



19.021

**Message
concernant la modification de la loi sur les stupéfiants
(essais pilotes impliquant du cannabis)**

du 27 février 2019

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur les stupéfiants, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

27 février 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le présent projet vise à créer une base légale permettant de mener des essais pilotes scientifiques limités aux niveaux de l'espace, du temps et du contenu en vue d'acquérir des connaissances sur les effets d'une utilisation réglementée et à des fins non médicales de stupéfiants ayant des effets de type cannabique.

Contexte

Cinq motions au contenu identique ont été déposées fin 2017: Sauter (17.4111), Barrile (17.4112), Rytz (17.4113), Bertschy (17.4114) et Zanetti Roberto (17.4210) «Études sur la remise contrôlée de cannabis. Créer un article relatif aux projets pilotes». Ces motions demandent au Conseil fédéral de créer les bases légales permettant de mener des essais pilotes pour expérimenter de nouvelles réponses sociales à la consommation de cannabis. Une attention particulière doit être accordée, dans ce cadre, à la protection de la santé et de la jeunesse. En dehors de ces essais, l'interdiction de la consommation à des fins récréatives doit rester applicable. L'objectif de l'article relatif aux projets pilotes consiste à examiner de nouvelles approches réglementaires sans prendre de décision dans une direction donnée. Les motions font référence à des initiatives prises dans plusieurs villes et cantons concernant des projets de recherche scientifiques qui visent à étudier les effets de la vente réglementée de cannabis à des fins non médicales.

Contenu du projet

Le projet prévoit que l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) puisse, sur requête et après avoir auditionné les cantons et les communes concernés, autoriser des essais pilotes scientifiques avec des stupéfiants ayant des effets de type cannabique. Ces essais pilotes doivent être menés de manière à assurer la protection de la santé et de la jeunesse ainsi que celle de la sécurité et de l'ordre publics. La conception des essais peut déroger à certaines dispositions de la loi sur les stupéfiants (LStup), en l'occurrence aux art. 8, al. 1, let. d (interdiction du cannabis), 5 (autorisation exceptionnelle), 11 (remise par des médecins), 13 (remise par des pharmacies), 19, al. 1, let. f, et 20, al. 1, let. d et e (dispositions pénales). De plus, les stupéfiants ayant des effets de type cannabique qui sont remis dans le cadre des essais pilotes doivent être exonérés de l'impôt sur le tabac au sens de la loi fédérale sur l'imposition du tabac.

Comme les essais pilotes ont pour objectif de fournir des résultats sur une période définie, la durée de validité de l'art. 8a P-LStup est limitée à dix ans.

Les différentes conditions régissant les essais pilotes doivent être fixées dans les dispositions d'exécution. L'ordonnance d'exécution, qui a été mise en consultation en même temps que la modification de la LStup, sera soumise au Conseil fédéral dès que le projet de loi aura été adopté par le Parlement et sera adaptée en tenant compte des débats parlementaires et des résultats de la procédure de consultation. Les principaux éléments de l'ordonnance sont les suivants:

-
- *Limitation géographique: les essais pilotes doivent être limités géographiquement à une ou à plusieurs communes.*
 - *Limitation dans le temps: la durée des essais pilotes doit être justifiée scientifiquement et ne doit pas dépasser cinq ans (avec possibilité de prolongation de deux ans).*
 - *Nombre de participants: le nombre de participants à un essai pilote doit être limité au nombre nécessaire pour en garantir la portée scientifique; il ne peut dépasser 5000 personnes.*
 - *Exigences relatives aux produits: les produits à base de cannabis rendus accessibles dans le cadre des essais pilotes doivent satisfaire à certaines exigences, notamment en ce qui concerne la teneur totale en THC maximale, les obligations d'information sur le produit et l'interdiction de la publicité.*
 - *Cercle des participants: seules les personnes âgées de 18 ans et plus, qui peuvent prouver qu'elles consomment déjà des stupéfiants ayant des effets de type cannabique et qui sont domiciliées dans une commune où un essai pilote est réalisé doivent pouvoir être autorisées à participer. Certains groupes spécifiques de personnes (par ex. femmes enceintes ou personnes atteintes d'une maladie diagnostiquée par un médecin et pour laquelle la consommation de cannabis est contre-indiquée) doivent être exclus du cercle des participants. La participation est toujours volontaire et peut être révoquée en tout temps.*
 - *Remise: la quantité de produits remise doit être limitée et les produits doivent être enregistrés. Les produits ne peuvent être remis aux participants que moyennant paiement et ne doivent pas être transmis à des tiers.*
 - *Consommation: les produits rendus accessibles dans le cadre des essais pilotes ne doivent être utilisés que pour la consommation personnelle et ne doivent pas être consommés dans des espaces publics.*
 - *Sécurité publique: les personnes qui mènent un essai pilote doivent respecter certaines obligations en matière de protection de la sécurité et de l'ordre publics (par ex. collaboration avec les autorités d'exécution et les autorités de poursuite pénale, notification des points de vente).*
 - *Surveillance de l'état de santé: les titulaires d'autorisations pour des essais pilotes sont tenus de surveiller l'état de santé des participants.*
 - *Contrôle du respect des dispositions légales: en sa qualité d'autorité compétente pour octroyer les autorisations, l'OFSP assure ce contrôle.*

La question de l'utilisation du cannabis à des fins médicales ne fait pas l'objet du présent projet. Cette question, et notamment l'examen d'une procédure simplifiée d'autorisation des médicaments à base de cannabis pour des maladies graves et de leur remboursement, est traitée dans le rapport du Conseil fédéral en exécution de la motion Kessler (14.4164) «Traiter les personnes gravement malades avec du cannabis».

Table des matières

Condensé	2498
1 Contexte	2501
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	2501
1.2 Réglementation du cannabis en Suisse	2503
1.3 Solutions étudiées et solution retenue	2506
1.4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	2506
1.5 Classement d’interventions parlementaires	2507
2 Procédure de consultation	2507
3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	2509
3.1 États membres de l’Union européenne	2509
3.2 Autres États	2511
3.3 Droit international: conventions de l’ONU	2511
4 Présentation du projet	2512
4.1 Réglementation proposée	2512
4.2 Questions relatives à l’exécution	2513
4.2.1 Ordonnance d’exécution	2513
4.2.2 Lien avec la législation relative à la recherche sur l’être humain	2520
5 Commentaire de l’art. 8a	2521
6 Conséquences	2523
6.1 Conséquences pour la Confédération	2523
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	2524
6.3 Conséquences économiques	2524
6.4 Conséquences pour les consommateurs	2524
6.5 Conséquences pour l’économie dans son ensemble	2525
7 Aspects juridiques	2525
7.1 Constitutionnalité	2525
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	2526
7.3 Forme de l’acte à adopter	2526
7.4 Frein aux dépenses	2526
7.5 Délégation de compétences législatives	2526
Loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Loi sur les stupéfiants, LStup) (Projet)	2527

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Les répercussions de la consommation de stupéfiants de type cannabique sur le public sont particulièrement visibles dans les grandes villes. La population se sent de plus en plus dérangée et préoccupée par la consommation et, surtout, par le commerce illégal dans les lieux publics. Parallèlement, l'importance de la consommation de cannabis amène à reconnaître que la législation actuelle ou l'interdiction complète du cannabis ne peut pas être appliquée moyennant un investissement raisonnable.

Dans ce contexte, les efforts déployés dans d'autres pays pour réglementer l'accès au cannabis à des fins non médicales ont incité les villes de Zurich, de Berne, de Genève et de Bâle à instaurer un groupe de travail ayant pour objectif d'explorer, dans le cadre d'essais pilotes, de nouvelles solutions pour résoudre le problème de la consommation de cannabis à des fins récréatives, un problème particulièrement perceptible en milieu urbain. En mai 2017, l'Université de Berne a demandé, sur la base de l'art. 8, al. 5, de la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup)¹, une autorisation exceptionnelle à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) pour la *remise de cannabis à des consommateurs adultes à des fins récréatives* dans le cadre d'une étude scientifique. L'étude prévoyait que ces consommateurs aient le droit d'acheter du cannabis sans indication médicale dans des pharmacies de la ville de Berne, de l'avoir en leur possession et de le consommer. L'objectif consistait à étudier les conséquences individuelles et sociales d'un accès légal et contrôlé au cannabis. Cette étude n'a pas pu être autorisée, car la LStup interdit actuellement la consommation de cannabis à des fins non médicales, même dans le cadre d'études scientifiques. En outre, la vente de cannabis en pharmacie sans prescription médicale est interdite.

