Weichelt, Wyss) propose de maintenir l'actuelle interdiction de conduire sous l'influence du cannabis, mais de graduer les sanctions selon le taux de THC présent dans le sang. À cet effet, deux seuils seraient fixés (cf. ch. 4.2.2) :

*Minorité : Annexe, ch. 2a, art. 55, al. 5 et 7, let. a et d*

Une minorité (Thalmann-Bieri, de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Roduit, Wyssmann) propose d'ancrer explicitement dans la loi l'actuelle interdiction de conduire sous l'influence du cannabis.

## 3. Loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants<sup>201</sup>

*Art. 1, let. c*

À la *let. c*, la notion de « consommation problématique » est complétée. On entend par consommation problématique de cannabis une consommation qui a des effets négatifs sur la vie de la personne concernée ou sur son entourage. Cela peut se traduire par des problèmes physiques, psychiques ou sociaux, tels qu'une dépendance, des difficultés dans la vie professionnelle ou privée, une perte de contrôle de la consommation ou des atteintes à la santé. La consommation problématique comprend en outre la consommation inadaptée à la situation, par exemple pendant la grossesse, en présence de

<sup>199</sup> RS 741.01

<sup>200</sup> Art. 34 de l'ordonnance de l'OFROU sur concernant l'ordonnance sur le contrôle de la circulation routière (OCCR-OFROU, RS 741.013.1), ainsi que l'art. 2, al. 2 de l'ordonnance sur les règles de la circulation routière (OCR, RS 741.11).

<sup>201</sup> RS 812.121

mineurs ou avant ou pendant la participation à la circulation routière Le mode de consommation (p. ex. utilisation de matériel non stérile) ou encore avec des caractéristiques personnelles (enfance et adolescence) peuvent aussi augmenter les risques. Les personnes ne doivent pas seulement être protégées des conséquences médicales et sociales induites par les troubles psychiques et les comportements liés à l'addiction. Il est tout autant important de les protéger contre les conséquences générales d'une consommation problématique. Dans une optique de prévention au sens de l'art. 1a LStup, il est important de prendre des mesures de protection sans attendre que des troubles liés à l'addiction se développent et intervenir si possible précocement, quand d'autres formes de consommation problématique sont présentes. La présente modification tient compte du fait que le cannabis et d'autres drogues dites « récréatives » donnent souvent lieu à une consommation problématique, qui nécessite elle aussi une intervention, sans pour autant provoquer de troubles liés à l'addiction. Cet ajout est nécessaire parce que l'art. 3, al. 1, let. b de l'avant-projet LPCan précise que la LStup s'applique dans le domaine de la prévention, de la thérapie et de la réduction des risques. Mais il est utile également en ce qui concerne les autres stupéfiants.

*Art. 1c Lien avec la loi sur les produits cannabiques*

L'al. 1c est le pendant des art. 2 et 3, al. 2 de l'avant-projet de la LPCan (cf. commentaires relatifs à aux articles 2 et 3 de l'avant-projet LPCan).

*Art. 2, let. a*

Le contenu de la *let. a* reste inchangé sur le fond, à l'exception du terme « cannabis », qui est remplacé par « tétrahydrocannabinol ». Au sens strict, la notion d'« effets de type cannabique » est incorrecte sur le plan scientifique car l'effet psychotrope du cannabis découle du principe actif contenu dans la plante, à savoir le THC. De plus, le cannabis en tant que stupéfiant inclut le chanvre contenant du THC et les préparations à base de chanvre contenant du THC. Enfin, la notion de « stupéfiants ayant des effets de type THC » englobe le cannabis mais aussi le THC sous sa forme pure, qui peut aussi être fabriqué de manière synthétique (cf. commentaires des art. 2 et 3 de l'avant-projet LPCan). Outre cette modification terminologique, la *let. a* est restructurée dans un souci de clarté.

*Art. 3b Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*

L'ajout à l'al. 1 de la formulation « prévention de la consommation problématique » vise à étendre le champ d'action du pilier de la prévention dans le contexte de l'introduction de la future LPCan. En effet, la notion de « troubles liés à l'addiction » n'inclut pas complètement la consommation problématique ; cette dernière peut précéder le développement d'une addiction, et peut dans certains cas être à l'origine de troubles liés à l'addiction. En ce qui concerne les stupéfiants, une attention particulière est ainsi portée plus en amont à l'information et au conseil en matière de prévention de la consommation problématique et non seulement au stade des troubles liés à l'addiction. Dans la pratique, cette disposition est déjà appliquée dans ce sens par les cantons.

L'ajout de la formulation « notamment dans les lieux de formation » vise à mettre explicitement l'accent sur les établissements de formation en matière d'information

et de conseil. Cette notion désigne l'ensemble des établissements d'enseignement de l'école obligatoire jusqu'à la formation professionnelle et la formation supérieure. La protection de la jeunesse fait partie des objectifs de l'avant-projet (cf. art. 1 avant-projet LPCan), mais elle est également centrale en ce qui concerne les autres stupéfiants. Étant donné que les enfants et les jeunes passent une grande partie de leur journée dans les établissements d'enseignement, ceux-ci constituent un environnement idéal pour informer et conseiller ce groupe de la population sur les questions de dépendance et les conséquences négatives de la consommation de stupéfiants et de substances psychotropes sur la santé et la société.

L'ajout de la phrase « Ils encouragent également le repérage et l'intervention précoce » vise à mentionner explicitement dans la LStup cette approche éprouvée de la prévention en tant que mesure des cantons. Le but est de permettre aux professionnels d'intervenir et d'engager les mesures correspondantes rapidement. Comme l'a mis en évidence le rapport de synthèse d'Infodrog consacré aux annonces en cas de mise en danger en lien avec la consommation de substances psychoactives chez les enfants et les jeunes<sup>202</sup>, les établissements de formation et le personnel enseignant jouent précisément un rôle fondamental dans ce processus. Il s'agit ainsi d'une raison supplémentaire pour intégrer les établissements de formation à l'al. 1. La compétence d'adopter des mesures dans le cadre de l'intervention précoce relève des cantons. Cette adaptation correspond également déjà à la réalité de l'exécution dans les cantons.

À l'al. 2, la terminologie dans le texte allemand est alignée sur la définition employée par l'OFSP dans le cadre de la prévention.<sup>203</sup>

### *Art. 3g Tâches des cantons*

Le commentaire relatif à l'ajout à l'art. 3b, al. 1, de la notion de « consommation problématique » s'appliquant ici aussi, par analogie, il faut compléter l'art. 3g en conséquence. Ainsi, les mesures de sensibilisation notamment visant à prévenir ou à atténuer la dégradation des conditions médicales et sociales ne doivent pas être prises seulement à la suite de troubles liés à l'addiction, mais dès le stade de la consommation problématique.

### *Art. 3j, phrase introductive et let. b et d*

La let. b est complétée en ce sens que la promotion de la recherche scientifique peut aussi porter sur les causes et les conséquences d'une consommation problématique de stupéfiants et de substances psychotropes. La let. d mentionne également la consommation problématique.

### *Art. 5, al. 1, troisième phrase*

L'al. 1 est complété de manière que, par analogie à l'autorisation d'exportation, une autorisation d'importation puisse également être délivrée si elle n'est pas requise par

<sup>202</sup> Stucki, S. (2023): Meldungen bei Gefährdung durch Substanzkonsum bei Kindern und Jugendlichen. Analyse und Empfehlungen. Synthesebericht. Bern: Infodrog.

<sup>203</sup> OFSP (2022).

la LStup ou par les conventions internationales, mais qu'elle est exigée par le pays de provenance. Cette adaptation met en œuvre une recommandation formulée par le Conseil fédéral dans son rapport du 18 mars 2021 en réponse au postulat Minder 21.3280 « Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit ». Une autorisation d'importation pourrait être délivrée par exemple lorsqu'un importateur souhaite faire rentrer en Suisse du cannabinoïde CBD en provenance d'un pays qui le considère comme un stupéfiant et qui, en application de la Convention unique sur les stupéfiants, requiert donc une autorisation d'importation (*import permit*) établie par les autorités suisses (Swissmedic) bien qu'en Suisse le CBD ne rentre pas dans le champ de la législation sur les stupéfiants.

*Art. 8, al. 1, let. d et 5*

L'al. 1, let. d prévoit, dans sa version actuelle, que les stupéfiants ayant des effets de type cannabique, à moins qu'ils ne soient utilisés à des fins médicales, ne peuvent être ni cultivés, ni importés, ni fabriqués ou mis dans le commerce. Étant donné que les stupéfiants ayant des effets de type THC (cannabis selon le droit en vigueur) et utilisés à des fins non médicales relèvent désormais du champ d'application de l'avant-projet (art. 2) et qu'ils pourront être cultivés, importés, fabriqués ou mis dans le commerce conformément aux futures dispositions, il y a lieu d'abroger la let. d.

Comme les stupéfiants ayant des effets de type THC à usages non médical pourront être cultivés, importés, fabriqués ou mis dans le commerce en vertu des règles de l'avant-projet, les autorisations exceptionnelles visées à l'al. 5, let. b, ne sont plus nécessaires. L'abrogation de la let. b permet de restructurer l'al. 5 et de se passer de l'énumération de lettres.

*Art. 8a*

En vertu de l'art. 8a, l'OFSP peut autoriser des essais pilotes scientifiques impliquant des stupéfiants ayant des effets de type cannabique. Dès l'entrée en vigueur de la future LPCan, les stupéfiants ayant des effets de type cannabique respectivement de THC pourront être utilisés (cultivés, fabriqués, vendus, etc.) à des fins non médicales sans autorisation exceptionnelle et selon les dispositions de la future LPCan. En conséquence, au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la future LPCan, il ne sera plus nécessaire d'autoriser de nouveaux essais pilotes pour la recherche scientifique sur l'utilisation de stupéfiants ayant des effets de type THC. Quant aux essais pilotes autorisés qui ne seront pas encore terminés après l'entrée en vigueur de la future LPCan, il sera fixé dans une disposition transitoire jusqu'à quand ces autorisations resteront valables (cf. commentaire qui suit sur le nouvel art. 36b, avant-projet LStup modifiée).

*Art. 8b, titre, al. 1, phrase introductive*

Le titre de l'art. 8b est adapté, étant donné que le terme générique utilisé n'est plus « stupéfiant ayant des effets de type cannabique » mais « stupéfiant ayant des effets de type tétrahydrocannabinol » (cf. art. 2, let. a avant-projet LStup modifiée). En conséquence, le nouveau terme est également inséré à l'al. 1 à la place de « cannabique ».

*Art. 19b, al. 2*

En vertu de l'*art. 19b*, celui qui se borne à préparer des stupéfiants en quantités minimes, pour sa propre consommation ou pour permettre à des tiers de plus de 18 ans d'en consommer simultanément en commun après leur en avoir fourni gratuitement, n'est pas punissable. L'*art. 19b, al. 2* précise que dix grammes de stupéfiants ayant des effets de type cannabique sont considérés comme une quantité minimale. La consommation personnelle de produits cannabiques à des fins non médicales n'est plus punissable dans le cadre de l'avant-projet. Par ailleurs, l'avant-projet prévoit notamment des dispositions pénales en cas de dépassement de la quantité maximale autorisée pour la possession et la remise de THC à des fins non médicales (art. 74 de l'avant-projet LPCan). En revanche, aucune disposition pénale n'est prévue pour la consommation personnelle ou en commun. L'*al. 2* est donc abrogé.

*Art. 29b, al. 2, let. c, ch. 7*

L'*al. 2, let. c* est complété par un nouveau ch. 7, en vertu duquel fedpol établit également des contacts avec Europol. En plus de la coopération avec Interpol, celle avec Europol est essentielle pour la coopération internationale.

*Art. 36b Disposition transitoire relative à la modification du ...*

À la suite de l'entrée en vigueur de la LPCan, plus aucune nouvelle autorisation d'essai pilote ne sera délivrée (cf. commentaire de l'*art. 8a* l'avant-projet LStup modifiée). En revanche, si des essais pilotes autorisés ne sont pas encore terminés à ce moment-là, le Conseil fédéral doit fixer la durée de leur validité. À noter qu'il ne sera plus possible de mener des essais pilotes avec du cannabis au-delà du 14 mai 2031.

**4. Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la protection contre le tabagisme passif<sup>204</sup>***Art. 2, al. 1, 2 première phrase et 4<sup>bis</sup>*

L'*art. 2, al. 1*, de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif est complété en ce sens que la fumée (*let. a*) et la vaporisation (*let. b*) de produits cannabiques et de produits issus de l'auto-approvisionnement, au sens des art. 12 et 14 de l'avant-projet LPCan sont également interdites dans les locaux visés à l'*art. 1, al. 1 et 2*.

La modification de l'*alinéa 2* doit permettre à un exploitant ou à la personne responsable du règlement intérieur d'autoriser, dans les locaux fumeurs, non seulement la fumée, mais aussi la vaporisation, généralement moins nocif. Les conditions pour locaux fumeurs restent les mêmes : en principe personne n'y est employé, les locaux sont clairement séparés, bien indiqués et suffisamment aérés.

Le nouvel *al. 4<sup>bis</sup>* prévoit que l'accès aux locaux fumeurs est interdit aux mineurs si l'exploitant autorise la fumée ou la vaporisation de produits cannabiques et de produits issus de l'auto-approvisionnement dans ces derniers. Cette restriction s'inscrit

dans une optique de protection de la jeunesse et vise à maintenir la cohérence avec l'interdiction d'accès aux mineurs dans les locaux de consommation visée à l'art. 43, al. 3 de l'avant-projet LPCan.

*Art. 3, al. 2*

Le nouvel *al. 2* prévoit que l'accès aux établissements fumeurs est interdit aux mineurs si la consommation de produits cannabiques et de produits issus de l'auto-approvisionnement est autorisée par le canton sur demande correspondante des exploitants. Cette restriction s'inscrit dans une optique de protection de la jeunesse et garantit la cohérence avec la réglementation sur les locaux de consommation visée à l'art. 43, al. 3 de l'avant-projet LPCan ainsi qu'avec l'art. 2, al. 4<sup>bis</sup> de la loi sur la protection contre le tabagisme passif.

*Art. 5, al. 1, let. b*

En vertu de l'*al. 1, let. b* est puni d'une amende de 1 000 francs au plus quiconque, intentionnellement ou par négligence, aménage des locaux fumeurs qui ne remplissent pas les conditions fixées à l'art. 2, al. 2 et 4<sup>bis</sup>.

## 6 Conséquences

Les effets escomptés de l'avant-projet sur la Confédération, les cantons, l'économie et la société ont été examinés de manière approfondie, notamment dans le cadre d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR 2025) réalisée par un institut privé.<sup>205</sup> L'AIR a été réalisée sur la base de l'avant-projet adopté par la CSSS-N le 14 février 2025. L'estimation des coûts d'exécution contenue dans l'AIR comporte toutefois des incertitudes. Certaines estimations sont basées sur des hypothèses difficilement prévisibles, comme le nombre de cultivateurs, de fabricants ou de points de vente. Par ailleurs, le degré de contrôle exercé par les autorités dépendra du comportement des acteurs du marché et de l'évolution du marché ou de la société, c'est-à-dire d'éléments difficiles à cerner. De plus, il est en partie trop tôt pour définir en détail la conception de certains systèmes informatiques. La présentation des conséquences financières se fait donc sous forme d'intervalles.

Dans l'état actuel de la situation, la date d'entrée en vigueur de la loi n'est pas claire. Elle dépend de la durée des débats parlementaires, de celle d'un éventuel référendum facultatif, ainsi que du temps nécessaire à la rédaction du droit d'exécution aux niveaux national et cantonal. Les incertitudes inhérentes au processus politique rendent impossible toute estimation de la durée de ces étapes.

<sup>205</sup> Trageser, J. / Eichler, M. / Ramseier, L. / von Stokar, T. / Apreda, K. (2025): Analyse d'impact de la réglementation concernant la régulation du marché du cannabis, INFRAS (en allemand), disponible sous [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 20.473 > documents publics de la commission

Les besoins supplémentaires en termes de finances et de personnel ainsi que leur financement seront réexaminés en vue de l'entrée en vigueur en fonction de l'issue des débats parlementaires.

## 6.1 Conséquences pour la Confédération

L'avant-projet prévoit des tâches d'exécution pour la Confédération dans différents domaines : mise en place et exploitation d'un système de suivi électronique ; octroi d'autorisations pour la culture et la fabrication ainsi que pour leur contrôle ; octroi de la concession pour la vente en ligne ; mise en place de la taxe d'incitation ; contrôle du respect de l'interdiction de la publicité sur Internet ; acquisition et exploitation du portail de déclaration pour les produits cannabiques ; surveillance de l'interdiction de la publicité sur Internet ; information du public ; monitoring ; évaluation ; coopération internationale ; octroi d'autorisations pour l'importation, le transit et l'exportation ainsi que pour leur contrôle ; contrôles à la frontière ; surveillance de l'application de la loi par les cantons ; coordination éventuelle des mesures d'exécution et des activités d'information. Les nouvelles charges d'exécution incombent en premier lieu à l'OFSP, en second lieu à l'OFDF (perception de la taxe d'incitation). D'autres charges d'exécution sont également engendrées pour l'OFS (monitoring) et pour Swissmedic (autorisations d'importation et d'exportation).

Selon les estimations résultant de l'AIR, la future LPCan entraînera pour la Confédération des *coûts de mise en place* de 13,9 à 20,1 millions de francs. Il s'agit de charges matérielles et de frais de personnel qui seront engagés une seule fois au cours des trois années avant l'entrée en vigueur de la loi et au cours des trois premières années après l'entrée en vigueur de la loi. Sur ce montant, 10,1 à 13 millions de francs seront dépensés avant l'entrée en vigueur et 3,8 à 7,1 millions au cours des trois premières années suivant l'entrée en vigueur. Il faudra également prévoir des *coûts d'exécution annuels récurrents* compris entre 6,2 et 9 millions de francs ; ils seront générés dès l'entrée en vigueur de la loi.

Les frais de personnel inclus dans les coûts de mise en place sont estimés à 2 à 4,8 millions de francs (soit 11,2 à 26,5 EPT). Une grande partie de ces frais seront générés au cours des trois premières années suivant l'entrée en vigueur de la loi pour faire face au nombre de demandes d'autorisation de culture et de production, présumé élevé durant cette phase initiale. Le manque de précision de cette estimation s'explique par le nombre difficilement prévisible de demandes d'autorisation, estimé entre 100 et 150 durant les premières années. Les frais de personnel récurrents, estimés à 3 à 4,5 millions de francs annuels (soit 16,2 à 24,9 EPT), sont prévus notamment pour l'exécution de la taxe d'incitation (4 à 9 EPT), l'octroi des autorisations et leur contrôle (5 EPT) ainsi que pour la supervision et la coordination (2 à 2,5 EPT). Le manque de précision concernant la taxe d'incitation s'explique par le nombre difficilement prévisible de points de vente, estimé selon l'AIR entre 200 et 400 (cf. ch. 6.2.1).

Les 10,1 à 13 millions de francs de coûts d'exécution avant l'entrée en vigueur de la loi concernent notamment le développement du système de suivi électronique, la création d'un système d'exécution de la taxe d'incitation, et le développement du système d'autorisation pour la culture et la production. Ces systèmes doivent être opérationnels

au moment de l'entrée en vigueur, faute de quoi les acteurs du marché seraient dans l'incapacité d'agir. Il serait également judicieux de mettre en place des mesures d'information et de sensibilisation à titre préventif avant l'entrée en vigueur. Cela permettrait, dans la perspective de la légalisation, de sensibiliser la population aux risques liés à la consommation de cannabis et de l'informer sur la nouvelle réglementation.

La loi prévoit un financement à la charge des usagers à l'origine des coûts, par le biais d'émoluments et d'une indemnité d'exécution (cf. commentaires relatifs aux art. 65 et 66). Les ressources issues des émoluments et indemnités d'exécution doivent être utilisées pour financer les coûts d'exécution qui seront engagés dès l'entrée en vigueur de la loi (affectation à une fin déterminée). Les émoluments perçus au cours des trois premières années sont estimés, en fonction du nombre d'autorisations à délivrer, à un total de 1,8 à 4,8 millions de francs, puis à 0,1 à 0,3 millions de francs par an. Les recettes provenant de l'indemnité d'exécution sont estimées à 6,2 à 9 millions de francs par an. Les frais d'évaluation (art. 69) ne peuvent être financés ni par les émoluments ni par l'indemnité d'exécution. Les coûts de mise en place engagés avant l'entrée en vigueur de la loi ne peuvent pas être financés rétroactivement par le biais d'émoluments ou de l'indemnité d'exécution. Ils sont à la charge de la Confédération et doivent être couverts par le budget global adopté.

La part de l'indemnité d'exécution dans les recettes de la taxe d'incitation est estimée à 3 à 4 %. Dans les premières années suivant l'entrée en vigueur, les recettes de la taxe d'incitation seront limitées du fait de la taille encore restreinte du marché. Les coûts de mise en place durant les trois premières années doivent aussi être financés autant que possible par l'indemnité d'exécution. Le Conseil fédéral peut à cet effet adapter la part de cette indemnité en conséquence durant cette période. Au fur et à mesure de l'instauration du marché légal, la part de l'indemnité d'exécution se rapprochera de l'intervalle estimé.

Les tableaux suivants donnent un aperçu indicatif des recettes et dépenses estimées.

Tableau 2 : Dépenses (en millions de francs)

	Dépenses annuelles au cours des 3 années précédant l'entrée en vigueur	Dépenses annuelles au cours des 3 années suivant l'entrée en vigueur	Dépenses annuelles à partir de la 4 <sup>e</sup> année suivant l'entrée en vigueur
<b>Coûts de mise en place</b>			
Charges matérielles	3,1 à 4,1	0,9 à 1,1	
Frais de personnel	0,3 (1,5 EPT)	0,4 à 1,3 (2,3 à 7,4 EPT)	
<b>Frais récurrents</b>			
Charges matérielles		3,3 à 4,5	3,3 à 4,5
Frais de personnel		2,9 à 4,5 (16,2 à 24,9 EPT)	2,9 à 4,5 (16,2 à 24,9 EPT)
<b>Total</b>	3,4 à 4,4*	7,5 à 11,4	6,2 à 9
* Le total des coûts annuels de mise en place avant l'entrée en vigueur diffère légèrement des chiffres mentionnés plus haut dans le texte en raison de l'arrondi des chiffres.			

Tableau 3 : Recettes (en millions de francs)

	Recettes annuelles au cours des 3 années suivant l'entrée en vigueur	Recettes annuelles à partir de la 4 <sup>e</sup> année suivant l'entrée en vigueur
<b>Recettes</b>		
Émoluments	0,6 à 1,6	0,1 à 0,3
Indemnité d'exécution	6,9 à 9,8	6,1 à 8,7
<b>Total</b>	7,5 à 11,4	6,2 à 9

## 6.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

L'avant-projet prévoit des tâches d'exécution pour les cantons dans différents domaines : il s'agit notamment du contrôle du respect des exigences relatives aux produits cannabiques en matière de qualité, de sécurité et d'emballage (cf. sections 2 et 3 du chapitre 4), de l'octroi de concessions pour la vente ainsi que du contrôle du respect des dispositions relatives aux points de vente (cf. sections 1 à 3 du chapitre 5), du contrôle du respect de l'obligation de saisie dans le système de suivi, de l'information du public et des poursuites pénales.

Dans l’AIR, les coûts d’exécution ont été estimés pour le total de tous les cantons. Certains ont été extrapolés. Ils varient également d’un canton à l’autre. Le facteur qui influe le plus ici est le nombre de points de vente implantés dans le canton.

Selon les estimations résultant de l’AIR, les cantons devront supporter des coûts de mise en place de 5,5 à 10,5 millions de francs, puis des coûts récurrents annuels de 2 à 4,5 millions de francs. Les coûts d’exécution les plus importants pour les cantons sont liés à l’octroi des concessions pour la vente et au contrôle des points de vente. Le manque de précision de cette estimation s’explique par le nombre difficilement prévisible de points de vente, estimé selon l’AIR entre 200 et 400 (cf. ch. 6.2.1).

Aucune estimation quantifiée n’a pu être faite pour les coûts d’exécution des poursuites pénales et des exécutions de peines résultant de la réglementation sur le cannabis. Cette estimation est fournie sur le plan qualitatif au ch. 6.2.4. Il convient de noter ici qu’avec la législation prévue, la suppression de l’interdiction du cannabis à des fins non médicales pourrait également entraîner des économies de coûts.

L’avant-projet prévoit un financement à la charge des usagers à l’origine des coûts par le biais d’émoluments et de taxes de surveillance cantonales (cf. art. 67). Selon les estimations résultant de l’AIR, les taxes de surveillance cantonales pourraient, en fonction du niveau des charges d’exécution, représenter entre 0,4 et 1,2 % des coûts répercutés sur les prix de vente.

### **6.2.1 Différences cantonales et coordination intercantonale**

L’avant-projet accorde aux cantons une marge de manœuvre dans l’application des dispositions de la loi, ce qui entraînera probablement des différences entre eux. Il prévoit que les cantons puissent exercer une influence sur le nombre et l’aménagement des points de vente. Abstraction faite de différents facteurs locaux, l’AIR permet d’estimer le nombre total de points de vente entre 200 et 400. Cela correspond à un point de vente pour 20 000 à 50 000 habitants, le besoin concret dépendant d’une part de la prévalence régionale de la consommation et d’autre part de la densité de population. Cette estimation est basée sur le nombre de clients ayant participé aux essais pilotes.

Par ailleurs, les cantons peuvent décider de mettre plus ou moins l’accent sur la fréquence des contrôles des entreprises de culture, de fabrication et de vente, sur les activités de prévention, sur le traitement et la réduction des risques ou encore sur la lutte contre les activités illégales par la police et la justice. La marge de manœuvre accordée aux cantons dans ces domaines peut entraîner des différences quant à l’expansion du marché légal, aux comportements de consommation et de risque des consommateurs ainsi qu’à la réduction du marché illégal.

L’avant-projet prévoit la possibilité pour la Confédération de créer par exemple une plateforme de coordination pour assurer l’uniformité de l’exécution. Cette mesure permettrait des gains d’efficacité dans la mise en œuvre de certaines tâches, par exemple dans la standardisation des analyses. Les dépenses annuelles récurrentes en personnel pour la coordination entre les cantons et avec la Confédération sont estimées à 0,2 EPT en moyenne par canton (soit env. 1 million de francs pour toute la Suisse).

## **6.2.2 Octroi de concessions et contrôle des concessionnaires et des entreprises de culture et de fabrication**

L'octroi des concessions pour la vente, le contrôle des points de vente et les contrôles de la sécurité et de la qualité des produits représentent les coûts d'exécution les plus importants pour les cantons. Dans l'AIR, ils sont estimés entre 600 000 et 800 000 francs. L'avant-projet prévoit des achats tests par des mineurs afin de contrôler le respect de la limite d'âge. Le Conseil fédéral règle les dispositions nécessaires à la réalisation des achats tests et peut ainsi exercer une influence sur les coûts d'exécution dans les cantons (cf. commentaire de l'art. 46, al. 5). Les cantons disposent toutefois déjà d'expériences en matière d'achats tests pour l'alcool et les produits du tabac. Selon l'AIR, les achats tests devraient coûter entre 100 000 et 400 000 francs par an de frais de personnel pour toute la Suisse. Le contrôle du respect des exigences par les concessionnaires devrait représenter annuellement entre 400 000 et 1,6 million de francs de frais de personnel.

## **6.2.3 Mesures renforcées dans le domaine de la prévention, de la réduction des risques et des traitements**

Pour accompagner la création du marché légal du cannabis, les autorités cantonales compétentes renforceront probablement les mesures de prévention, de réduction des risques et de thérapie, du moins les premières années. Selon les estimations issues de l'AIR, jusqu'à 30 % de dépenses supplémentaires dans ce domaine, soit environ 9 millions de francs, seraient idéales dans une perspective de santé publique. Il ne s'agirait là toutefois que des coûts indirects. Les coûts directs découlant de la loi seront occasionnés par les mesures cantonales d'information et de sensibilisation à mettre en place les premières années, et qui sont estimées entre 1,3 et 2,6 millions de francs.