Le Conseil fédéral estime que des études telles que le «projet bernois» pourraient contribuer à obtenir des données scientifiques solides de nature à étayer d'éventuelles modifications de la législation. Ces études pourraient également rendre la discussion plus objective. Si des études de ce type ont été menées à l'étranger, leur utilité reste limitée. Les effets à moyen et long terme sur le comportement des consommateurs et sur les aspects économiques et sociaux n'ont, en particulier, pas été suffisamment étudiés. Pour permettre la réalisation de tels projets, il est nécessaire d'ajouter un «article relatif aux projets pilotes» à la LStup, ainsi que l'exigent cinq motions au contenu identique et une initiative de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) (18.402) qui ont été déposées à la suite du rejet du projet bernois (cf. ch. 1.5). Vu les diverses initiatives prises par les villes, mais aussi la volonté politique largement affichée au Parlement, le Conseil fédéral reconnaît que la recherche de nouvelles façons de réglementer la consommation de cannabis correspond à une préoccupation sociale et sanitaire. À ce

¹ RS 812.121

titre, il juge opportune la création d'une base légale permettant de mener des projets de recherche sur la consommation récréative de cannabis.

Selon des enquêtes réalisées auprès de la population, plus d'un tiers des personnes âgées de 15 ans et plus ont déjà essayé le cannabis. 3 % en ont consommé au cours des 30 derniers jours, ce qui correspond, par extrapolation, à un groupe d'environ 222 000 consommateurs de cannabis².

Les conditions générales suivantes doivent s'appliquer aux essais pilotes impliquant des stupéfiants ayant des effets de type cannabique:

- Les essais pilotes doivent être limités dans l'espace et le temps.
- Ils doivent permettre des résultats ouverts, c'est-à-dire qu'il ne doit pas être possible de préjuger du résultat en raison du procédé expérimental et que ce dernier ne doit pas créer de situations de fait et de droit irréversibles.
- Ils doivent être adéquats et, par conséquent, fournir au législateur les bases de décision essentielles pour arrêter la réglementation définitive. Cela suppose que les études abordent les questions pertinentes soulevées par la réglementation du cannabis, qu'elles soient irréprochables sur le plan méthodologique et qu'elles fournissent des résultats scientifiquement prouvés. Il convient également de veiller à une exploitation experte et objective des résultats, ce qui implique une conception des études proche de la réalité.
- Les risques liés aux essais pilotes ne doivent pas être démesurés par rapport aux résultats escomptés.
- Il faut garantir la protection de la jeunesse, celle des participants aux essais pilotes, de leurs proches et des tiers ainsi que de l'ordre public, ce qui implique de définir des critères d'interruption au cas où la sécurité des participants ou de la collectivité serait mise en danger.
- Les essais pilotes doivent être justifiés par des intérêts publics, en l'occurrence ceux qui découlent de la finalité de la LStup, qui est de favoriser l'abstinence, de protéger les personnes des conséquences médicales et sociales négatives de l'addiction, de préserver la sécurité et l'ordre publics, et de lutter contre les actes criminels (art. 1 LStup). Cette approche réglementaire globale trouve son expression dans l'inscription dans la loi du principe des quatre piliers de la politique suisse en matière de drogues.

Les essais pilotes doivent tenir compte des expériences internationales existantes en matière de réglementation du cannabis. Ils doivent tester des réglementations compatibles avec la finalité de la LStup et avec les objectifs de la stratégie nationale Addictions 2017–2024³. Ils doivent également générer les connaissances nécessaires pour adapter la politique en matière d'addictions aux conditions actuelles et vérifier les effets sur la santé publique d'une modification du cadre légal.

² Monitoring suisse des addictions 2016, accessible sous: www.suchtmonitoring.ch/fr.html (état au 21 janvier 2019).

³ Disponible à l'adresse www.ofsp.admin.ch > Stratégie & politique > Stratégies nationales en matière de santé > Addictions (état au 21 janvier 2019).

Le modèle des quatre piliers de la politique suisse en matière de drogues⁴, tel qu'il est énoncé à l'art. 1a LStup, se compose des éléments suivants: prévention (1^{er} pilier), traitement et réinsertion (2^e pilier), réduction des risques et aide à la survie (3^e pilier) et contrôle et répression (4^e pilier). Ces quatre piliers correspondent aux quatre champs d'action thématiques de la stratégie nationale Addictions 2017–2024. Les essais pilotes doivent s'orienter sur le principe des quatre piliers:

- *Prévention*: la vente autorisée de cannabis permet d'aborder directement et plus simplement le consommateur, car celui-ci n'a pas à craindre de poursuites pénales au cas où sa consommation viendrait à être dévoilée. Ce procédé facilite aussi le recours à une aide précoce. L'essai peut également impliquer la participation obligatoire à une mesure de prévention.
- *Traitement*: en cas de consommation problématique, le point de vente offre la possibilité d'une intervention précoce, ce qui, le cas échéant, facilite le contact avec un service spécialisé en matière d'addiction ou augmente les chances de convaincre le consommateur de suivre un traitement à un stade précoce.
- *Réduction des risques*: la vente autorisée de cannabis permet de contrôler et de surveiller la qualité du produit. De plus, la distribution dans des points de vente spécifiques peut contribuer à une meilleure intégration sociale des consommateurs en évitant qu'ils ne soient marginalisés et considérés comme des criminels. L'accès contrôlé au cannabis vise à tenir les consommateurs à distance du marché illégal de la drogue, avec son offre importante en stupéfiants illégaux et sa dimension criminogène. En outre, un essai pilote peut offrir un cadre approprié pour motiver les consommateurs à adopter des formes de consommation moins nocives (par ex. utilisation d'un vaporisateur ou prise par voie orale au lieu de la combustion).
- *Contrôle et répression*: seuls les adultes auront accès à la vente réglementée. Les produits à base de cannabis ne doivent être utilisés que pour la consommation personnelle et ne doivent pas être consommés dans des espaces publics. En cas de conduite d'un véhicule sous l'influence du cannabis, la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR)⁵ reste applicable sans restriction.

1.2 Réglementation du cannabis en Suisse

Évolution de la situation juridique au cours des 20 dernières années

Le 9 mars 2001, le Conseil fédéral a présenté un projet de modification de la loi sur les stupéfiants⁶ qui consistait en grande partie à transcrire dans la loi ou à légitimer des pratiques qui s'étaient imposées et avaient fait leurs preuves à l'échelle nationale. L'objectif était principalement de consolider des mesures éprouvées et efficaces, de combler des lacunes et d'inscrire dans la loi les possibilités d'intervention

⁴ FF 2006 8141 8158 s.

⁵ RS 741.01

⁶ FF 2001 3631, message FF 2001 3537

développées depuis la révision de 1975, en particulier les traitements avec prescription d'héroïne et la dépénalisation de la consommation de cannabis. Parmi les arguments en faveur de cette dépénalisation figuraient la protection de la jeunesse, la lutte contre le marché noir et l'égalité de traitement des différents stupéfiants par la loi. Le projet de révision de la LStup présenté par le Conseil fédéral prévoyait de dépénaliser, dans le respect de dispositions légales fixées, la vente de petites quantités de cannabis aux personnes âgées de 18 ans et plus.

Le projet de révision de 2001 n'a toutefois pas abouti. En juin 2004, le Conseil national a refusé pour la seconde fois d'entrer en matière sur ce projet, une situation principalement imputable à la problématique controversée de la réglementation du cannabis⁷.

Pour sauver les éléments du projet susceptibles de rallier une majorité, la CSSS-N a déposé une initiative parlementaire visant une révision partielle de la LStup⁸. Celle-ci prévoyait notamment d'inscrire dans la loi la politique des quatre piliers, qui avait déjà fait ses preuves, ainsi que les traitements avec prescription d'héroïne et la création d'une base légale pour une utilisation limitée du cannabis et d'autres stupéfiants illicites à des fins médicales. Le Parlement a adopté la révision partielle de la LStup en mars 2008. La loi révisée a été acceptée par vote référendaire la même année. Cependant, le peuple et les cantons ont clairement rejeté l'initiative populaire fédérale «pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse», soumise simultanément. Cette initiative demandait de légaliser la consommation et de dépénaliser la possession, l'acquisition et la culture de cannabis à usage personnel. La modification de la LStup est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011.

Début 2009, la CSSS-N s'est à nouveau penchée sur la question des sanctions pour la consommation de cannabis. En septembre 2011, elle a présenté un projet visant à soumettre la consommation de cannabis à une procédure relative aux amendes d'ordre⁹. En 2012, le Conseil national et le Conseil des États ont adopté le texte, qui est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2013.

Droit en vigueur

Selon l'art. 8, al. 1, let. d, LStup, font partie des stupéfiants interdits, entre autres, ceux ayant des effets de type cannabique. Cela signifie que la culture, l'importation, la fabrication, la mise dans le commerce et la consommation sont prohibées et punissables. Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) tient un registre des stupéfiants, substances psychotropes, précurseurs et adjuvants chimiques et définit les mesures de contrôle auxquelles ils sont soumis. Il établit des listes à cet égard (art. 2a LStup en relation avec l'art. 3, al. 1, de l'ordonnance du 25 mai 2011 sur le contrôle des stupéfiants [OCStup]¹⁰). Pour exécuter cette disposition, le DFI a défini dans son ordonnance du 30 mai 2011 sur les tableaux des stupéfiants (OTStup-DFI)¹¹ que sont considérées comme du cannabis les plantes de chanvre ou les parties de plante

⁷ FF 2006 8147

⁸ FF 2006 8141

⁹ FF 2011 7523

¹⁰ RS 812.121.1

¹¹ RS 812.121.11

de chanvre présentant une teneur totale moyenne en THC de 1,0 % au moins. En font également partie les 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. Telles sont les informations qui ressortent du tableau d qui figure à l'annexe 5 OTStup-DFI. Le cannabis est, par conséquent, soumis à l'interdiction visée à l'art. 8, al. 1, let. d, LStup lorsqu'il présente une teneur totale moyenne en THC d'au moins 1,0 %.

La consommation par des adultes de stupéfiants ayant des effets de type cannabique est passible d'une amende d'ordre de 100 francs (art. 28b LStup). En outre, celui qui se borne à préparer des stupéfiants en quantités minimales, pour sa propre consommation ou pour permettre à des adultes d'en consommer simultanément en commun, n'est pas punissable (art. 19b LStup). Toutefois, la culture, la production et la distribution de cannabis sont en principe interdites (art. 19 LStup).

En vertu de l'art. 8, al. 5, LStup, si aucune convention internationale ne s'y oppose, l'OFSP peut accorder des autorisations exceptionnelles pour la culture, l'importation, la fabrication et la mise dans le commerce des stupéfiants interdits qui sont utilisés pour la recherche, le développement de médicaments ou une application médicale limitée. Avec cette disposition, le législateur a créé la possibilité de modifier la réglementation (à savoir l'interdiction du cannabis) de façon à éviter des rigueurs involontaires et des situations manifestement inopportunes. Cela mis à part, l'interdiction du cannabis fait qu'il est impossible d'intervenir sur le marché ou sur la production et l'offre, en d'autres termes, reste largement aux mains d'organisations criminelles.

Accès facilité au cannabis médical

Depuis 2011, le législateur reconnaît une utilité médicale limitée du cannabis. Cependant, à ce jour, un seul médicament à base de cannabis a été autorisé pour un tableau clinique particulier. Pour toutes les autres préparations et indications, une autorisation exceptionnelle doit être accordée au cas par cas. Aucune de ces préparations n'est prise en charge par l'assurance obligatoire des soins (AOS).

Sur la base de son rapport en exécution de la motion Kessler (14.4164) «Traiter les personnes gravement malades avec du cannabis», le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que les bases juridiques pour une utilisation du cannabis à des fins médicales ne sont plus appropriées et doivent être révisées. Le 4 juillet 2018, il a chargé le DFI de simplifier et d'élargir l'accès aux médicaments à base de cannabis dispensés d'autorisation. Un projet qui sera mis en consultation doit lui être soumis d'ici la fin juin 2019 et contenir les éléments-clés suivants:

- une levée de l'interdiction de commercialiser les stupéfiants ayant des effets de type cannabique utilisés à des fins médicales et une levée du système d'autorisations exceptionnelles pour le cannabis dans le droit des stupéfiants, y compris une adaptation du système de contrôle en tenant compte des obligations découlant du droit international;
- si nécessaire, des adaptations juridiques supplémentaires pour simplifier et élargir la réglementation en lien avec les médicaments à base de cannabis dispensés d'autorisation;

- la création des conditions juridiques requises en vue de la collecte systématique de données permettant de mener en parallèle des études axées sur l'obtention de données factuelles.

Par ailleurs, le Conseil fédéral a demandé au DFI d'examiner la prise en charge par l'AOS ou par une autre source de financement des médicaments à base de cannabis dispensés d'autorisation. Il convient, à cet effet, d'analyser de manière plus approfondie les conditions et les modalités d'un éventuel futur financement.

1.3 Solutions étudiées et solution retenue

La LStup n'offre actuellement pas la possibilité d'autoriser la consommation de cannabis à des fins non médicales, même dans le cadre d'études scientifiques. La base légale permettant de remédier à cette lacune doit être créée, comme le demandent les interventions parlementaires sur cette question. Parmi les solutions examinées à l'occasion des travaux préparatoires du présent projet figurait l'option de confier à la Confédération elle-même la compétence de réaliser des essais pilotes. Cette solution prévoyait que l'expérimentation de nouvelles formes d'accès au cannabis soit définie comme une tâche gouvernementale, ce qui aurait conduit la Confédération à mener des essais pilotes sous sa propre responsabilité en association avec des tiers (institutions de recherche, etc.). Les exigences relatives aux essais pilotes auraient, ici aussi, été fixées dans une ordonnance du Conseil fédéral. Cette solution n'a pas été retenue, parce que l'impulsion qui sous-tend de telles études vient des villes et que ces dernières sont les mieux placées pour examiner des situations et des problématiques concrètes en menant elles-mêmes des études. Dans la solution qui a été retenue, ce sont donc des tiers qui réalisent des études sous leur propre responsabilité sur la base d'une autorisation délivrée par l'OFSP (système d'autorisation). Une autorité étatique évalue et autorise ainsi les demandes déposées par des tiers. Les exigences relatives aux essais pilotes sont définies dans une ordonnance du Conseil fédéral. Cette solution assure une proximité optimale avec les projets concrets.

1.4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹², ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹³.

La présente modification de la loi sur les stupéfiants est motivée par les motions Sauter (17.4111), Barrile (17.4112), Rytz (17.4113) et Bertschy (17.4114) «Études sur la remise contrôlée de cannabis. Créer un article relatif aux projets pilotes» (cf. ch. 1.5).

¹² FF 2016 981

¹³ FF 2016 4999

1.5 Classement d'interventions parlementaires

Les motions Sauter (17.4111), Barrile (17.4112), Rytz (17.4113), Bertschy (17.4114) et Zanetti Roberto (17.4210) «Études sur la remise contrôlée de cannabis. Créer un article relatif aux projets pilotes», dont le contenu est identique, chargent le Conseil fédéral de créer les bases légales permettant de mener des essais pilotes visant à expérimenter de nouvelles formes de réponses sociales à la consommation du cannabis. Dans ce cadre, une attention particulière doit être accordée à la protection de la santé et de la jeunesse. En dehors des essais, l'interdiction de la consommation à des fins récréatives doit rester applicable. L'objectif consiste à examiner de nouvelles approches réglementaires sans prendre de décision dans une direction donnée.