## **6.2.4 Poursuites pénales et exécution des peines**

L'absence d'expérience d'un marché légal du cannabis empêche de tirer des conclusions fiables sur l'augmentation ou la diminution globale des coûts d'exécution en matière de poursuites pénales et d'exécution des peines. D'un côté, des dépenses supplémentaires seront occasionnées par les procédures pénales pour infractions aux prescriptions, notamment dans le domaine des autorisations et des concessions. D'autre, la création d'un marché légal du cannabis et l'éviction du marché illégal réduiront les coûts de la répression pour les cantons. Mais cela entraînera aussi la suppression des recettes provenant des amendes et des peines pécuniaires, soit environ 4 millions de francs par année. À l'inverse, les amendes et les peines pécuniaires en lien avec la nouvelle loi devraient générer des recettes d'un montant similaire. L'AIR estime que les poursuites pénales et l'exécution des peines devraient dans l'ensemble générer plutôt des économies que des coûts supplémentaires. L'AIR estime que si l'on

en reste au statu quo, les coûts des poursuites pénales et de l'exécution des peines en lien avec le cannabis s'élèveront à environ 50 millions de francs à l'échelle du pays.

Il n'existe pas d'estimations chiffrées sur les conséquences financières dans le domaine des contrôles routiers. Comme le nombre d'usagers de la route sous l'influence du cannabis ne devrait changer que modérément (cf. ch. 6.4.4), la densité des contrôles routiers ne devrait guère augmenter. Il ne devrait donc pas y avoir de coûts supplémentaires à ce niveau.

## **6.2.5 Conséquences sur les villes, les agglomérations et les régions de montagne**

La demande de cannabis est plus importante dans les centres urbains en raison d'une population plus nombreuse et, par conséquent, les problèmes liés à la consommation illicite et au marché illégal s'y posent davantage. C'est donc dans les villes que la nouvelle réglementation du cannabis présente le plus d'intérêt. Il faut s'attendre à ce que les cantons autorisent la majorité des points de vente dans les grandes villes, et aussi dans des villes plus petites. D'autres points de vente devraient être exploités en plus petit nombre dans les agglomérations. Les agglomérations suisses étant de manière générale suffisamment bien desservies par le réseau de transport, la demande de leurs habitants devrait être couverte en suffisance par les points de vente des centres urbains. Pour les consommateurs vivant dans les régions périphériques, la distance jusqu'au point de vente le plus proche ainsi que la quantité autorisée par achat dans l'avant-projet sont raisonnables et suffisantes. Ces personnes disposent également des sources d'approvisionnement que représentent l'auto-approvisionnement et le commerce en ligne. Pour assurer l'approvisionnement, il est également envisageable que, dans les régions périphériques, la vente de cannabis soit concédée à des structures de vente existantes comme les pharmacies.

## **6.3 Conséquences sur l'économie**

Les estimations des conséquences sur l'économie nationale sont entachées d'incertitudes et peuvent varier fortement en fonction des hypothèses (concernant notamment le montant de la taxe d'incitation, le niveau des coûts de production et l'évolution des prix sur le marché illégal). Les estimations fournies ici correspondent à celles considérées comme les plus probables dans l'AIR.

### **6.3.1 Conséquences sur le marché du cannabis**

La légalisation de la culture, de la fabrication et de la vente de cannabis crée un nouveau marché légal en Suisse. La culture et la fabrication de produits cannabiques à des fins non médicales font émerger de nouvelles opportunités lucratives. Des opportunités commerciales apparaissent également dans la vente à but non lucratif de produits cannabiques.

Selon l’AIR, un marché légal du cannabis devrait se développer avec une certaine concurrence au niveau des prix et des produits à travers une offre diversifiée. Il existe en Suisse des fournisseurs déjà en mesure de proposer du cannabis à des fins non médicales sans obstacles majeurs au départ. Il s’agit notamment des producteurs de produits à base de CBD ou de cannabis médical et de ceux qui fournissent les essais pilotes sur les produits cannabiques. À long terme, la possibilité d’importer et d’exporter pourrait également renforcer la concurrence.

#### *Impact sur les acteurs du marché*

L’avant-projet est conçu dans l’objectif de limiter l’expansion de la consommation de cannabis. Du point de vue des acteurs du marché, les principales restrictions sont l’interdiction de la publicité, la vente à but non lucratif, la taxe d’incitation, la limitation du nombre de points de vente et des heures d’ouverture, ainsi que l’interdiction de la vente simultanée de produits cannabiques et de tabac ou d’alcool dans un même point de vente.

Les fabricants doivent faire face à des coûts réglementaires élevés d’autocontrôle de la qualité des produits. Selon l’AIR, ils pourraient représenter 3 à 4 % des coûts de production. Toujours selon l’AIR, les exigences auxquelles sont soumises les entreprises (notamment la protection contre le vol et les connaissances spécialisées, cf. art. 15) ne devraient guère entraîner d’investissements supplémentaires significatifs pour les grandes entreprises déjà établies sur le marché du CBD ou du cannabis médical ni pour les entreprises participant aux essais pilotes. En revanche, les exigences en matière d’entrepôts sécurisés ou d’installations d’élimination des déchets pèseront plus sur les petites entreprises.

Les exploitations agricoles existantes pourraient également bénéficier de la nouvelle réglementation si elles décidaient de se lancer dans la culture du cannabis. La plupart du temps, elles disposent déjà d’un savoir-faire solide ainsi que d’infrastructures spécifiques, de sorte qu’elles peuvent se convertir à la culture du cannabis avec relativement peu d’efforts.

Pour les concessionnaires, des coûts de réglementation seront engendrés notamment par la mise en œuvre de mesures de protection de la jeunesse et de la santé ou par l’emploi de personnel formé. Ces exigences font augmenter les coûts de vente des acteurs du marché.

Malgré les exigences restrictives concernant la vente de produits cannabiques, les points de vente devraient pouvoir être exploités de manière rentable. Les observations recueillies lors d’un essai pilote permettent de supposer que les points de vente à but non lucratif peuvent être exploités de manière à couvrir leurs coûts et qu’il est également possible de dégager un excédent de recettes avec la vente de produits cannabiques qui peut être utilisé à des fins d’intérêt général.<sup>206</sup>

<sup>206</sup> Udrisard, R. / Chavanne, J. / Zobel, F. (2024): Cann-L: l’alternative responsable au cannabis illégal. Etat des lieux et premiers résultats. Rapport de recherche N°180. Lausanne.

### *Conséquence sur le marché illégal*

Il est probable que le marché légal réussira à faire reculer le marché illégal. Selon l’AIR, il pourrait représenter 75 à 85 % du marché au bout de dix ans. 5 % des quantités consommées proviendraient de l’auto-provisionnement et 10 à 20 % continueraient à provenir du marché illégal. Ces estimations sont basées sur des résultats obtenus au Canada. Des études ont montré que cinq ans après la légalisation, environ 82 % des achats étaient effectués sur le marché légal.<sup>207</sup> Les facteurs décisifs jouant en faveur de l’expansion du marché légal sont la possibilité de s’approvisionner légalement, la disponibilité de l’offre en termes de quantité, la sécurité et la qualité des produits, des déclarations fiables sur les substances actives et les ingrédients, ainsi qu’une offre de produits diversifiée. La production à but lucratif favorise également, à travers la concurrence des prix et des produits, l’attractivité des produits sur le marché légal, ce qui contribue à évincer le marché illégal. Il est en outre important que le marché légal soit facilement accessible. Les expériences faites dans d’autres pays et régions montrent que le nombre et la répartition géographique des points de vente jouent un rôle décisif sur la décision des consommateurs de se reporter sur le marché légal. L’AIR estime qu’une bonne accessibilité peut être obtenue en combinant un maillage territorial dense, à raison d’un point de vente pour 20 000 à 50 000 habitants, et le commerce en ligne. En particulier dans les territoires où les points de vente sont plutôt rares, le commerce en ligne, en tant que source d’approvisionnement facilement accessible, est un complément judicieux.

Selon l’AIR, il est probable que le marché illégal réagisse à la réglementation du cannabis par des baisses de prix, comme on peut l’observer au Canada et aux États-Unis. Selon les estimations, le prix sur le marché illégal pourrait baisser de 30 %, ce qui accentuerait la pression sur les prix du marché légal. Selon des estimations, il pourrait y avoir un écart de prix de 30 à 50 %, en raison notamment de la taxe d’incitation. Plus la différence de prix est importante en faveur du marché illégal, plus les consommateurs auront tendance à s’y approvisionner. Les prix hors taxes et TVA du marché légal devraient être comparables à ceux du marché illégal.

Les études sur l’interaction entre les mesures de contrôle des prix (comme la taxe d’incitation proposée ici) et les marchés illégaux ne fournissent pas de données évidentes.<sup>208</sup> Outre la question du prix, le développement du marché illégal dépend avant tout de l’adéquation des dispositions pénales et de l’efficacité de l’application de la loi dans le domaine des poursuites pénales. D’autres aspects, comme la qualité des produits et la facilité d’accès au marché légal, influencent également la capacité à faire reculer le marché illégal. La réduction du marché illégal ne sera probablement pas immédiate mais progressive, de sorte qu’au bout de 10 ans, le marché illégal ne représentera plus que 10 à 20 % du marché.

<sup>207</sup> International Cannabis Policy Study (ICPS) (2023): Canada 2022, Cannabis Report. University of Waterloo.

<sup>208</sup> Ritter, A. et al. (2022). Rehm, J. / Neufeld, M. / Room, R. / Sornpaisarn, B. / Štelemėkas, M. / Swahn, M. H. / Lachenmeier, D. W. (2022): The impact of alcohol taxation changes on unrecorded alcohol consumption: a review and recommendations. *International Journal of Drug Policy*, 99.

### *Conséquences sur la croissance et l'innovation*

Compte tenu de la part minimale du marché du cannabis dans l'activité économique globale de la Suisse, la nouvelle réglementation ne devrait pas avoir d'effets sensibles sur la croissance globale ni sur l'innovation dans l'économie suisse. Si des importations en provenance de l'étranger devaient avoir lieu à l'avenir (cf. ch. 6.3.1), cela devrait conduire à l'arrivée en Suisse de produits innovants et, le cas échéant, présentant moins de risques, et inciter les producteurs nationaux à continuer d'innover.

### *Conséquences potentielles des possibilités d'importation et d'exportation*

L'impact quantitatif potentiel des importations et des exportations sur le marché du cannabis n'a pas pu être évalué dans l'AIR étant donné que le commerce international de cannabis à des fins non médicales devrait rester interdit dans la plupart des pays dans un avenir prévisible. En cas d'importations, il faudrait toutefois s'attendre à des effets substantiels sur la valeur ajoutée en Suisse au niveau de la fabrication : si une partie de la production était importée par les fabricants (art. 60, al. 3), cette valeur ajoutée dans la culture et la fabrication pourrait être supprimée. En même temps, les possibilités d'exportation pour les cultivateurs et les fabricants (art. 60, al. 2 et 3) créeraient des possibilités de débouchés. Leur ampleur dépendra de la dynamique d'un éventuel commerce international de cannabis à des fins non médicales, ce qui ne peut toutefois pas être évalué dans l'état actuel des connaissances.

## **6.3.2 Valeur ajoutée brute**

Le chiffre d'affaires annuel du marché suisse du cannabis est estimé à 432 millions de francs dans la situation actuelle. Il s'agit de l'activité économique liée à la production et au commerce illicites. D'autres activités économiques sont également générées actuellement par la lutte contre le trafic de drogues illégales et par le traitement des dommages pour la santé. Elles représentent un volume d'environ 60 millions de francs pour la police et la justice (cf. ch. 6.2.4) et de 22,5 millions de francs pour le secteur de la santé (cf. également ch. 6.4.2).<sup>209</sup> Ces montants doivent être considérés en grande partie comme des coûts sociaux qui sont largement supportés par les pouvoirs publics et les assurances sociales.

Comparé à l'ensemble de l'économie, le marché du cannabis est petit et a peu d'impact. La valeur ajoutée brute nominale actuelle du marché illégal du cannabis en Suisse est estimée à 577 millions, soit environ 0,07 % du PIB. Selon les estimations de l'AIR, la légalisation entraînerait une augmentation de la valeur ajoutée brute nominale générée par le marché légal et illégal du cannabis, qui passerait à 380 millions de francs, soit 0,05 %. Cette réduction est principalement liée à la récupération des bénéfices au moyen de la taxe d'incitation sur les produits cannabiques. Il faut également s'attendre à une baisse des prix, notamment sur le marché illégal.

Pour obtenir un tableau complet, il faut aussi tenir compte du fait que les revenus disponibles de la population suisse augmenteront, car le produit de la taxe d'incitation

<sup>209</sup> Sans effets indirects dus aux prestations préalables et aux revenus générés, voir. Hoff O. (2022).

sera redistribué aux ménages. Il en résultera des possibilités de consommation supplémentaires, ce qui générera une valeur ajoutée supplémentaire de 173 millions de francs. Au total, du fait de la réglementation, la valeur ajoutée brute reculera globalement de 577 à 553 millions de francs.

Si l'on considère uniquement la valeur ajoutée générée par le nouveau marché légal du cannabis, celle-ci passera de 0 à 313 millions de francs par rapport au statu quo.

### **6.3.3 Recettes de l'État**

L'AIR estime que les recettes à disposition de l'État provenant des impôts et des amendes passeront de 25 millions aujourd'hui à 39 millions de francs. L'augmentation proviendra en majeure partie de la TVA qui pourra alors être prélevée sur les produits cannabiques commercialisés sur le marché légal. De plus, l'État encaissera 210 millions de francs supplémentaires à travers la taxe d'incitation. Les recettes seront toutefois redistribuées à la population après déduction de l'indemnité d'exécution (cf. ch. 6.1), qui doit couvrir les coûts d'exécution occasionnés par la loi auprès de la Confédération.

## **6.4 Conséquences sur la société**

### **6.4.1 Conséquences sur la demande de cannabis**

Les estimations de l'AIR concernant les quantités consommées sont entachées de plusieurs incertitudes. Comme les modèles de légalisation comparables, en particulier ceux du Canada, ont été lancés il n'y a pas si longtemps, les chiffres concernant l'évolution de la demande à long terme font défaut. En outre, l'avant-projet se distingue de la réglementation canadienne sur des aspects essentiels. La prévalence de la consommation de cannabis en Suisse est plus faible qu'au Canada et l'évolution de la demande est soumise à des facteurs culturels susceptibles de jouer également un rôle.

L'AIR montre qu'avec la réglementation envisagée, le nombre de consommateurs de cannabis augmentera mais que la quantité consommée par habitant diminuera. Dans l'ensemble, le volume total ne devrait guère augmenter (entre 0 et 10 %). Le contrôle des prix par la taxe d'incitation, la vente sans but lucratif, l'interdiction globale de la publicité et les emballages neutres constituent notamment des freins à la demande. Les résultats intermédiaires de l'essai pilote « Weed Care » à Bâle-Ville montrent que ni les jours de consommation ni les quantités consommées n'ont augmenté.<sup>210</sup>

L'AIR prévoit que le nombre de personnes qui auront consommé du cannabis au moins une fois au cours des 12 derniers mois augmentera de 10 à 20 % (soit une hausse de la prévalence sur 12 mois parmi la population de 7,6 %<sup>211</sup> à 8,4 - 9,1 %). Cette évolution concernera en premier lieu les consommateurs occasionnels. Ce

<sup>210</sup> Département de la santé du canton de Bâle-Ville (2025): Cannabisstudie «Weed Care»: Positive Bilanz nach zwei Jahren. Communiqué de presse du 28.03.2025.

<sup>211</sup> OFS (2024).

groupe représente 20 % de la quantité totale consommée. L'augmentation s'explique surtout par la curiosité et la possibilité de s'approvisionner légalement.

Le groupe des consommateurs (quasi) quotidiens ne compte certes que 60 000 personnes mais représente environ 60 % de la quantité totale de cannabis consommée. En fin de compte, qu'elles aient ou non une influence sur les prix, les mesures réglementaires envisagées devraient permettre de réduire la consommation problématique. Il faut en outre s'attendre à ce que la loi ait également un impact sur la demande spécifique aux différents produits. Cet impact sera notamment induit par la taxe d'incitation. Une étude de modélisation mandatée par l'OFSP conclut que sur un marché établi, une taxe d'incitation permettrait de réduire en l'espace de 10 à 15 ans la quantité de THC consommée par habitant. L'étude permet de tabler sur une baisse de 14 à 16 % pour les produits à fumer, de 12 à 19 % pour ceux à vaporiser et de 5 à 9 % pour ceux à avaler.<sup>212</sup> Outre la taxe d'incitation, certains autres facteurs ne peuvent être évalués que de manière très limitée à l'heure actuelle. Il s'agit notamment de la réaction du marché illégal ou de l'effet de mesures non liées au prix telles que le conseil dans les points de vente.

La diversité des produits favorise également une consommation à moindre risque. Les premières expériences tirées des essais pilotes indiquent qu'une plus grande variété de produits à faible risque pourrait certes encourager la consommation occasionnelle (effet de curiosité) mais aussi contribuer à un report accru de la consommation sur les produits présentant des risques moindres (p. ex. produits à vaporiser plutôt que ceux à fumer) et sur les produits à plus faible teneur en THC.<sup>213</sup>

## 6.4.2 Conséquences sur la santé publique

Selon l'AIR, il est fortement probable que les réglementations prévues dans l'avant-projet fassent diminuer les effets négatifs sur la santé publique par rapport au statu quo. L'impact sur la santé publique dépend de la manière dont les consommateurs réagiront aux différentes mesures. D'un côté, l'augmentation prévisible de la consommation de 0 à 10 % (cf. ch. 6.4.1) entraînera probablement une exposition accrue des consommateurs aux risques pour la santé. Cela concernera en particulier les nouveaux consommateurs. D'un autre côté, la réduction des risques induite par la réglementation prévue devrait peser davantage dans la balance par ses effets sur les consommateurs qui s'approvisionnent actuellement sur le marché illégal. Le passage au marché légal réduit l'exposition aux produits cannabiques contaminés ou contenant des cannabinoïdes synthétiques très dangereux. La réglementation devrait également conduire les consommateurs à privilégier les produits à moindre risque (p. ex. en raison d'une meilleure qualité, d'une taxe d'incitation basée sur le risque, de l'offre de produits alternatifs à moindre risque) et, sous l'effet de diverses mesures, à éviter ou abandonner une consommation problématique. On peut citer par exemple les mesures de sensibilisation de la Confédération et des cantons, les conseils prodigués dans les points de vente ou encore un meilleur accès à l'intervention précoce et aux autres offres

<sup>212</sup> EBP Schweiz (2024).

<sup>213</sup> Mavrot, C. et. al. (2024a).

d'aide en matière d'addiction. Cela permet de réduire les surdoses, les intoxications ainsi que les symptômes psychiques et neurologiques aigus.

Les conséquences concrètes sur les coûts du système de santé sont difficiles à évaluer. Une étude estime à 22,5 millions de francs par an les coûts directs liés au cannabis pesant sur le système de santé suisse.<sup>214</sup> Elle ne prend pas en compte les coûts de la prévention ni ceux des conséquences de la consommation de cannabis à long terme. En se basant sur l'expérience du tabac, on peut supposer que les conséquences à long terme de la consommation de cannabis entraînent des coûts médicaux élevés. Pour le tabac, ils sont estimés à 3 milliards de francs par an mais le nombre de personnes qui consomment du tabac (presque) quotidiennement est environ 20 fois plus élevé que celui des personnes qui consomment du cannabis (presque) quotidiennement.<sup>215</sup> Selon l'AIR, il est probable que la réglementation prévue entraîne à long terme des économies pour le système de santé par rapport au statu quo, à supposer toutefois que les consommateurs optent comme prévu davantage pour des produits alternatifs sans fumée.

L'avant-projet devrait conduire à une réduction de la stigmatisation des consommateurs de cannabis, ce qui améliorera leur santé psychique et leur situation sociale (p. ex. amélioration de l'intégration sociale, réduction des conflits familiaux, réduction des discriminations sur le marché du travail et lors de la recherche d'un logement). Une meilleure acceptation sociale de la consommation de cannabis devrait également faciliter la communication sur les risques liés à cette consommation et réduire les réticences à recourir à des services d'aide en cas de problèmes liés à cette consommation. Les résultats intermédiaires du projet pilote « Weed Care » de Bâle-Ville ont montré que l'accès contrôlé au cannabis a eu un effet positif sur la santé psychique des participants. Ainsi, sur les deux années d'étude, les comportements addictifs et les symptômes dépressifs et anxieux ont été réduits.<sup>216</sup> Une étude, également menée dans le cadre du projet pilote « Weed Care », a également montré qu'un accès légal au cannabis sous la supervision des autorités sanitaires n'entraîne pas d'augmentation de la consommation problématique ni de troubles mentaux associés. Cet accès peut réduire la consommation problématique chez les consommateurs les plus vulnérables.<sup>217</sup> L'AIR n'a pas trouvé suffisamment de données concernant l'influence de la consommation de cannabis sur les performances au travail ou sur les coûts indirects liés à l'absentéisme, ce pour quoi il n'a pas été possible d'en évaluer les effets.

<sup>214</sup> Hoff O. (2022).

<sup>215</sup> Cf. Vgl. [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Faits & chiffres : tabac. Il y a probablement un très grand recoupement entre les personnes qui consomment du tabac (presque) tous les jours et celles qui consomment du cannabis

<sup>216</sup> Département de la santé du canton de Bâle-Ville (2025)

<sup>217</sup> Baltès-Flueckiger, L. et al. (2025).

### 6.4.3 Conséquences sur la protection de la jeunesse

Selon l’AIR, il est très peu probable que l’avant-projet conduise à une augmentation de la consommation de produits cannabiques par les mineurs. La tendance à la consommation des adolescents (14-15 ans) est à la baisse depuis 15 ans.<sup>218</sup>

Les risques connus, notamment la publicité, les produits attrayants pour les adolescents, les prix bas et l’exposition aux points de vente, sont pris en compte par les mesures de protection de la jeunesse prévues. La taxe d’incitation devrait fortement freiner la demande car les jeunes sont particulièrement sensibles aux prix. On peut également citer l’interdiction de vente aux mineurs, l’interdiction de la publicité, l’interdiction des additifs augmentant l’attractivité comme le sucre ou les arômes, l’obligation d’emballages neutres ainsi que les mesures de sensibilisation renforcées sur les dangers de la consommation à un jeune âge.

### 6.4.4 Conséquences sur la sécurité publique

On peut s’attendre à ce que la criminalité liée au trafic de cannabis diminue avec le recul du marché illégal. Les expériences faites en Allemagne ou aux Pays-Bas, qui ont enregistré une augmentation de la criminalité en bande organisée liée à la légalisation de la consommation de cannabis, ne sont pas transposables à la Suisse. Contrairement à ces pays, où l’offre légale ne permet pas de répondre à la demande, la vente légale permettra de disposer d’une offre et d’une accessibilité suffisantes.

La consommation de cannabis ne devrait pas avoir d’impact sur la sécurité publique. L’expérience acquise jusqu’à présent lors des essais pilotes avec le cannabis non médical montre qu’aucun trouble à l’ordre public n’a été constaté aux alentours des points de vente. En outre, aucun cas n’a été enregistré où du cannabis issu des essais pilotes, qui sont également surveillés par un système de suivi électronique, se serait retrouvé sur le marché illégal.<sup>219</sup> Des études ont montré que la légalisation du cannabis à des fins non médicales n’a eu qu’un impact minime sur le nombre de crimes graves commis au Colorado et dans l’État de Washington<sup>220</sup> et qu’elle a entraîné au Canada<sup>221</sup> une baisse de la criminalité liée au cannabis chez les adultes. La limitation du nombre de points de vente par les cantons devrait en outre permettre de réagir à une éventuelle surabondance de l’offre ou au tourisme local du cannabis.

L’avant-projet ne devrait pas avoir d’impact significatif sur la sécurité routière. En raison de la faible augmentation de la consommation de cannabis (cf. ch. 6.4.1), il se peut qu’un nombre légèrement plus élevé de personnes conduisent un véhicule sous l’influence du cannabis et provoquent éventuellement plus d’accidents. Par contre, les

<sup>218</sup> Obsan / OFSP (2023): Consommation de cannabis (âge : 14–15), Système de monitoring suisse des addictions et des maladies non transmissibles (MonAM).

<sup>219</sup> cf. Mavrot, C. et al. (2024a).

<sup>220</sup> Lu, R. / Willits, D. / Stohr, M. K. / Makin, D. / Snyder, J. / Lovrich, N. / ... / Hemmens, C. (2021): The Cannabis Effect on Crime: Time-Series Analysis of Crime in Colorado and Washington State, *Justice Quarterly*, 38(4): 565-595.

<sup>221</sup> Callaghan, R. C. / Sanches, M. / Hathaway, A. / Asbridge, M. / Kish, S. J. (2023): Canada’s cannabis legalization and adult crime patterns 2015–2021: A time series study, *Addictive behaviors*, 146.

mesures de sensibilisation prévues sur les dangers du THC dans la circulation routière devraient avoir un effet positif sur la sécurité routière. L’AIR estime qu’une augmentation ou une diminution sont toutes deux possibles.

## 6.5 Conséquences environnementales

La culture du cannabis et la fabrication de produits cannabiques à des fins non médicales impliquent une consommation d’énergie et d’eau, des émissions de gaz à effet de serre, une pollution de l’air, ainsi que l’utilisation d’engrais et de produits phytosanitaires.<sup>222</sup> Toutefois, comme le nombre estimé d’entreprises susceptibles de s’établir à moyen ou long terme est limité (entre 20 et 50), les conséquences sur l’environnement devraient être faibles.

La culture du cannabis à des fins non médicales ne diffère pas fondamentalement de celle du chanvre à des fins médicales. La plante de chanvre a de multiples usages. La culture agricole intensive du chanvre comme plante oléagineuse ou fibreuse est établie dans le monde entier, de la même manière que le colza ou le tournesol. Le chanvre à fleurs nécessite d’autres formes de culture, axées sur la plante individuelle, comparables à celles du houblon ou des plantes potagères. En Suisse, aucune exigence n’est imposée concernant la variété ou les semences. Cela autorise une exploitation du chanvre à fleurs dans l’agriculture. Pour des raisons de qualité, la culture des fleurs de cannabis devrait se faire plutôt en intérieur et celle destinée à la production de haschisch et d’extraits en plein champ. La culture du cannabis en intérieur est certes gourmande en énergie mais on ne s’attend pas à ce qu’elle ait un impact environnemental significatif en raison de sa faible ampleur. L’un des effets sur l’agriculture de la loi devrait être un développement constant de la niche que représente l’utilisation du chanvre comme plante médicinale et aromatique.

Sur la base de l’expérience, bien que très limitée, de la production de produits cannabiques pour les essais pilotes, aucun impact environnemental n’est non plus attendu. Toutefois, dans le cadre des essais pilotes, le cannabis doit être cultivé conformément aux dispositions de l’ordonnance sur l’agriculture biologique<sup>223</sup> du 22 septembre 1997 (art. 8 OEPStup).

En raison d’une demande accrue en produits cannabiques à moindre risque (p. ex. produits à vaporiser) attendue à la suite de la mise en œuvre de la loi, la quantité de déchets associés devrait également augmenter. Il s’agira notamment des filtres à charbon actif, des récipients de liquides ou des appareils électroniques nécessaires à la consommation de certains produits cannabiques ou intégrés dans ceux-ci. Ces derniers peuvent contenir du plastique et des piles au lithium-ion (cf. commentaire relatif à l’art. 5, al. 1, let. d). Des déchets comparables sont déjà connus dans le domaine des produits du tabac. En outre, comme pour le tabac, il est à craindre que tous les consommateurs ne se débarrassent pas des produits du cannabis de manière appropriée,

<sup>222</sup> Zheng, Z. / Fiddes, K. / Yang, L. (2021): A narrative review on environmental impacts of cannabis cultivation. *Journal of Cannabis Research*, 3, 1-10.