Le Conseil fédéral a recommandé d'accepter ces motions. La motion Zanetti Roberto (17.4210) a été acceptée par le Conseil des États le 15 mars 2018, mais rejetée par le Conseil national le 11 juin 2018 par 96 voix contre 93 et 2 abstentions. Le 19 septembre 2018, le Conseil national a néanmoins adopté les quatre autres motions au contenu identique (Sauter, Barrile, Rytz, Bertschy) par 98 voix contre 92 et 2 abstentions.

Le 22 mars 2018, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E) a donné suite à l'initiative parlementaire déposée par la CSSS-N (18.402, «Études sur la remise contrôlée de cannabis. Créer un article relatif aux projets pilotes») qui reprend, elle aussi, le même contenu.

2 Procédure de consultation

Sur mandat du Conseil fédéral, le DFI a mené, du 4 juillet au 25 octobre 2018, la procédure de consultation¹⁴, qui portait à la fois sur la modification de la LStup et sur l'ordonnance d'exécution correspondante.

Les gouvernements des 26 cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), l'Association des pharmaciens cantonaux (APC), 13 partis politiques, 3 associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, 8 associations faîtières de l'économie et 33 autres organisations et associations ont été invités à participer à la procédure de consultation, ce qui représente 142 organisations.

Au total, 126 avis ont été reçus. Les participants à la consultation approuvent, dans l'ensemble, la modification de la LStup et de l'ordonnance d'exécution.

3 cantons sont favorables à l'avant-projet sans émettre de réserve, tandis que 18 cantons l'approuvent, mais formulent des réserves ou demandent des modifications. 4 cantons rejettent l'avant-projet, et 1 autre demande qu'il soit fondamentalement revu.

¹⁴ FF 2018 4346

Pour ce qui est des partis politiques, le Parti pirate approuve l'avant-projet. Le PBD, le PLR, les Verts, les Verts libéraux, le PS et le Parti de l'indépendance (*Unabhängigkeitspartei*) sont d'accord avec des réserves, tandis que l'UDC, le PDC, l'UDF et le PEV expriment leur opposition. 10 communes approuvent l'avant-projet, mais formulent des réserves ou demandent des modifications. Les représentants des secteurs de la santé, de la lutte contre les addictions et de la recherche sont, dans leur grande majorité (31), favorables au projet même s'ils émettent des réserves. 4 y sont explicitement favorables (RADIX, Le Carré de Jane, association Cerebral Suisse, Infodrog) et 3 y sont opposés (Centre patronal, Jeunesse sans drogue, Eltern gegen Drogen). Les autres groupes (milieux économiques, associations cannabiques, organisations diverses et particuliers) se répartissent de la façon suivante: 2 sont favorables sans réserve, 33 favorables avec des réserves et 2 expriment leur opposition.

La modification de la LStup est accueillie favorablement par la majorité des participants à la consultation qui approuvent la proposition avec ou sans réserve. Plusieurs participants demandent qu'il soit nécessaire non pas de «garantir» la protection de la santé et de la jeunesse ainsi que celle de la sécurité et de l'ordre publics, mais seulement d'y «veiller». Les cantons de Lucerne et de Soleure proposent que les cantons ne soient pas seulement consultés sur les essais pilotes prévus sur leur territoire, mais que la réalisation de ces essais soit conditionnée à leur accord.

La majorité des avis, des commentaires et des demandes de modification portent sur l'avant-projet d'ordonnance, en particulier sur l'assujettissement à l'impôt sur le tabac, sur les critères de participation et sur les questions relatives à l'exécution.

Les organisations professionnelles et scientifiques craignent que l'assujettissement à l'impôt sur le tabac entraîne un prix supérieur à celui du marché noir, ce qui, selon elles, rendrait impossible la réalisation d'essais pilotes dans des conditions régulières et nuirait considérablement à la pertinence des résultats issus des études scientifiques.

En ce qui concerne les critères de participation, l'exclusion des personnes atteintes d'une maladie psychique ou qui prennent des médicaments psychotropes est critiquée par environ la moitié des participants à la consultation, qui craignent qu'une telle exclusion empêche de répondre à certaines questions de recherche cruciales concernant une partie du groupe cible. Certains participants mettent également en avant qu'une dépendance au cannabis constitue un trouble psychique. En outre, plusieurs organisations des secteurs de la santé, de la lutte contre les addictions, de la recherche scientifique, du travail social et de la jeunesse préconisent que des mineurs puissent, après un examen minutieux, être intégrés dans des essais consacrés à l'exploration de problématiques spécifiques à la jeunesse.

Les questions relatives à l'exécution intéressent surtout les cantons et les autorités d'exécution, qui formulent des remarques à ce sujet dans leurs avis. Ainsi, certains participants à la consultation demandent que les emballages des produits remis aux participants soient scellés et comportent une indication de la quantité. Des cantons, des autorités d'exécution et des villes demandent également qu'un échange précoce d'informations soit établi entre les autorités (d'exécution des peines) et les titulaires

d'autorisations pour des essais pilotes, mais aussi entre les cantons et l'OFSP, par exemple en ce qui concerne les points de vente, les sanctions ou les participants.

Le rapport *ad hoc* propose une synthèse détaillée des résultats de la procédure de consultation¹⁵.

Sur la base de ces résultats, les adaptations suivantes ont été apportées à l'art. 8a P-LStup:

- Il est désormais précisé que seuls des essais pilotes «scientifiques» peuvent être autorisés.
- Les stupéfiants ayant des effets de type cannabique qui sont remis dans le cadre des essais pilotes doivent être exonérés de l'impôt sur le tabac au sens de la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (LTab)¹⁶.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

3.1 États membres de l'Union européenne

Il n'existe pas de législation harmonisée à l'échelle de l'UE en ce qui concerne l'utilisation de stupéfiants et, par conséquent, de cannabis. La réglementation de la consommation de stupéfiants relève de la responsabilité des États membres. En vertu de l'art. 83 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)¹⁷, l'UE dispose néanmoins de compétences législatives concernant le trafic de drogue transfrontalier. Sur la base de cette compétence, le Conseil de l'UE a édicté la décision-cadre 2004/757/JAI¹⁸. Celle-ci fixe des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions relevant du trafic de drogue et de précurseurs. Les mesures en lien avec la consommation personnelle en sont explicitement exclues. En outre, l'UE peut adopter des dispositions complémentaires concernant l'action menée par les États membres en vue de réduire les effets nocifs de la consommation de drogue sur la santé, y compris par l'information et la prévention (art. 168 TFUE). Tous les États membres de l'UE ont ratifié la convention unique sur les stupéfiants de 1961¹⁹.

¹⁵ Le rapport de consultation peut être téléchargé sur le site Internet de l'administration fédérale: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2018 > Département fédéral de l'intérieur (état au 21 janvier 2019).

¹⁶ RS **641.31**

¹⁷ Version consolidé 2016: JO C 202 du 7.6.2016.

¹⁸ 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, JO L 335 du 11.11.2004, p. 8.

¹⁹ Convention unique sur les stupéfiants de 1961 telle que modifiée par le Protocole du 25 mars 1972 portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, RS **0.812.121**.

Les sanctions que les États membres prévoient pour la possession et la consommation de cannabis varient néanmoins d'un pays à l'autre²⁰. Deux groupes principaux peuvent être distingués. Les États du premier groupe, reconnaissant que les dommages potentiels à la santé ne sont pas les mêmes, traitent le cannabis différemment des autres stupéfiants. En Italie, aux Pays-Bas, au Portugal et en Grande-Bretagne, par exemple, les peines pour le cannabis sont moins sévères que pour les autres substances. Dans le second groupe, les sanctions sont les mêmes pour tous les stupéfiants, y compris pour le cannabis, même si, conformément aux instructions des autorités de poursuite pénale, les sanctions prononcées peuvent différer en pratique. Dans 17 pays, le cannabis peut être fumé et la consommation à usage personnel n'est pas interdite en soi (par ex. Grande-Bretagne, Belgique, Allemagne, Italie, Espagne). Seuls quelques pays de l'UE (par ex. France, pays scandinaves, Lituanie, Estonie, Grèce et Hongrie) font de la consommation une infraction pénale passible d'emprisonnement.