<sup>223</sup> RS **910.18**

mais les jettent négligemment. Les appareils utilisés pour la vaporisation de certains produits cannabiques sont concernés par l'ordonnance du 20 octobre 2021 sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques (OREA)<sup>224</sup>. Leurs fabricants sont donc soumis aux différentes obligations découlant de cette ordonnance, notamment à l'obligation de marquage (art. 4 OREA) et à l'obligation de reprendre gratuitement (art. 6 OREA). Le respect de ces obligations contribue à réduire l'impact sur l'environnement. Les quantités de déchets produits et, dans certains cas, l'élimination inappropriée des produits cannabiques engendrent une pollution de l'environnement. Cette dernière est toutefois nettement plus faible que celle due aux produits du tabac, ces derniers étant consommés en quantités bien plus importantes.<sup>225</sup>

## 7 Aspects juridiques

### 7.1 Constitutionnalité

L'avant-projet prévoit la création d'un marché légal du cannabis et une réglementation de l'auto-approvisionnement, de la culture et de la fabrication à titre commercial ainsi que de la vente de cannabis contenant du THC à des fins non médicales. Il se fonde sur les compétences suivantes de la Confédération :

L'art. 95, al. 1, Cst. confère à la Confédération la compétence de légiférer sur l'exercice d'activités économiques privées, par exemple pour des motifs de maintien de l'ordre public.<sup>226</sup> Conformément à l'art. 97, al. 1, Cst., la Confédération prend des mesures pour protéger les consommateurs. Cette disposition lui permet d'intervenir par exemple en matière de prévention des risques ou de protection de la santé.<sup>227</sup> Plus loin, l'art. 118, al. 2, let. a et b, Cst. confère à la Confédération une compétence globale en matière de réglementation des stupéfiants<sup>228</sup> et de lutte contre les maladies très répandues ou particulièrement dangereuses. Cette compétence globale ne doit pas être assimilées à celle, inscrite à l'art. 94, al. 4, Cst., de déroger au principe de la liberté économique.<sup>229</sup> Les entraves à la liberté économique sont admissibles si elles sont aménagées conformément à ce même principe.<sup>230</sup> Selon l'art. 36 Cst., c'est le cas lorsqu'elles reposent sur une base légale claire, répondent à un intérêt public de niveau

<sup>224</sup> RS 814.620

<sup>225</sup> Cf. FF 2015 9379 ; OFSP (2020) : Impact environnemental et coûts de l'industrie du tabac. Disponible sous [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 15.075 > documents publics de la commission.

<sup>226</sup> Uhlmann, F. (2015a): Art. 95 in : Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [éd.], Constitution fédérale, Commentaire bâlois, Bâle :Helbling Lichtenhahn, art. 95 N 5.

<sup>227</sup> Uhlmann, F. (2015b): Art. 97 in : Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [éd.], Constitution fédérale, Commentaire bâlois, Bâle :Helbling Lichtenhahn, art. 97 N 8.

<sup>228</sup> Gächter, T. / Renold-Burch, S. (2015): Art. 118, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [éd.], Constitution fédérale, Commentaire bâlois, Bâle :Helbling Lichtenhahn, art. 118 N 11.

<sup>229</sup> Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), ch. 20, p. 10.

<sup>230</sup> Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), ch. 24, p. 11.

supérieur et sont proportionnées, c'est-à-dire appropriées, nécessaires et raisonnables.<sup>231</sup>

L'avant-projet tient compte des principes susmentionnés. Le système d'autorisation pour les cultivateurs et les fabricants de produits cannabiques (chapitre 4) ainsi que la monopolisation et la concession de la vente (chapitre 5) doivent en particulier être aménagés de manière à y satisfaire. Le système de monopole et, dans une moindre mesure, celui d'octroi d'autorisations constituent certes des entraves importantes à la liberté économique mais apparaissent comme justifiés et compatibles avec la Constitution fédérale pour les raisons suivantes :

Pour un produit jusqu'ici interdit comme le cannabis, le contrôle exhaustif de son commerce revêt pour l'État un intérêt primordial en termes de santé publique.<sup>232</sup> Des mesures allant jusqu'à l'instauration d'un monopole semblent en outre appropriées pour garantir ce contrôle, nécessaires vu l'absence d'alternatives évidentes, et également raisonnables du fait qu'aucun commerce n'était possible jusqu'à présent en raison de l'interdiction en vigueur.<sup>233</sup> Un monopole cantonal sur la vente de cannabis est de nature à garantir une protection efficace de la santé publique et de la jeunesse car les mesures prises à ce niveau central peuvent être appliquées et contrôlées plus facilement que dans le cas d'un commerce libre au nombre d'acteurs illimités.<sup>234</sup> Le problème du nombre potentiellement élevé d'acteurs du marché se poserait également en cas de contrôle de la vente au moyen d'autorisations de police. Contrairement à un monopole sur les ventes combiné à l'octroi de concessions, il existe un droit légal à l'obtention d'une autorisation de police dès lors que les conditions d'autorisation sont remplies. Un système d'autorisation de ce type ne permettrait pas de limiter le nombre d'acteurs du marché.

L'avant-projet prévoit une interdiction généralisée de la publicité (art. 11). Cette interdiction s'étend à toute forme de publicité, y compris la promotion des ventes et le sponsoring. Seules les indications et données factuelles sur les produits s'adressant exclusivement aux professionnels de la branche ne tombent pas sous le coup de cette interdiction. Cette interdiction généralisée constitue également une entrave admissible à la liberté économique car elle est assortie d'une justification suffisante<sup>235</sup>: il s'agit notamment d'une question de proportionnalité. L'interdiction généralisée de la publicité semble sur ce plan appropriée, nécessaire et raisonnable (cf. art. 5, al. 2 et art. 36, al. 3, Cst.). Concernant le tabac et l'alcool, les études montrent que l'exposition à la publicité ou à la promotion des ventes va de pair avec une augmentation de la consommation des produits concernés, en particulier chez les jeunes.<sup>236</sup> On peut supposer que la publicité pour les produits cannabiques entraînerait également une augmentation de sa consommation. L'interdiction généralisée de la publicité est donc appropriée pour freiner la hausse de la consommation. Il ne semble exister aucun autre

<sup>231</sup> Epiney, A. (2015): Art. 36, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [éd.], Constitution fédérale, Commentaire bâlois, Bâle :Helbling Lichtenhahn, art. 36 N 53ff.

<sup>232</sup> Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), ch. 40, p. 17.

<sup>233</sup> Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), ch. 40, p. 17.

<sup>234</sup> Room R. / Örnberg J.C. (2019).

<sup>235</sup> Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), ch. 65, p. 23.

<sup>236</sup> Ritter, A. et al. (2022).

moyen d'obtenir le même résultat qui serait moins restrictif pour la liberté économique. En tant que substance interdite dans la législation actuelle, le cannabis ne peut pas faire l'objet de publicité. Toute forme de publicité entraînerait donc à l'avenir une perception accrue du cannabis par la population. L'interdiction généralisée de la publicité est donc également nécessaire. Enfin, elle est aussi raisonnable, car aucun commerce n'est possible en raison de l'interdiction en vigueur et il s'agit d'un stupéfiant dont la consommation peut créer une dépendance.

Pour que la Confédération puisse prélever un impôt donné, cette compétence doit lui être attribuée par la Constitution.<sup>237</sup> La Confédération dispose certes d'une compétence matérielle étendue dans le domaine de l'art. 118, al. 2, let. a, Cst. Celle-ci ne lui confère toutefois aucune compétence financière pour prélever un impôt. Le prélèvement de taxes d'incitation est en revanche admissible.<sup>238</sup> Celles-ci doivent être conçues de manière à rester neutre sur le plan budgétaire, c'est-à-dire que les recettes doivent être redistribuées à la population.<sup>239</sup> Selon les articles 62 ss de l'avant-projet, le Conseil fédéral doit régler le mode et la procédure de distribution du produit à la population et déterminer la part de la taxe d'incitation qui sera utilisée comme indemnité d'exécution du projet de loi. La taxe d'incitation étant principalement redistribuée à la population et seule une petite partie étant utilisée comme indemnité d'exécution, elle est considérée comme neutre sur le plan budgétaire.

## 7.2 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

L'avant-projet soulève différentes questions relatives à la conformité avec le droit international.<sup>240</sup> Il doit ainsi s'analyser principalement par rapport aux trois conventions onusiennes en matière de stupéfiants<sup>241</sup> (ci-après « les conventions »), à la Convention d'application du 19 juin 1990 de l'Accord de Schengen<sup>242</sup> (CAAS), aux obligations

<sup>237</sup> Blumenstein, E. / P. Locher (2023): *Système du droit fiscal suisse*, 8<sup>e</sup> éd. Zurich : Schulthess Verlag, p. 61.

<sup>238</sup> F. Uhlmann et Fleischmann, F. (2023), ch. 28, p. 13.

<sup>239</sup> F. Uhlmann et Fleischmann, F. (2023), ch. 72 ss, p. 17 s.

<sup>240</sup> Dans ce contexte, un avis de droit a été commandé concernant les conventions onusiennes ainsi que les règles liées au cadre Schengen : Sprecher F. (2023). Un avis de droit qui a également été mandaté examine les questions liées au droit commercial international : Stacy, S. / Fournier, J. / Nadakavukaren Schefer, K. (2024): *Legal Opinion on Trade Law and Legalised Cannabis Markets in International Trade Law as well as in the National Laws of Canada and Uruguay*. ISDC, disponible sous [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 20.473 > documents publics de la commission.

<sup>241</sup> Il s'agit de la Convention unique, de la Convention sur les substances psychotropes du 21 février 1971 (RS **0.812.121.02**) et de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 20 décembre 1988 (RS **0.812.121.03**).

<sup>242</sup> Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

en matière de droit commercial international, notamment l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce<sup>243</sup> (GATT), l'Accord sur les obstacles techniques au commerce<sup>244</sup> (TBT), l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires<sup>245</sup> (SPS) et l'Accord général sur le commerce des services<sup>246</sup> (GATS).

L'avant-projet est en outre à évaluer à la lumière des différentes obligations en matière de droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>247</sup> (Pacte I de l'ONU), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>248</sup> (Pacte II de l'ONU) et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>249</sup> (CEDH).

## 7.2.1 Conventions onusiennes en matière de stupéfiants

Signée dans le cadre des Nations Unies et entrée en vigueur pour la Suisse en 1970, la Convention unique a remplacé presque tous les accords antérieurs en matière de stupéfiants. Avec la Convention de 1971, le Protocole additionnel du 25 mars 1972 à la Convention unique et la Convention de 1988, elle constitue la base du contrôle international des stupéfiants au niveau onusien.

Basées sur la volonté de préserver la santé de l'humanité<sup>250</sup>, les conventions visent à assurer que les stupéfiants soient disponibles à des fins scientifiques et médicales (notamment dans le cadre du traitement de la douleur) tout en prévenant les abus potentiels.

Les conventions n'interdisent pas la consommation de substances sous contrôle en elles-mêmes mais visent principalement à empêcher le trafic à des fins autres que médicales ou scientifiques. L'art. 4, let. c, de la Convention unique prévoit ainsi que les parties sont tenues de prendre « les mesures législatives et administratives qui pourront être nécessaires [...] sous réserve des dispositions de la présente Convention, pour limiter exclusivement aux fins médicales et scientifiques la production, la fabrication, l'exportation, l'importation, la distribution, le commerce, l'emploi et la détention des stupéfiants ».

243 Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (annexe 1A.1 de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, conclu à Marrakech le 15 avril 1994, RS **0.632.20** et RS **0.632.21**).

244 Accord sur les obstacles techniques au commerce (annexe 1A.6 de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, conclu à Marrakech le 15 avril 1994, RS **0.632.20**).

245 Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (annexe 1A.4 de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, conclu à Marrakech le 15 avril 1994, RS **0.632.20**).

246 Accord général sur le commerce des services (annexe 1B de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, conclu à Marrakech le 15 avril 1994, RS **0.632.20**).

247 RS **0.103.1**

248 RS **0.103.2**

249 RS **0.101**

250 En anglais « concerned with the health and welfare of mankind ».

Au vu de ce qui précède, la création d'un marché légal du cannabis tel que prévu dans l'avant-projet n'est pas conforme avec l'interdiction de principe de la mise en circulation du cannabis à des fins non-médicales ou non-scientifiques prévue par les conventions onusiennes.

L'art. 28 de la Convention unique prévoit qu'une partie peut autoriser la culture de la plante de cannabis en vue de la production de cannabis ou de résine de cannabis à des fins scientifiques ou médicales, mais qu'elle doit alors mettre en œuvre le régime de contrôle étatique prévu à l'art. 23 concernant la cultivation du pavot à opium. Les conventions onusiennes prévoient dans ce cas l'institution d'une agence nationale, seule autorisée à acheter, importer, exporter, se livrer au commerce de gros et conserver le cannabis. Pour ce qui touche au régime de contrôle prévu à l'art. 23 de la Convention unique, il convient de préciser que l'établissement d'un monopole étatique ne semble pas constituer l'unique manière de se conformer au cadre légal onusien.<sup>251</sup>

En effet, dans le présent contexte, une prise de possession des récoltes par l'État serait beaucoup trop lourde pour pouvoir répondre aux besoins du marché. La Suisse a déjà renoncé à cette prise de possession par l'État pour soumettre la culture du cannabis à des fins médicales et la fabrication de médicaments à base de cannabis au système d'autorisation relevant de la législation sur les stupéfiants. Ceci est également prévu dans la modification de la LStup du 19 mars 2021 portant sur les médicaments à base de cannabis, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2022.<sup>252</sup> L'Organe International de Contrôle des Stupéfiants (OICS) n'a jamais contesté cette mise en œuvre de ce mécanisme qui a d'ailleurs également été implémenté dans le cadre des essais pilotes impliquant du cannabis. L'avant-projet reprend ainsi un système similaire d'autorisations permettant de respecter, autant que possible, les exigences des conventions onusiennes à cet égard.

S'agissant des conséquences des violations des conventions onusiennes, la Convention unique prévoit que l'OICS peut demander des explications à l'État partie, engager des consultations confidentielles, attirer l'attention sur cette question et proposer des mesures, telles que des changements dans la législation nationale.<sup>253</sup> Si ces démarches n'aboutissent pas au respect des conventions, il est – en *ultima ratio* – possible de recommander, de manière non-contraignante, aux Parties d'arrêter l'importation et/ou l'exportation de stupéfiants avec l'État partie en question<sup>254</sup>. Dans le cas des États qui ont déjà établi un marché légal pour le cannabis, l'OICS fait régulièrement des communications publiques et prend d'autres mesures. Une recommandation de l'OICS d'arrêter l'importation ou l'exportation n'a jamais été prise jusqu'à présent. Les conséquences de la violation par un État de ses obligations internationales découlant des conventions onusiennes en matière de stupéfiants dans les cas précédents ont été avant tout d'ordres réputationnel, diplomatique et politique.