Certains États appliquent des régimes plus libéraux que la Suisse en ce qui concerne la consommation de cannabis à des fins non médicales: en 2000, la consommation et la possession de petites quantités de tous les types de drogues ont été dépénalisées au Portugal. En Espagne, des associations à but non lucratif appelées *Cannabis Social Clubs* se sont établies dans certaines régions: leurs membres peuvent y obtenir du cannabis pour leur propre usage et le consommer sur place. Ces associations reposent sur un vide juridique et une jurisprudence suggérant que les actes accomplis dans la sphère privée (consommation, production et transmission sans profit) ne sont pas poursuivis pénalement. Aux Pays-Bas, la vente, la possession et la consommation de petites quantités de cannabis sont autorisées de fait depuis 1976: le commerce est toléré dans ce que l'on appelle les *coffee shops*.

En 2017, le Parlement des Pays-Bas a adopté une loi légalisant la culture du cannabis. La proposition de loi est un dispositif expérimental, qui donne la possibilité de s'écarter, pour la durée de l'essai, des dispositions légales en vigueur. Pendant l'essai, la culture et le commerce de cannabis sont exclus du champ d'application de la loi néerlandaise sur les stupéfiants. Le décret législatif fixe les exigences générales en matière de culture de chanvre et de vente dans les *coffee shops*. Le projet prévoit que le gouvernement peut produire légalement du cannabis pendant quatre ans dans dix communes au maximum à titre de test pour le fournir aux *coffee shops*. Avec cette législation expérimentale, les Pays-Bas ouvrent la voie à l'examen scientifique d'une nouvelle réglementation du cannabis.

Si l'on fait abstraction des marchés gris en Espagne et aux Pays-Bas, la consommation de cannabis à des fins non médicales n'a, à ce jour, été légalisée nulle part en Europe. Cependant, au vu des évolutions récentes en Amérique du Nord, les discussions se sont multipliées dans les pays voisins de la Suisse, et des interventions politiques sur cette question sont en cours dans de nombreux pays européens.

²⁰ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Cannabis Legislation in Europe, Luxembourg 2018, disponible sur www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4135/TD0217210ENN.pdf (état au 21 janvier 2019).

3.2 **Autres États**

Depuis 2014, et bien que cette situation puisse aller à l'encontre du droit national, dix États américains et le district de Washington ont légalisé la consommation de cannabis à des fins non médicales. Jusqu'ici, le gouvernement fédéral tolère ces réglementations au niveau des États. La réglementation de ces marchés légaux du cannabis s'aligne sur celle du marché national de l'alcool aux États-Unis. En d'autres termes, la production et la distribution de cannabis sont organisées selon les principes de l'économie de marché et soumises à de strictes directives en matière de concurrence et de politique sanitaire.

L'Uruguay a été le premier État souverain à légaliser le cannabis. Depuis 2014, une réglementation stricte avec surveillance étatique intégrale y est progressivement mise en œuvre. Elle prévoit un registre des consommateurs, un monopole de l'État sur la culture, la possibilité pour les particuliers de cultiver du cannabis et une remise contrôlée via des pharmacies licenciées.

En avril 2017, le Canada a présenté une loi sur la légalisation du cannabis, qui est entrée en vigueur le 17 octobre 2018. Cette loi met fortement l'accent sur des considérations de santé publique et sur la protection de la santé, avec des restrictions de la publicité comme celles qui existent pour le tabac et une législation rigoureuse en faveur de la protection de la jeunesse. La culture et la vente sont organisées selon les principes de l'économie de marché, mais les entreprises doivent demander une licence d'État. Le commerce est réglementé de manière fédéraliste, si bien que chaque province peut édicter ses propres réglementations.

3.3 **Droit international: conventions de l'ONU**

La convention unique sur les stupéfiants de 1961 représente la base du contrôle international du cannabis. L'objet de cette convention porte principalement sur la culture et le commerce de stupéfiants à base de plantes. Si la convention reconnaît le caractère indispensable de l'utilisation des substances psychotropes à des fins médicales et scientifiques, elle n'en exige pas moins l'instauration de strictes mesures de contrôle contre l'abus de ces substances.

En vertu de l'art. 4, let. c, de la convention, 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». La convention laisse une certaine flexibilité au législateur national pour déterminer les mesures nécessaires²¹. La présente révision partielle de la LStup respecte ces directives. On peut présumer que les essais pilotes scientifiques au sens de l'art. 8a P-LStup correspondent aux objectifs scientifiques mentionnés dans la convention.

²¹ Cf. Hans-Jörg Albrecht, Internationales Betäubungsmittelrecht und internationale Betäubungsmittelkontrolle, dans: A. Kreuzer [Hrsg.], Handbuch des Betäubungsmittelfrafsrechts, Munich 1998, § 10 N 49.

La Convention des Nations Unies du 20 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes²² renforce l'obligation d'édicter des normes pénales, de procéder à des confiscations et de s'accorder sur l'entraide judiciaire concernant les violations de la convention. Ses objectifs les plus importants consistent à réprimer de façon globale le trafic illicite de stupéfiants, à pénaliser le blanchiment d'argent et à mettre en place des mesures de lutte contre l'abus de précurseurs. Il s'agit avant tout de favoriser la collaboration mondiale contre le commerce illicite et la contrebande de stupéfiants. Cette convention ne s'applique par conséquent pas à la présente adaptation de la LStup.

Pour conclure, on constate que les conventions internationales pertinentes concernant les stupéfiants sont compatibles avec la réalisation d'essais pilotes scientifiques avec du cannabis et qu'elles ne s'opposent donc pas à la création d'une base légale pour des essais pilotes impliquant l'utilisation à des fins non médicales de stupéfiants ayant des effets de type cannabique.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

La présente modification de la LStup doit donner la possibilité de suspendre temporairement et à certains endroits, dans le cadre d'essais pilotes scientifiques, l'ordre juridique fondamental prévu par la LStup, à savoir l'interdiction du cannabis. Elle prévoit d'instaurer un cadre juridique permettant de tester des réglementations qui dérogent à la loi. Les essais pilotes avec du cannabis visent à obtenir des données scientifiquement étayées pouvant servir de base décisionnelle dans la perspective d'une éventuelle modification de la législation. La nécessité de procéder à un test est établie lorsque le législateur, concernant une réglementation censée être durable, ne dispose pas des données essentielles pour étayer une décision, en particulier lorsqu'il ne dispose pas d'expériences exploitables. Les essais pilotes doivent permettre de tester à une échelle réduite une solution réaliste et durable. En dehors des essais pilotes, l'interdiction du cannabis et les dispositions pénales correspondantes restent applicables.

La présente révision partielle de la LStup propose d'adapter les bases légales en conséquence. L'art. 8a P-LStup permet de mener des essais pilotes scientifiques limités aux niveaux de l'espace, du temps et du contenu en vue d'explorer les effets d'une utilisation réglementée et à des fins non médicales de stupéfiants ayant des effets de type cannabique. L'OFSP peut autoriser les essais pilotes sur requête en bonne et due forme et après avoir consulté les cantons et les communes concernés. Au besoin, la Commission fédérale pour les questions liées à l'addiction et pour la prévention des maladies non transmissibles est consultée. Les essais pilotes doivent être menés de manière à assurer la protection de la santé, de la jeunesse ainsi que de la sécurité et de l'ordre publics. La conception des essais peut déroger à certaines dispositions de la LStup, en l'occurrence aux art. 8, al. 1, let. d (interdiction du cannabis), et 5 (autorisation exceptionnelle), 11 (remise par des médecins), 13 (remise par des

²² RS 0.812.121.03

pharmacies), 19, al. 1, let. f, et 20, al. 1, let. d et e (dispositions pénales). Une dérogation est également prévue en ce qui concerne l'assujettissement à l'impôt sur le tabac. Ainsi, les stupéfiants ayant des effets de type cannabique qui sont remis dans le cadre des essais pilotes doivent être exonérés de l'impôt sur le tabac au sens de la LTab.

Les cantons et les autorités d'exécution attachent une importance particulière à la sécurité publique et aux aspects relatifs à l'exécution lors de la réalisation de ces essais pilotes. Ils demandent notamment à ce qu'un échange précoce d'informations ait lieu entre les autorités (d'exécution des peines) et les titulaires d'autorisations, mais aussi entre les cantons et l'OFSP, par exemple au sujet des points de vente, des sanctions, des participants ou du déroulement des études. En outre, des clarifications doivent être apportées, avant le dépôt de la demande et avec les autorités d'exécution et les autorités de poursuite pénale, au sujet des mesures relatives à la protection de la jeunesse et à la protection de la sécurité et de l'ordre publics.

Les essais pilotes sont, en règle générale, soumis aux exigences de la législation relative à la recherche sur l'être humain. Il incombe au requérant de vérifier si une étude entre dans le champ d'application de la loi du 30 septembre 2011 relative à la recherche sur l'être humain (LRH)²³. Au besoin, il faudra obtenir, conformément à l'art. 45 LRH, une autorisation de la commission d'éthique compétente. Dans la mesure du possible, l'examen des demandes par les commissions d'éthique pour la recherche et l'examen par l'OFSP devraient être harmonisés ou coordonnés de façon à éviter des vérifications inutiles, avec le risque d'appréciations contradictoires entre les autorités compétentes qui en résulte (cf. ch. 4.2.2).

La durée de la réglementation proposée est limitée. Comme les essais pilotes ont pour objectif de fournir des résultats sur une période définie, la durée de validité de l'art. 8a P-LStup est limitée à dix ans. Des essais pilotes ne pourront donc être réalisés que durant cette période.

4.2 Questions relatives à l'exécution

4.2.1 Ordonnance d'exécution

La réglementation proposée suppose une ordonnance d'exécution du Conseil fédéral (cf. art. 8a, al. 2, P-LStup). Celle-ci doit préciser les conditions de la réalisation des essais pilotes scientifiques avec des stupéfiants ayant des effets de type cannabique au sens de l'art. 8a P-LStup (ci-après «essais pilotes»). Elle règle les exigences applicables aux essais pilotes, la procédure d'autorisation, l'exécution ainsi que le compte-rendu annuel à établir et l'évaluation des essais. Les études qui portent sur d'autres stupéfiants et les études médicales impliquant du cannabis qui ne relèvent pas de l'art. 8a P-LStup n'entrent pas dans son champ d'application.

Les paragraphes qui suivent décrivent les principaux éléments réglés par l'ordonnance d'exécution.

²³ RS 810.30

Objectifs des études

L'ordonnance du Conseil fédéral précise les objectifs des essais pilotes. Ces derniers doivent permettre d'acquérir des connaissances scientifiques sur les effets de mesurés, d'instruments ou de procédures concernant l'utilisation à des fins non médicales de stupéfiants ayant des effets de type cannabique. Ils doivent notamment fournir des renseignements concernant les effets sur la santé des consommateurs, le comportement lié à la consommation, les aspects socio-économiques tels que les conséquences sur la capacité de travail (absentéisme), la famille et l'environnement social des consommateurs, le marché illégal de la drogue sur un territoire spécifique ou la sécurité et l'ordre publics.

Application de la LStup

L'ordonnance précise les éléments de la LStup qui ne s'appliquent pas dans le cadre des essais pilotes (cf. art. 8a, al. 2, P-LStup).

Limitation géographique

Les essais pilotes doivent être limités géographiquement à une ou à plusieurs communes. La zone dans laquelle les participants seront recrutés doit être définie de façon à obtenir des résultats significatifs. C'est pourquoi il est prévu qu'une seule commune ou, le cas échéant, plusieurs communes rassemblées puissent réaliser un essai pilote. Cela permet, au besoin, de mener des études plus pertinentes sur plusieurs sites. La limitation géographique vise à empêcher la réalisation d'essais à une large échelle.

Limitation dans le temps

La durée des essais pilotes doit être justifiée scientifiquement et ne doit pas dépasser cinq ans. Une prolongation unique pour une durée maximale de deux ans devrait être possible sur demande. Le fait que la durée de validité de la disposition prévue à l'art. 8a P-LStup et, par conséquent, celle de l'ordonnance d'exécution soient limitées à dix ans implique que les études ne pourront être réalisées que durant cette période.

Nombre de participants

Le nombre de participants à un essai pilote doit être limité au nombre nécessaire pour en garantir la portée scientifique. Un essai pilote ne doit toutefois pas comporter plus de 5000 participants. Cette limitation ne repose pas sur des considérations scientifiques, mais vise à éviter la réalisation d'essais pilotes sans limitation du nombre de participants. Un échantillon de cette taille est néanmoins suffisant pour examiner aussi des problématiques plus générales.

Exigences relatives aux produits

Pour ce qui est des conséquences de la consommation de cannabis sur la santé, la qualité des produits revêt une importance considérable. Les stupéfiants ayant des effets de type cannabique qui sont rendus accessibles dans le cadre des essais pilotes doivent par conséquent satisfaire à certaines exigences. Fondamentalement, aussi bien les fleurs de cannabis, la résine de cannabis (haschisch) et l'huile de cannabis

que les produits comestibles, tels que les biscuits, les gâteaux au cannabis, etc., devraient pouvoir être proposés dans ce cadre. Au vu des risques pour la santé, la teneur totale en THC devrait toutefois être limitée à une valeur maximale de 20 %.

Les produits destinés aux essais pilotes doivent être cultivés sans utilisation de pesticides. L'ordonnance règle également les exigences en matière d'emballage. Les emballages doivent être scellés et le conditionnement des produits comestibles doit être à l'épreuve des enfants. Les emballages doivent comporter diverses mentions, notamment des informations neutres sur le produit, une déclaration de ses substances (teneur en THC et en CBD), une indication du poids, des informations sur l'essai pilote en cours, une mise en garde concernant les risques pour la santé, des renseignements sur la prévention des addictions, une indication sur des formes de consommation éventuellement moins nocives et un avertissement concernant l'altération de la conduite. L'interdiction de transmettre les produits à des tiers et d'en remettre à des personnes âgées de moins de 18 ans doit également être mentionnée. La publicité pour des stupéfiants ayant des effets de type cannabique rendus accessibles dans le cadre des essais pilotes doit être interdite.

Cercle des participants

La participation aux essais pilotes doit être réservée aux personnes âgées d'au moins 18 ans. Des études prévoyant un accès contrôlé au cannabis pour des jeunes qui présentent une consommation problématique seraient certes souhaitables en raison des connaissances qu'elles apporteraient, d'autant que c'est dans ce groupe d'âge que la consommation de cannabis est parfois la plus répandue. Il n'en demeure pas moins que la consommation de substances psychoactives présente un risque accru pour les adolescents. La limite d'âge pour la consommation de cannabis, qui s'aligne sur celle appliquée pour le tabac et l'alcool fort, correspond aux normes internationales en vigueur.

Certains groupes spécifiques de personnes – notamment les femmes enceintes, les personnes incapables de discernement et les personnes atteintes d'une maladie diagnostiquée par un médecin et pour laquelle la consommation de cannabis serait contre-indiquée – doivent être exclus du cercle des participants. Le titulaire de l'autorisation doit prendre les mesures appropriées pour garantir que ces conditions peuvent être contrôlées. Selon les caractéristiques de l'étude, ce contrôle peut prendre la forme d'une déclaration validée du titulaire de l'autorisation, d'un certificat médical présenté par les participants ou d'un examen médical effectué par un médecin associé à l'étude. Les personnes atteintes d'un trouble psychique n'ont pas toutes été diagnostiquées par un médecin ou ne sont pas toutes traitées. Les participants doivent faire l'objet d'un suivi durant l'étude et leur état de santé doit être surveillé afin qu'il soit possible d'intervenir à temps en cas de changement indésirable (cf. ci-dessous, par. «Surveillance de l'état de santé»).

Seules les personnes qui peuvent prouver qu'elles consomment déjà du cannabis sont autorisées à participer à un essai pilote. Pour obtenir une base de décision scientifiquement étayée, il serait certes utile de pouvoir déterminer si un accès légal au cannabis augmente le nombre de personnes qui commencent à consommer ce produit. Cette question doit néanmoins être traitée d'une autre manière, car les essais pilotes ne doivent pas avoir pour effet d'attirer de nouveaux consommateurs. Cette

condition devrait être contrôlée lors du recrutement des participants au moyen d'un test de dépistage validé, par exemple un test normalisé ou un échantillon de cheveux. Il faut garantir aux participants potentiels que la preuve d'une consommation antérieure de cannabis (par ex. l'évaluation des analyses de cheveux) ne les expose pas à un risque de poursuites pénales. Ne sont pas concernées les procédures en lien avec la consommation de cannabis avant ou pendant la phase de recrutement et qui ne sont pas encore closes.