Il est également possible que la mise en œuvre des conventions d'une manière non conforme à son texte entraîne un désaccord entre deux ou plusieurs États parties. Dans le cas d'un tel différend concernant l'interprétation ou l'application de la Convention

<sup>251</sup> Sprecher, F. (2023), § 142-146.

<sup>252</sup> RO 2022 385 ; FF 2020 5875

<sup>253</sup> Art. 14, al. 1 Convention unique.

<sup>254</sup> Art. 14, al. 2 Convention unique.

unique, cette dernière prévoit à l’art. 48 des consultations entre ces parties afin de régler le différend par des moyens pacifiques de leur choix. Tout différend qui n’aura pas été réglé par ces moyens sera soumis à la Cour internationale de Justice. Jusqu’à présent, il n’y a pas eu de différend concernant les États ayant mis en place un marché légal pour le cannabis.

## 7.2.2 Législation en matière de droits de l’homme

S’agissant du droit à la santé<sup>255</sup>, une politique de prohibition du cannabis entraîne des risques accrus pour la santé publique, notamment en raison de l’absence de contrôle de qualité des produits et du manque d’accès à des mesures de prévention, de traitement et de réduction des risques. Une régulation encadrée permettrait un accès sécurisé au cannabis et favoriserait des politiques de santé publique fondées sur des preuves scientifiques. À cet égard, l’avant-projet prévoit un système complet de monitoring et d’évaluation de son impact (art. 68 et 69).

En outre, au regard du droit au respect de la vie privée<sup>256</sup>, la consommation de cannabis à des fins personnelles relève de la sphère privée. La mise en place d’un marché régulé permettrait ainsi d’éviter des ingérences arbitraires de l’État dans la vie des citoyens.

Cette approche est également conforme aux recommandations du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme, qui a souligné dans un rapport que les politiques de prohibition en matière de drogues sont souvent en contradiction avec les obligations internationales en matière de droits humains.<sup>257</sup> De même, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à la santé a mis en avant la nécessité de revoir les stratégies de lutte contre la drogue afin de mettre en place une réglementation plus respectueuse des droits fondamentaux.<sup>258</sup>

Au vu de ce qui précède, l’avant-projet constitue une réponse plus efficace, efficace et proportionnée que la prohibition actuelle en matière de cannabis, notamment en ce qui concerne la protection des droits de l’homme.

## 7.2.3 Convention d’application du 19 juin 1990 de l’Accord de Schengen (CAAS)

Outre les conventions onusiennes et la réglementation en matière de droits de l’homme, la CAAS est également pertinente pour ce qui concerne l’avant-projet. Cet accord a comme objectif premier de supprimer les contrôles aux frontières intérieures des États parties afin de faciliter la circulation des personnes ainsi que le transport de marchandises. Il renforce en outre la coopération internationale en matière de justice

<sup>255</sup> Article 12, Pacte I de l’ONU.

<sup>256</sup> Article 17 Pacte II de l’ONU, Article 8 CEDH.

<sup>257</sup> A/HRC/54/53.

<sup>258</sup> A/HRC/56/52.

et de police dans la lutte contre la criminalité. Les membres de l'UE, à l'exception de l'Irlande et de Chypre, font directement partie de l'espace Schengen. L'Islande, la Norvège, le Liechtenstein et la Suisse sont quant à eux associés à la coopération Schengen par le biais d'accords d'association. La Suisse a ainsi signé l'accord d'association à l'espace Schengen (ci-après AAS)<sup>259</sup> le 26 octobre 2004, en vigueur depuis 2008, et est donc liée par la CAAS.

En matière de stupéfiants, l'art. 71 al. 1 CAAS prévoit que les parties s'engagent à prendre, en conformité avec les Conventions existantes des Nations Unies, toutes mesures nécessaires à la prévention et à la répression du trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes. Cela concerne la cession directe ou indirecte de stupéfiants et de substances psychotropes de quelque nature que ce soit, y compris le cannabis, ainsi que la détention de ces produits et substances aux fins de cession ou d'exportation. L'art. 71, al. 2 prévoit en outre que les parties s'engagent à prévenir et à réprimer par des mesures administratives et pénales l'exportation illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, y compris le cannabis, ainsi que la cession, la fourniture et la remise desdits produits et substances.

S'agissant de l'art. 71, al. 2, les États du Benelux, de l'Allemagne et de la France ont toutefois, à l'occasion de la signature de l'accord, adopté une déclaration commune prévoyant que, « Pour autant qu'une Partie Contractante déroge au principe visé à l'article 71, paragraphe 2, dans le cadre de sa politique nationale de prévention et de traitement de la dépendance à l'égard des stupéfiants et des substances psychotropes, toutes les Parties Contractantes prennent les mesures administratives et pénales nécessaires afin de prévenir et de réprimer l'importation et l'exportation illicites desdits produits et substances, notamment, vers le territoire des autres Parties Contractantes. ». Cette déclaration fait partie intégrante de la CAAS et s'applique donc aussi à la Suisse en tant qu'État associé à Schengen.

Au vu de cette déclaration, les dispositions de la CAAS doivent être interprétées comme imposant avant tout la prise de mesures évitant qu'une politique interne plus libérale en matière de stupéfiants n'impacte de manière négative les autres États membres. Le cas échéant, ces États devraient donc lutter contre les effets négatifs du tourisme de la drogue par des contrôles rigoureux des importations et des exportations en coordination avec les autres États membres.

Les États membres ne sont cependant pas obligés d'abandonner une politique progressiste en matière de drogue. Le cadre légal de la CAAS laisse en effet aux États membres une marge de manœuvre considérable pour mener leur politique nationale en matière de drogues et donc le soin de décider dans quelle mesure l'acquisition, la culture, la détention et la consommation de cannabis pour usage personnel à des fins récréatives peuvent être autorisées dans le contexte national.<sup>260</sup>

S'agissant de l'impact extraterritorial, l'avant-projet prévoit différentes dispositions visant à empêcher toute conséquence négative pour les états tiers. La vente est ainsi interdite aux mineurs, aux frontaliers, aux touristes et aux personnes au bénéfice d'une

<sup>259</sup> RS **0.362.31**.

<sup>260</sup> Message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords («accords bilatéraux II»), FF 2004 **5593**, p. 5727.

autorisation de courte durée afin de prévenir ainsi un éventuel tourisme de la drogue (art. 42, al. 1, let. j et art. 52, al. 1, let. j). L'exportation commerciale n'est permise que si l'importation est elle-même autorisée dans l'État destinataire et requière une autorisation de la part de Swissmedic (art. 58 et 59). En outre, l'importation, le transit et l'exportation de cannabis sont interdits sans autorisation (art. 57). Le système de suivi électronique du cannabis (art. 85) prévu dans la présente législation assure quant à lui un contrôle étroit du cannabis tout au long de la chaîne de production afin d'éviter d'impacter les états voisins.

Au vu de ce qui précède, l'avant-projet peut être considéré comme étant conforme à la CAAS.

#### **7.2.4 Conformité avec le droit commercial international**

L'avant-projet est compatible avec les obligations commerciales de la Suisse en tant que membre de l'OMC et dans le cadre de ses accords de libre-échange. Il ne contient notamment aucune mesure qui traiterait les produits importés de manière moins avantageuse que les produits similaires d'origine suisse.

Le droit commercial international comprend un grand nombre d'accords qui s'appliquent au commerce des produits cannabiques et du matériel initial. Outre les accords d'ordre juridique de l'OMC, notamment le GATT, le GATS et les accords SPS et TBT, les accords bilatéraux de libre-échange en font également partie.

L'avant-projet contient des règles sur l'importation et l'exportation des produits cannabiques (art. 57 ss) pouvant tomber sous le coup de l'interdiction des restrictions quantitatives en droit commercial (art. XI GATT). De telles restrictions peuvent toutefois être justifiées en vertu des exceptions générales du GATT et des clauses correspondantes prévues par les accords de libre-échange, notamment lorsqu'elles sont nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes (art. XX, let. b, GATT).

Les accords TBT et SPS complètent le GATT et suivent les mêmes principes. Ils reconnaissent le droit de légiférer, notamment pour protéger la santé, à condition que les principes de non-discrimination et de proportionnalité soient respectés. Le champ d'application de l'Accord SPS se limite aux mesures visant à protéger la santé des personnes, des animaux et des plantes et ne s'applique en l'espèce qu'aux produits cannabiques comestibles. La jurisprudence de l'OMC permet de considérer que les dispositions prévues en matière d'emballage seront compatibles avec les exigences de l'Accord TBT. Les membres de l'OMC sont également tenus, tant dans le cadre de l'Accord TBT que de l'Accord SPS, de fonder les réglementations sur des bases scientifiques et de tenir compte des normes internationales. Dans le cadre de l'Accord TBT, il convient de veiller tout particulièrement, dans le cas du cannabis, à la conformité aux normes ISO IWA 37 *Safety, Security and Sustainability of Cannabis Facilities and Operations*. Enfin, dès le stade du projet et pour des raisons de transparence, les nouvelles règles doivent être notifiées aux autres membres de l'OMC, tant au titre de l'Accord TBT que de l'Accord SPS.

L'avant-projet concerne également le commerce des services et notamment la distribution de cannabis. L'avant-projet prévoit un cadre de contrôle qui impose des limitations au commerce des services telles que le nombre de concessions pour la vente. Dans le cadre du GATS et de ses accords de libre-échange, la Suisse n'a pas souscrit d'engagements en matière d'accès au marché et de traitement national pour la distribution de produits faisant l'objet d'une autorisation d'importation. Elle est donc libre d'appliquer des mesures qui limitent la distribution de stupéfiants. En plus, le GATS et les accords de libre-échange comprennent aussi – de façon analogue au GATT – des exceptions générales qui permettent notamment des mesures nécessaires à la protection de la santé.

### **7.2.5 Expériences d'autres États**

Le consensus sur l'orientation des politiques internationales de contrôle des stupéfiants s'est considérablement effrité au fil du temps. En effet, les États adoptent de plus en plus fréquemment des politiques de drogues qui remettent en question l'interprétation traditionnelle de leurs obligations internationales en matière de contrôle de stupéfiants, en raison des lacunes du cadre international en termes de santé publique, de droits de l'homme et de sécurité.

L'Uruguay et le Canada, également liés par la Convention unique, ont ainsi tous deux déjà établi un marché régulé du cannabis (cf. ch. 3.2). Dans ce cadre, ces États ont mis en avant que leurs réglementations étaient conformes aux objectifs initiaux des conventions onusiennes en matière de stupéfiants, à savoir la préservation de la santé de l'humanité, tout en étant mieux à même de répondre aux impératifs en termes de santé publique et de droits de l'homme. À cet égard, aucun État n'a pour l'instant permis l'importation ou l'exportation de cannabis à but non-médical ou non-scientifique.

### **7.2.6 Évaluation globale des obligations de droit international**

Bien que l'avant-projet présente une contradiction avec l'interdiction de mise en circulation prévu par le cadre onusien, il prend toutes les précautions pour le respecter au mieux, y compris vis-à-vis des autres États parties. Il prend également en considération les obligations positives en matière de droits de l'homme selon lesquelles la Suisse est tenue de prendre toutes les dispositions permettant d'assurer le respect des droits fondamentaux tout en démontrant un engagement clair en faveur du maintien du cadre international de contrôle des stupéfiants.

La Suisse adopte ainsi une approche similaire à celle de l'Uruguay et du Canada en veillant à ce que le cadre légal mis en place soit conforme aux principes de proportionnalité et de nécessité, qui constituent les critères juridiques pour l'évaluation des restrictions aux droits fondamentaux en matière de droits de l'homme.

Cela se reflète notamment dans la réglementation stricte prévue dans l'avant-projet concernant le régime d'autorisation et de concession (art. 15 et 39), l'interdiction de l'importation et de l'exportation sans autorisation (art. 57), l'interdiction de la vente à

but lucratif (art. 40, al. 1 let. b et 49, al. 1, let. b), les exigences strictes en matière de qualité et de sécurité des produits cf. chapitre 4, section 2) et de mesures de réduction des risques (art. 42, al. 1 et 2 et 52, al. 1 et 2), les restrictions de disponibilités (art. 44) ainsi que le système de suivi électronique du cannabis (art. 85). Ces mécanismes contribuent ainsi à assurer une conformité aussi grande que possible avec le cadre onusien, bien que le cas concret dépasse le cadre médical ou scientifique. L'avant-projet prévoit en outre une réglementation de la culture et du commerce de cannabis strictement contrôlée et assortie de nombreuses mesures visant à protéger la santé publique et la jeunesse (art. 9, 11, 27, 39, 42, 46, 48, 52, 62)

Comme évoqué dans le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Minder 21.3280, il est difficile d'envisager d'autres options pour résoudre la non-conformité existant avec l'interdiction de mise en circulation du cannabis prévue par les conventions onusiennes. Il serait d'abord irréaliste, tant sous l'angle temporel que substantiel, de chercher à amender ces conventions multilatérales ou à conclure un nouvel accord *inter se* avec d'autres États qui souhaiteraient et seraient prêts à négocier une telle solution.<sup>261</sup> Il n'y a en effet pas actuellement de consensus suffisant pour ce faire au sein de la communauté internationale. Ensuite, un retrait des conventions par la Suisse impliquerait de lourdes conséquences pour l'approvisionnement en médicaments et pour l'industrie pharmaceutique suisse. Quant à l'éventualité, enfin, de faire suivre un tel retrait d'une nouvelle adhésion assortie d'une réserve, elle ne constitue pas non plus une approche envisageable pour la Suisse, ni juridiquement ni politiquement. En effet, elle ne serait pas acceptable en droit international, constituerait un abus de droit, engendrerait des incertitudes et exposerait fortement la Suisse à des objections des autres États parties.

Au vu de ce qui précède, l'avant-projet cherche à réduire autant que possible la non-conformité avec l'interdiction de mise en circulation du cannabis à des fins non-médicales ou non-scientifiques prévue dans les conventions onusiennes, tout en respectant le sens et le but de ces conventions et ses obligations envers les autres parties contractantes, ainsi que les obligations de la Suisse en matière de droit de l'homme. Grâce aux mécanismes de contrôle stricts mis en place ainsi qu'au régime d'autorisation et de concession associé au système de suivi électronique du cannabis, l'avant-projet permet à la Suisse de montrer sa volonté de maintenir un système international de contrôle des stupéfiants (essentiel notamment pour la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse en stupéfiants à des fins médicales). L'avant-projet peut en outre être considéré comme étant conforme à la CAAS et au droit commercial international.

### 7.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes de nature législative doivent être adoptées sous la forme de lois fédérales. Cela comprend notamment les dispositions fondamentales sur les restrictions des droits constitutionnels

<sup>261</sup> Il s'agit d'une modification d'un traité international valable uniquement entre deux ou plusieurs parties à ce traité.

ainsi que sur les droits et obligations des personnes. L'obligation d'obtenir une autorisation et une concession prévue dans l'avant-projet constitue une atteinte importante aux droits fondamentaux, notamment à la liberté économique. Les prescriptions en la matière doivent donc être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

#### **7.4 Frein aux dépenses**

Le projet ne prévoit pas de nouvelles dispositions en matière de subventions, ni de nouveaux crédits d'engagement ou de plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

#### **7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale**

Le principe de subsidiarité doit être respecté lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques (art. 5a Cst.). Conformément à l'art. 43a, al. 1, Cst., la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. En même temps, la Confédération doit faire un usage modéré de ses compétences et laisser aux cantons une marge de manœuvre suffisante pour l'accomplissement de leurs tâches. La réglementation prévue tient compte de ces principes en attribuant à la Confédération les tâches pour lesquelles une gestion uniforme à l'échelle du pays est nécessaire pour des raisons de santé publique. Il s'agit notamment de la culture et de la fabrication à titre commercial (chapitre 4). Dans ce domaine, il est essentiel que la Confédération garantisse des normes de qualité et de sécurité des produits valables à l'échelle nationale et qu'elle délivre des autorisations de culture et de fabrication uniformes, condition préalable à la délivrance d'autorisations d'importation et d'exportation (art. 58, al. 1). De même, il incombe à la Confédération d'assurer de manière centralisée les tâches d'exécution aux frontières nationales (art. 61). La taxe d'incitation (art. 62 ss), qui poursuit des objectifs d'incitation à l'échelle nationale, doit également être appliquée par la Confédération. Les autres tâches à assurer par la Confédération de manière centralisée et uniforme dans tout le pays sont le monitoring et l'évaluation (chapitre 8), les tâches de surveillance et de coordination prévues dans l'acte législatif (art. 84), la mise en place et l'exploitation du système de suivi (art. 85) ainsi que la coopération internationale (art. 86). D'autres tâches importantes, comme le droit d'exercer la vente ou de le transférer à des institutions ou des corporations de droit public ou de l'octroyer à des tiers par le biais d'une concession (chapitre 5), sont laissées aux cantons, à l'exception d'une éventuelle vente en ligne, qui serait supracantonale et donc à concéder et à contrôler par la Confédération. Dans ce domaine, les cantons doivent pouvoir tenir compte des particularités locales. La réglementation prévue tient ainsi compte du principe de subsidiarité.

Selon le principe de l'équivalence fiscale statué à l'art. 43a, al. 2 et 3, Cst., la collectivité bénéficiant d'une prestation de l'État doit prendre en charge les coûts de cette prestation, et celle qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'État a le droit d'en décider. La réglementation prévue tient compte de ce principe en attribuant, dans

la plupart des chapitres, les coûts et les prestations à la même collectivité ou au même niveau étatique. Il existe néanmoins des exceptions à ce principe car la prise en charge des coûts et l'offre de prestations ne peuvent pas être attribuées clairement dans tous les domaines de la réglementation. Par exemple, bien que la Confédération soit seule habilitée à délivrer les autorisations, l'article 37 de la loi prévoit que la Confédération *et* les cantons contrôlent l'application des dispositions du chapitre 4. Néanmoins, dans la mesure où la culture du cannabis a lieu dans les cantons et que les entrepôts des cultivateurs se trouvent également dans les cantons, le chapitre 4 concerne finalement aussi les prestations des cantons.

## 7.6 Délégation de compétences législatives

Les compétences législatives peuvent être déléguées au moyen d'une loi fédérale, mis à part dans les cas exclus par la Constitution (art. 164, al. 2, Cst.). De manière générale, la possibilité de délégation est limitée par la Constitution, qui prévoit que les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 164, al. 1, Cst.).

L'avant-projet prévoit d'attribuer au Conseil fédéral la compétence nécessaire pour adopter des dispositions d'exécution dans certains domaines. Cela se justifie à la lumière de l'art. 164, al. 1 et 2, Cst. car, en l'occurrence, les principes fondamentaux sont définis par la loi, ce qui délimite le cadre dans lequel la réglementation par le Conseil fédéral doit s'inscrire. En outre, il est judicieux d'attribuer des compétences au Conseil fédéral pour l'édition de dispositions d'exécution dans tous les domaines nécessitant à l'avenir des adaptations rapides aux nouvelles évolutions techniques. Les réglementations qui s'accompagnent d'un effort de concrétisation important doivent être adoptées par ordonnance.

Les possibilités de délégation sont incluses dans les articles suivants de l'avant-projet :

Conformément à l'art. 5, le Conseil fédéral peut préciser les *définitions* sur la base de nouvelles connaissances scientifiques et techniques ainsi que de l'évolution internationale.

Conformément à l'art. 6, al. 1, le Conseil fédéral peut classer un produit cannabique de type nouveau dans l'une des catégories visées à l'art. 5, al. 1, let. c à h, même si celui-ci ne correspond pas à tous les éléments de la définition correspondante. Il peut introduire de nouvelles catégories de produits cannabiques et prévoir des dispositions spécifiques pour celles-ci si des raisons objectives l'exigent (art. 6, al. 2).

En relation avec le *régime et les conditions d'octroi de l'autorisation* visés à l'art. 15, al. 3 et 4, le Conseil fédéral définit les conditions techniques et opérationnelles, les exigences relatives à la protection contre le vol et à l'assurance de la qualité, ainsi que la procédure d'autorisation. Il peut fixer des exigences moins élevées pour les cultures à petite échelle.

Le Conseil fédéral règle les contenus et la forme de la *demande d'autorisation* qui ne sont pas précisés dans la loi (cf. art. 16, al. 2).

Le Conseil fédéral fixe d'autres *exigences de sécurité* pour les catégories de produits cannabiques si cela est nécessaire pour garantir la protection de la santé (cf. art. 19, al. 3).

Conformément à l'art. 20, al. 3, le Conseil fédéral peut prévoir des exigences supplémentaires pour la vente des produits cannabiques dont la teneur totale en THC est supérieure à 20 %.

Conformément à l'art. 21, al. 2, le Conseil fédéral fixe la concentration maximale de THC par unité de consommation ou par volume de liquide et l'écart admissible des données déclarées, et interdit d'autres additifs s'ils ne répondent pas aux exigences relatives à la sécurité des produits (art. 21, al. 3).

Le DFI peut fixer des teneurs maximales en contaminants pour les additifs interdits (art. 21, al. 4).

Le Conseil fédéral fixe les quantités maximales d'émissions des cigarettes au cannabis (art. 22, al. 2).

Le Conseil fédéral règle les modalités techniques en lien avec les exigences supplémentaires applicables aux produits cannabiques à vaporiser (art. 23, al. 3).

Le Conseil fédéral règle les détails concernant les exigences applicables aux produits cannabiques à avaler ou à appliquer dans la bouche, en particulier les exigences de sécurité et de qualité applicables en vertu de la législation sur les denrées alimentaires (art. 24, al. 3). Concernant les produits cannabiques à priser ou à appliquer sur la peau, le Conseil fédéral détermine également les exigences de sécurité et de qualité applicables en vertu de la législation sur les denrées alimentaires (art. 25, al. 2).

En ce qui concerne l'*emballage, les informations sur le produit et les mises en garde*, le Conseil fédéral fixe les modalités, notamment l'uniformité des emballages et la sécurité pour les enfants (art. 27, al. 6), ainsi que la forme et la langue des indications (art. 28, al. 6). Il peut prévoir que les emballages, les notices ou les informations complémentaires sous forme électronique comportent d'autres informations. Il fixe les exigences applicables en matière d'étiquetage en vertu de la législation sur les denrées alimentaires pour les produits cannabiques contenant des additifs (art. 28, al. 7). Il détermine en outre la présentation des mises en garde. Il peut prescrire des pictogrammes en plus ou à la place des mises en garde (art. 29, al. 3). En cas de risques particuliers pour la santé, il peut définir des mises en garde spécifiques pour d'autres catégories de produits cannabiques (art. 31, al. 2).

Concernant les *obligations des titulaires d'autorisation*, le Conseil fédéral règle les obligations en matière de documentation de l'autocontrôle. Il peut, en tenant compte des normes harmonisées au niveau international, déclarer obligatoires des procédures d'analyse et prescrire un nombre minimal d'échantillons ainsi que le type, la fréquence, la taille et la conservation d'échantillons (art. 33, al. 2). Il règle les modalités de la déclaration des produits cannabiques contenant des additifs (art. 34, al. 4) ainsi que les détails du contenu de cette déclaration dans le respect des secrets de fabrication (art. 35, al. 3). Il règle les modalités de retrait et de rappel, détermine les données à déclarer aux autorités fédérales et cantonales compétentes et définit ce qui est considéré comme un risque inattendu ou immédiat pour la santé (art. 36, al. 3).

Le Conseil fédéral règle la *procédure de contrôle* des produits cannabiques. Il peut en particulier prescrire des procédures reconnues de prélèvement d'échantillons et d'analyse, un nombre minimal de contrôles et définir des exigences en matière de rapports, de documentation et de déclaration des mesures de contrôle effectuées (art. 37, al. 7).

Le Conseil fédéral fixe les modalités des *conditions d'octroi des concessions* pour les points de vente et la vente en ligne, en particulier le calcul de la rémunération adéquate de la part de capital propre (art. 40, al. 3, et art. 49, al. 2, pour la vente en ligne) ainsi que les autres modalités concernant le contenu de la demande (art. 41, al. 6, et art. 51, al. 6, pour la vente en ligne). Il peut édicter des prescriptions concernant la ventilation et la conception des locaux de consommation allant au-delà des dispositions de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif (art. 43, al. 4).

Conformément à l'art. 46, al. 6, le Conseil fédéral règle différentes modalités concernant les *achats tests*.

Il règle les modalités en ce qui concerne la *plateforme de vente en ligne*, les exigences relatives au contrôle des quantités achetées et celles relatives au système de contrôle de l'âge (art. 52, al. 3).

*Taxes d'incitation, indemnités d'exécution et émoluments* : le Conseil fédéral peut fixer des objectifs intermédiaires (art. 62, al. 4). En ce qui concerne le calcul de la taxe d'incitation, il classe les produits cannabiques en catégories de risque en fonction du risque pour la santé que ceux-ci présentent du fait de leur mode d'utilisation. Il peut prescrire des normes techniques de sécurité pour chaque catégorie de risque (art. 63, al. 3). Il fixe les taux de taxation basés sur la teneur en THC et sur le risque pour la santé lié au mode d'utilisation et les augmente si les objectifs d'incitation ou les objectifs intermédiaires ne sont pas atteints (art. 63, al. 4). Il peut les réduire en cas d'expansion du marché illégal (art. 63, al. 4). Il règle la procédure de perception de la taxe d'incitation (art. 64, al. 4). Il fixe le montant de l'indemnité d'exécution et règle le mode et la procédure de redistribution du produit de la taxe à la population (art. 65, al. 5).

*Monitoring et évaluation* : le Conseil fédéral règle les principales mesures pour le monitoring, les données à collecter, le mode de transmission de celles-ci, les aspects techniques et opérationnels de la collecte de données, la fréquence et la date de collecte des données, ainsi que la publication des analyses statistiques (art. 68, al. 5).

*Protection et échange des données* : le Conseil fédéral définit la forme et le contenu du traitement et fixe des délais de conservation et de destruction des données (art. 70, al. 3). Il règle les modalités de l'échange et de la transmission des données en Suisse (art. 71, al. 2) ainsi que les compétences et procédures régissant les échanges de données personnelles et de données concernant des personnes morales avec des autorités ou des institutions étrangères et avec des organisations internationales à des fins de protection de la santé et de sécurité publique (art. 72, al. 1).

*Tâches de la Confédération et des cantons* : conformément à l'art. 85, al. 3, le Conseil fédéral règle les modalités concernant le système de suivi (données à enregistrer, traitement des données par les autorités fédérales et cantonales, autorisations d'accès, traitement et utilisation des données).

Le Conseil fédéral peut conclure seul des *traités internationaux* concernant l'échange d'informations avec des organisations internationales ou des autorités étrangères ainsi que la participation à des systèmes internationaux d'information des consommateurs ou des autorités ou encore la participation d'experts suisses à des réseaux internationaux actifs dans le domaine de la prévention des addictions (art. 86, al. 2).

Le Conseil fédéral édicte les autres dispositions d'exécution nécessaires (art. 90) et fixe la *date d'entrée en vigueur* de l'acte législatif (art. 92, al. 2).

## **7.7 Protection des données**

L'application de la future LPCan implique le traitement de données personnelles par différents services de l'État. Des données sensibles sont notamment traitées dans le cadre de l'octroi d'autorisations ou de concessions pour la culture et la fabrication commerciales ou pour la vente. Des systèmes électroniques de traitement des données peuvent également être utilisés à cet effet. En outre, l'article 85 de l'avant-projet prévoit que la Confédération mette en place et exploite un système de suivi électronique des graines et boutures de cannabis pour la culture à titre commercial, du cannabis, du matériel initial, des déchets et des produits cannabiques. Étant donné que, comme mentionné plus haut, des données sensibles au sens de la LPD sont parfois traitées, ces traitements doivent pouvoir s'appuyer sur des bases légales suffisantes. Les règles de traitement des données proposées aux articles 70 et suivants de l'avant-projet permettent de répondre à cette exigence.