En outre, les participants doivent être domiciliés dans une commune où l'essai pilote est réalisé.

Les participants doivent être informés du contenu et de l'ampleur de l'essai pilote, ainsi que des conditions de participation et des risques potentiels. La participation à un essai pilote est toujours volontaire et suppose le consentement écrit des participants. Le consentement peut être révoqué à tout moment. Il n'existe aucun droit de participer à un essai pilote.

Points de vente

Les points de vente doivent disposer d'un personnel compétent et dûment formé. Les titulaires d'autorisations doivent apporter la garantie que le personnel de vente est qualifié, c'est-à-dire qu'il a reçu la formation nécessaire pour s'assurer du respect des exigences en matière de santé et de sécurité.

Les points de vente doivent également disposer d'une infrastructure adéquate. Le stockage des produits doit se faire sous clé, offrir une protection contre le vol et n'être accessible qu'aux collaborateurs autorisés. Les points de vente devraient pouvoir être choisis en fonction de l'infrastructure de recherche retenue pour l'étude. Le recours à des pharmacies, à des points de vente spécialement définis à cet effet ou à des *Cannabis Social Clubs*²⁴ est notamment envisageable. La demande d'autorisation doit contenir la liste des points de vente prévus.

Acquisition

La quantité de produits à base de cannabis que peut acquérir un participant à un essai pilote devrait être limitée à ce qui est nécessaire pour couvrir ses besoins mensuels personnels. Cette limite, exprimée en quantité de substance active (THC), ne devrait pas être fixée à un niveau trop bas afin de ne pas restreindre excessivement la liberté de la recherche. La possibilité de savoir si un accès contrôlé au cannabis entraîne une consommation plus importante et si la consommation problématique augmente représente en effet une question essentielle pour la recherche. Par ailleurs, un plafonnement artificiel des quantités acquises dans le cadre des essais pilotes créerait des conditions qui ne pourraient être reproduites sur un marché légal. En outre, il est intéressant de savoir quelles sont les valeurs limites acceptées par les consommateurs. Les études devraient également intégrer des personnes qui présentent une consommation élevée. Or une limite fixée à un niveau trop bas pourrait conduire ces personnes à se tourner vers le marché noir, ce qui fausserait les résultats. Un partici-

²⁴ Par *Cannabis Social Clubs*, on entend des organisations privées qui donnent à des adultes un accès à du cannabis pour leurs besoins personnels et leur évite ainsi d'avoir à s'approvisionner sur le marché noir.

pant ne devrait pas avoir la possibilité d'acquérir plus de 10 grammes de THC pur par mois.

La limite devrait être fixée à 10 grammes de stupéfiants ayant des effets de type cannabique par remise, ce qui est conforme à la quantité de stupéfiants ayant des effets de type cannabique tolérée à l'art. 19b, al. 2, LStup. Le point de vente devrait avoir la possibilité de réduire ou de prolonger l'intervalle entre les remises en fonction des besoins de consommation des participants, ce qui permettrait d'empêcher que ceux-ci se tournent vers le marché noir.

Les produits à base de cannabis doivent en outre être vendus aux participants au prix du marché. Il est interdit de les remettre gratuitement. La teneur en principe actif et le prix sur le marché noir local doivent être pris en compte lors de la fixation du prix. Afin de garantir un contrôle complet des produits à base de cannabis, les quantités acquises doivent être enregistrées et les produits ne doivent pas être transmis à des tiers.

Consommation

Les produits à base de cannabis rendus accessibles dans le cadre des essais pilotes ne doivent être utilisés que pour la consommation personnelle des participants et ne doivent pas être consommés dans des espaces publics. Toute utilisation dans des restaurants, des bars, des gares ou des parcs est, en particulier, exclue. Ne font pas partie des espaces publics les *Cannabis Social Clubs* ou les bars privés qui ne sont accessibles qu'à un cercle restreint de personnes. Le participant à une étude qui consomme des produits dans des espaces publics est punissable (cf. art. 19a LStup). Celui qui transmet des produits à base de cannabis à un tiers devrait être sanctionné de manière appropriée par la direction de l'étude et exclu de l'essai pilote en cas de récidive. Celui qui, sans droit, transmet ces produits à un tiers s'expose en outre à des sanctions pénales (cf. art. 19, al. 1, let. c, LStup).

La direction de l'étude doit informer les participants de ces règles. Dans le cadre des essais pilotes, les poursuites pénales demeurent de la responsabilité des autorités compétentes.

Sécurité publique

La réalisation d'essais pilotes implique un certain nombre d'obligations. Avant le dépôt d'une demande, il convient de clarifier avec les autorités d'exécution et les autorités de poursuite pénale les points relatifs à la protection de la sécurité et de l'ordre publics. Les participants à un essai pilote doivent recevoir une attestation permettant de les identifier en tant que tels. Enfin, les points de vente doivent être signalés aux autorités cantonales et communales concernées.

Surveillance de l'état de santé

Les titulaires d'autorisations pour des essais pilotes sont tenus de surveiller l'état de santé des participants et de garantir leur traitement si des problèmes de santé liés à l'étude devaient survenir. Ils doivent désigner un médecin responsable à cette fin. Ils doivent prendre des mesures pour prévenir la consommation problématique, la dépendance ainsi que les problèmes sociaux et sanitaires, mais aussi pour favoriser l'abstinence (art. 3, let. a à c, de l'ordonnance du 25 mai 2011 relative à l'addiction

aux stupéfiants [OASup]²⁵). Les essais pilotes devraient évoluer dans le cadre de l'objectif de prise en charge thérapeutique des personnes concernées, tel qu'il est énoncé dans la législation en matière de stupéfiants (art. 3d, al. 2, LStup; art. 6, let. a, OASup), et du principe de repérage et d'intervention précoces en cas de consommation problématique (art. 3b, al. 2, et 3c, LStup). La surveillance de l'état de santé doit se poursuivre un certain temps après la fin de l'essai de façon à assurer le suivi médico-psychologique des participants.

La direction de l'étude est tenue de signaler les problèmes extraordinaires qui se posent au cours de l'étude. C'est notamment le cas lorsque la sécurité des participants est menacée et qu'il faut prendre immédiatement des mesures de sécurité et de protection, lorsqu'il faut annuler ou interrompre l'essai ou lorsque le nombre de participants est trop faible. Cette obligation permet à l'OFSP, en sa qualité d'autorité de surveillance des essais pilotes, de prendre les mesures qui s'imposent (par ex. charges, interruption de l'essai, révocation de l'autorisation, par ex.).

Culture, importation et fabrication de stupéfiants ayant des effets de type cannabique

La culture, l'importation et la fabrication de stupéfiants ayant des effets de type cannabique doivent obéir aux prescriptions en matière d'autorisations exceptionnelles prévues à l'art. 8, al. 5, LStup. Pour préserver la sécurité et l'ordre publics des dangers liés aux stupéfiants (art. 1, let. d, LStup), la notion de contrôle sans faille des stupéfiants, de la culture à la consommation, sur laquelle se fonde la LStup, revêt une importance capitale. Le contrôle de la culture du cannabis est régi par les dispositions spéciales correspondantes (cf. art. 18 LStup; art. 29 OASup). Les autorités fédérales et cantonales compétentes doivent procéder à des contrôles périodiques pour s'assurer du respect des éventuelles conditions et charges. Les personnes soumises au contrôle doivent garantir l'accès à tous les lieux, locaux et bâtiments dans lesquels le maniement de stupéfiants est possible, à savoir les zones de culture ainsi que les locaux de fabrication, de vente et de stockage. Les stocks et tous les documents qui s'y rapportent doivent être présentés aux organismes de contrôle. Ces contrôles servent pour l'essentiel à vérifier que l'on ne produit ou ne stocke pas des stupéfiants à l'excès. En outre, les personnes soumises au contrôle doivent fournir des renseignements factuels aux organismes compétents. Ces derniers ont le droit de demander des informations. Le but de ces contrôles est de s'assurer que la quantité de stupéfiants produite pendant les essais pilotes n'excède pas ce qui est nécessaire à leur réalisation. Le contrôle sans faille des quantités acquises, remises ou stockées de stupéfiants utilisés dans le cadre d'un essai pilote incombe aux titulaires de l'autorisation. Il n'est donc pas nécessaire de communiquer l'identité des participants à l'OFSP.