## Littérature

- Athanassiou, M. / Dumais, A. / Zouaoui, I. / Potvin, S. (2023): The clouded debate: A systematic review of comparative longitudinal studies examining the impact of recreational cannabis legalization on key public health outcomes. *Frontiers in psychiatry*, 13.
- Auer, R. / Concha-Lozano, N. / Jacot-Sadowski, I. / Cornuz, J. / Berthet, A. (2017): Heat-not-burn tobacco cigarettes: smoke by any other name. *JAMA internal medicine*, 177 (7).
- Baltes-Flueckiger, L. / Steinauer, R. / Meyer, M. / Guessoum, A. / Herrmann, O. / Mosandl, C. F. / ... / Walter, M. (2025): Effects of legal access versus illegal market cannabis on use and mental health: A randomized controlled trial. *Addiction*.
- Bernhard, W. / Ambach, L. / König, S. / Nussbaumer, S. / Weinmann, W. (2017): Untersuchung von Cannabis auf Streckmittel, Verschnittstoffe, Pestizide, mikrobiologische und anorganische Kontaminationen. Sur mandat de l'OFSP.
- Blumenstein, E. / P. Locher (2023): Système du droit fiscal suisse, 8e éd. Zurich : Schulthess Verlag.
- Brubacher, J. R. / Chan, H. / Erdelyi, S. / Staples, J. A. / Asbridge, M. / Mann, R. E. (2022): Cannabis Legalization and Detection of Tetrahydrocannabinol in Injured Drivers. *The New England Journal of Medicine* 386 (2): 148-156.
- Callaghan, R. C. / Sanches, M. / Vander Heiden, J. / Asbridge, M. / Stockwell, T. / Macdonald, S. / ... / Kish, S. J. (2021): Canada's cannabis legalization and drivers' traffic-injury presentations to emergency departments in Ontario and Alberta, 2015-2019. *Drug and alcohol dependence*, 228.
- Callaghan, R. C. / Sanches, M. / Hathaway, A. / Asbridge, M. / Kish, S. J. (2023): Canada's cannabis legalization and adult crime patterns 2015–2021: A time series study. *Addictive behaviors*, 146.
- Chavanne, J. / Schmidhauser, V. / Udrisard, R. / Zobel, F. (2025): Enquête Européenne en Ligne sur les Drogues – Principaux résultats de l'enquête suisse 2024. Lausanne : Addiction Suisse
- Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) (2021) : Paysage des casinos en Suisse, situation fin 2021.
- Dai, H. (2017): Exposure to Advertisements and Marijuana Use Among US Adolescents. *Preventing chronic disease*, 14.
- Delgrande, M. / Balsiger, N. / Schmidhauser, V. (2023): Consommation de substances psychoactives chez les 11 à 15 ans en Suisse – Situation en 2022 et évolution dans le temps. Résultats de l'étude Health Behaviour in School-Age Children (HSBC). Lausanne: Addiction Suisse.
- Departement de la santé du canton de Bâle-Ville (2025): Cannabisstudie «Weed Care»: Positive Bilanz nach zwei Jahren. Communiqué de presse du 28.03.2025.

- EBP Schweiz (2024): Besteuerungsvarianten für Cannabis in der Schweiz. Zürich. Disponible sous [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 20.473 > documents publics de la commission.
- Epiney, A. (2015): Art. 36, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [éd.], Constitution fédérale, Commentaire bâlois, Bâle :Helbling Lichtenhahn, art. 36 N 53ff.
- fedpol (2024) : Analyse des eaux usées et drogues – résultats 2023 d’une étude européenne et d’une étude suisse.
- Gächter, T. / Renold-Burch, S. (2015): Art. 118, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [éd.], Constitution fédérale, Commentaire bâlois, Bâle :Helbling Lichtenhahn.
- Goel, R. / Bitzer, Z. T. / Reilly, S. M. / Bhangu, G. / Trushin, N. / Elias, R. J. / ... / Richie Jr, J. P. (2018): Effect of Charcoal in Cigarette Filters on Free Radicals in Mainstream Smoke. *Chemical research in toxicology*, 31(8):745-751.
- Goodman, S. / Leos-Toro, C. / Hammond, D. (2019): Impact of plain packaging and health warnings on consumer appeal of cannabis products. *Drug and alcohol dependence*, 205.
- Goodman, S. / Rynard, V. L. / Iraniparast, M. / Hammond, D. (2021): Influence of package colour, branding and health warnings on appeal and perceived harm of cannabis products among respondents in Canada and the US, *Preventive Medicine*, 153.
- Haefelin, U. / Haller, W. / Keller, H. / Turnheer, D. (2020): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10e édition, Zurich: Schulthess Verlag.
- Hall, W. (2014): What has research over the past two decades revealed about the adverse health effects of recreational cannabis use? *Addiction*, 110(1): 19-35.
- Hall, W. / Leung, J. / Lynskey, M. (2020): The Effects of Cannabis Use on the Development of Adolescents and Young Adults. *Annual Review of Developmental Psychology*, 2(1): 461-483.
- Hammond, D. / Goodman, S. / Wadsworth, E. / Freeman, T. P. / Kilmer, B. / Schauer, G. / ... / Hall, W. (2022): Trends in the use of cannabis products in Canada and the USA, 2018 – 2020: Findings from the International Cannabis Policy Study *International Journal of Drug Policy*, 105.
- Hoff, O. (2022): Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft. Ökonomische Effekte aktueller und alternativer Regulierung. Zurich: Seismo.
- Hofmann, R. (2025): The Regulation of Cannabis in Europe. Of Highs and Laws. Londres: Routledge.
- Hoorens, S. / Pardal, M. / Martinelli, T. / Slootweg, R. / Laar, M. V. (2024): Internationale ontwikkelingen in cannabisbeleid voor recreatief gebruik: Eindrapport. RAND.
- International Cannabis Policy Study (ICPS) (2023): Canada 2022, Cannabis Report. University of Waterloo.
- IRCCA (2024): Cannabis sector in Uruguay. Novembre 2024.

- Laqueur, H. / Rivera-Aguirre, A. / Shev, A. / Castillo-Carniglia, A. / Rudolph, K. E. / Ramirez, J. / ... / Cerdá, M. (2020): The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use. *International Journal of Drug Policy*, 80.
- Lu, R. / Willits, D. / Stohr, M. K. / Makin, D. / Snyder, J. / Lovrich, N. / ... / Hemmens, C. (2021): The Cannabis Effect on Crime: Time-Series Analysis of Crime in Colorado and Washington State. *Justice Quarterly*, 38(4): 565-595.
- Mavrot, C. / Hadorn, S. / Novet, B. (2024a): Analyse des résultats des essais pilotes de cannabis dans les villes suisses – Première partie, 2023 à mi-2024. Étude sur mandat de l'OFSP. Université de Lausanne.
- Mavrot, C. / Hadorn, S. / Novet, B. (2024b): Executive Summary: Analyse der Ergebnisse der Pilotversuche mit Cannabis in Schweizer Städten - Erster Teil, 2023 bis Mitte 2024. Sur mandat de l'OFSP. Université de Lausanne.
- O'Grady, M. A. / Iverson, M. G. / Suleiman, A. O. / Rhee, T. G. (2024): Is legalization of recreational cannabis associated with levels of use and cannabis use disorder among youth in the United States? A rapid systematic review. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 33(3): 701-723.
- Obsan / OFSP (2023): Consommation de cannabis (âge : 14–15), Système de monitoring suisse des addictions et des maladies non transmissibles (MonAM).
- Obsan / OFSP (2024) : Consommation de substances : Comportement à risque multiple (âge : 15-74). Système de monitoring suisse des addictions et des maladies non transmissibles (MonAM).
- Obsan / OFSP (2025) : Accidents de la circulation liés à la consommation de substances. Système de monitoring suisse des addictions et des maladies non transmissibles (MonAM).
- OFROU (2025) : Statistique des mesures administratives (ADMAS) 2024.
- OFS (2024) : Enquête suisse sur la santé 2022.
- OFS (2025) : Statistique policière de la criminalité (SPC). Rapport annuel 2024 des infractions enregistrées par la police.
- OFSP (2020) : Impact environnemental et coûts de l'industrie du tabac. Disponible sous [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 15.075 > documents publics de la commission.
- OFSP (2022). Intervention précoce – Définition harmonisée.
- OFSP (2024) : Rapport annuel act-info 2023.
- Pardal, M. / Kilmer, B. / d'Auria, S. / Strabel, T. / Galimberti, S. / Hoorens, S. / Decorte, T. / Senator, B. (2022): Alternatives to profit-maximising commercial models of cannabis supply for non-medical use. RAND Europe.
- Partos, T. R. / Gilmore, A. B. / Hitchman, S. C. / Hiscock, R. / Branston, J. R. / McNeill, A. (2018): Availability and Use of Cheap Tobacco in the United Kingdom: Findings from the International Tobacco Control Project. *Nicotine & Tobacco Research*, 20(6): 714-724.
- Philibert, A. (2022): Apprentissages et bonnes pratiques dans la régulation du cannabis. Etude sur mandat de la CFANT.

- Philibert, A. / Zobel, F. (2019): *Revue internationale des modèles de régulation du cannabis*. Genève.
- Quednow, B. B. / Steinhoff, A. / Bechtiger, L. / Ribeaud, D. / Eisner, M. / Shanahan, L. (2021): High Prevalence and Early Onsets : Legal and Illegal Substance Use in an Urban Cohort of Young Adults in Switzerland. *European Addiction Research*, 28(3): 186-198.
- Rehm, J. / Neufeld, M. / Room, R. / Sornpaisarn, B. / Štelemėkas, M. / Swahn, M. H. / Lachenmeier, D. W. (2022): The impact of alcohol taxation changes on unrecorded alcohol consumption: a review and recommendations. *International Journal of Drug Policy*, 99.
- Rigucci, S. / Marques, T. R. / Di Forti, M. / Taylor, H. / Dell'Acqua, F. / Mondelli, V. / ... / Dazzan, P. (2016): Effect of high-potency cannabis on corpus callosum microstructure. *Psychological medicine*, 46(4): 841-854.
- Ritter, A. / Barrett, L. / O'Reilly, K. / Wilkinson, C. / Belackova, V. / Room, R. (2022): *Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation*. Sydney: DPMP, UNSW.
- Rivera-Aguirre, A. / Castillo-Carniglia, A. / Laqueur, H. S. / Rudolph, K. E. / Martins, S. S. / Ramirez, J. / ... / Cerdá, M. (2022): Does recreational cannabis legalization change cannabis use patterns? Evidence from secondary school students in Uruguay. *Addiction*, 117(11).
- Room, R. / Örnberg, J. C. (2019): Government monopoly as an instrument for public health and welfare: Lessons for cannabis from experience with alcohol monopolies. *International Journal of Drug Policy*, 74: 223-228.
- Rosenberg, M. / Ayonrinde, O. / Conrod, P. J. / Levesque, L. / Selby, P. (2024): *Legislative Review of the Cannabis Act. Final report of the Expert Panel*.
- Sambiagio, N. / Aires Guerra Iria, D. / Auer, R. / Schöni, A. / Berthet, A. (2023): *Toxicological assessment of aerosols emitted by cannabis inhalation methods. Rapport sur mandat de l'OFSP. Unisanté et Université de Berne*.
- Sotomo (2021): *Einstellungen Legalisierung und Regulierung von Cannabis*. Zurich.
- Sprecher, F. (2023): *Rechtsgutachten Völkerrechtskonformität einer Cannabisregulierung im Rahmen der Pa. Iv. Siegenthaler 2023*. Zuhanden des BAG, disponible sous [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 20.473 > documents publics de la commission
- SSML (2024a) : *Statistiques de THC 2023, groupe Chimie forensique de la SSML*
- SSML (2024b). *THC-Grenzwert im Strassenverkehr. Étude réalisée sur mandat de l'OFROU*
- Stacy, S. / Fournier J. / Nadakavukaren Schefer K. (2024): *Legal Opinion on Trade Law and Legalised Cannabis Markets in International Trade Law as well as in the National Laws of Canada and Uruguay*. ISDC, disponible sous [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 20.473 > documents publics de la commission
- State of Connecticut, Department of Consumer Protection (2023): *Department of Consumer Protection Announces Adult-Use Cannabis Transaction Limit Increase*. Medienmitteilung vom 31.10.2023.

- Stephens, W. E. (2018): Comparing the cancer potencies of emissions from vaporised nicotine products including e-cigarettes with those of tobacco smoke. *Tobacco control*, 27(1): 10-17.
- Stucki, S. (2023): Meldungen bei Gefährdung durch Substanzkonsum bei Kindern und Jugendlichen. Analyse und Empfehlungen. Synthesebericht. Bern: Infodrog.
- Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMSHA) (2023): National Survey on Drug Use and Health.
- Trageser, J. / Eichler, M. / Ramseier, L. / von Stokar, T. / Apreda, K. (2025): Analyse d'impact de la réglementation concernant la régulation du marché du cannabis, INFRAS (en allemand), disponible sous [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 20.473 > documents publics de la commission
- Udrisard, R. / Chavanne, J. / Zobel, F. (2024): Cann-L: l'alternative responsable au cannabis illégal. Etat des lieux et premiers résultats. Rapport de recherche N°180. Lausanne.
- Uhlmann, F. (2015a): Art. 95 in : Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [éd.], Constitution fédérale, Commentaire bâlois, Bâle :Helbling Lichtenhahn.
- Uhlmann, F. (2015b): Art. 97 in : Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [éd.], Constitution fédérale, Commentaire bâlois, Bâle :Helbling Lichtenhahn.
- Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023): Gutachten zuhanden des BAG betreffend die Regulierung des Cannabismarktes. Zurich, disponible sous [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 20.473 > documents publics de la commission
- WHO (2016): The health and social effects of nonmedical cannabis use.
- Zabransky, T. / Mravcik, V. / Gajdosikova, H. / Milovsky, M. (2001): Impact Analysis Project of New Drugs Legislation: Summary Final Report. Prague : Bureau du gouvernement tchèque, Secrétariat de la Commission nationale des drogues.
- Zheng, Z. / Fiddes, K. / Yang, L. (2021): A narrative review on environmental impacts of cannabis cultivation. *Journal of Cannabis Research*, 3, 1-10.