Le cannabis qui n'a pas été vendu à la fin de l'essai pilote doit être restitué par les points de vente aux autorités cantonales d'exécution compétentes, en règle générale les pharmaciens cantonaux. Ces produits seront éliminés.

²⁵ RS 812.121.6

Exigences relatives aux demandes

L'ordonnance d'exécution précise les modalités de la procédure de demande. L'OFSP dispose d'une marge d'appréciation pour déterminer quelles sont les études appropriées pour obtenir les bases scientifiques recherchées dans la perspective d'une possible modification de la législation.

Seules des organisations publiques ou privées peuvent déposer une demande d'autorisation pour réaliser un essai pilote avec des stupéfiants ayant des effets de type cannabique. Les institutions de recherche, les collectivités publiques et les institutions ou associations à but non lucratif sont principalement concernées. La demande doit contenir des informations sur les activités de l'organisation publique ou privée qui dépose la demande et doit indiquer la personne responsable de la réalisation de l'essai pilote.

En plus de mettre en évidence l'objectif et les bénéfices de l'essai pilote, la demande doit en proposer une description concrète et en préciser le contenu et les questions de recherche. Elle doit montrer quels faits scientifiques en lien avec l'utilisation du cannabis doivent être établis, dans quelle mesure l'essai pilote est coordonné avec d'autres projets en cours ou prévus et quelle méthodologie le sous-tend. Des indications sur le déroulement de l'étude, le financement de l'essai pilote, la recherche et le calendrier doivent également y figurer. La demande doit également fournir des informations sur les produits qu'il est prévu de rendre accessibles (fleurs de cannabis, résine, huile, comestibles) et sur leur teneur en THC. Elle doit par ailleurs contenir des informations sur la manière d'associer les autorités cantonales et communales compétentes. Le requérant est tenu d'indiquer où les produits à base de cannabis seront remis (points de vente spécifiques, pharmacies, *Cannabis Social Clubs*, etc.). Il doit apporter la preuve que la commune concernée a donné son accord quant aux points de vente prévus. Les quantités qu'il est envisagé de remettre aux participants et le prix de remise doivent également être indiqués.

Le requérant doit prouver la provenance du cannabis mis à la disposition des participants lors de l'essai pilote. Il doit également indiquer quelles précautions seront prises pour assurer la sécurité des participants et la protection de la sécurité et de l'ordre publics. En ce qui concerne la surveillance des effets sur la santé des participants, il doit mentionner comment les participants à l'essai seront contrôlés aux points de vente et si des conseils leur seront proposés par un médecin ou un service adapté. La demande devra également exposer si, au cours de l'essai pilote, les participants se verront proposer d'autres mesures en lien avec leur consommation de cannabis, par exemple des mesures de prévention. Ces aspects doivent être présentés dans un plan de prévention, de protection de la jeunesse et de protection de la santé.

Octroi de l'autorisation

L'art. 8a P-LStup précise que l'autorité qui octroie les autorisations est l'OFSP. Ce dernier doit disposer d'une marge d'appréciation pour déterminer quelles sont les études les plus appropriées pour obtenir les bases de décision recherchées dans la perspective d'une éventuelle modification de la législation. L'OFSP doit pouvoir rejeter une demande lorsqu'un essai pilote n'est pas de nature à apporter des connaissances supplémentaires ou lorsqu'un essai pilote à teneur identique a déjà été

approuvé. Les cantons et les communes concernés seront consultés avant l'octroi de l'autorisation.

L'autorisation peut être révoquée. Les motifs de révocation peuvent être la mise en danger de la sécurité et de l'ordre publics ou le constat que la santé des participants est sérieusement menacée. Une révocation est également possible si le titulaire de l'autorisation contrevient aux exigences liées à l'autorisation ou si les conditions qui ont conduit à l'octroi de l'autorisation n'existent plus ou ne sont plus satisfaites.

Compte-rendu et évaluation des essais pilotes

Un élément central de l'ordonnance d'exécution concerne le compte-rendu et l'évaluation des essais pilotes. Chaque année, les titulaires d'autorisations pour des essais pilotes sont tenus d'informer l'OFSP sur le déroulement des études ainsi que sur les quantités de produits acquises, remises et stockées, et de consigner les résultats de l'essai pilote dans un rapport de recherche. L'information périodique sur les essais pilotes en cours doit permettre au public d'avoir connaissance du processus et des expériences faites dans ce cadre. Cette tâche incombe à l'OFSP, qui est tenu de publier en permanence les rapports de recherche et de les évaluer dans la perspective d'une éventuelle modification du droit réglementant l'utilisation de stupéfiants ayant des effets de type cannabique. Les aspects examinés sont notamment les effets sur la santé individuelle et publique, sur le comportement lié à la consommation ainsi que sur la sécurité et l'ordre publics, mais aussi la pertinence des mesures, des instruments ou des procédures examinés dans l'optique d'une éventuelle modification de la loi. Un rapport doit être rédigé à l'intention du Conseil fédéral au plus tard à la fin de l'évaluation de tous les projets pilotes. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral informera l'Assemblée fédérale des résultats des essais pilotes.

4.2.2 Lien avec la législation relative à la recherche sur l'être humain

On peut supposer que la plupart des essais pilotes auront pour objectif d'acquérir des connaissances sur les effets sur la santé de l'accès au cannabis et de la consommation de cannabis ou qu'ils impliqueront des interventions sur le corps humain (cf. art. 2 et 3 LRH). C'est pourquoi la législation relative à la recherche sur l'être humain s'appliquera, en règle générale, aux essais pilotes prévus à l'art. 8a P-LStup. Le présent projet et l'ordonnance d'application sont compatibles avec les dispositions de la LRH et avec les objectifs de protection qui y sont énoncés. Ainsi, le fait que les produits à base de cannabis ne peuvent être remis aux participants que moyennant paiement est compatible avec le principe de gratuité de la participation visé à l'art. 14, al. 1, LRH, qui prévoit uniquement que la participation ou l'accès à un projet de recherche ne peut pas être rémunéré. Les dispositions qui excluent certaines catégories de personnes des essais pilotes, notamment les femmes enceintes ou les personnes atteintes d'une maladie pour laquelle la consommation de cannabis serait contre-indiquée, ne sont pas non plus contraires à l'interdiction de la discrimination prévue à l'art. 6, al. 2, LRH. Des restrictions au cercle des participants sont admissibles du point de vue de la liberté de la recherche et de l'interdiction de la discrimination si elles sont objectivement justifiées. En ce qui concerne les préten-

tions éventuelles en responsabilité, les dispositions légales spéciales correspondantes s'appliquent en principe (cf. art. 19 LRH). Toutefois, pour les risques habituels de dommages liés à la consommation récréative de cannabis, les règles de responsabilité du droit privé ou public s'appliquent par analogie avec les règles de responsabilité de la législation relative à la recherche sur l'être humain (cf. art. 10 de l'ordonnance du 20 septembre 2013 sur les essais cliniques²⁶).

Du point de vue procédural, il existe une interface entre la procédure d'autorisation et la surveillance. L'examen des demandes par l'OFSP et l'examen par les commissions d'éthique pour la recherche doivent, dans la mesure du possible, être harmonisés ou coordonnés de façon à éviter des vérifications inutiles, avec le risque d'appréciations contradictoires entre les autorités compétentes qui en résulte. Une coordination étroite doit également être assurée en ce qui concerne la surveillance. L'OFSP et la commission d'éthique compétente doivent s'informer mutuellement et coordonner leurs actions.

5 **Commentaire de l'art. 8a**

L'art. 8a P-LStup crée la base légale formelle nécessaire pour mener des essais pilotes scientifiques limités aux niveaux de l'espace, du temps et du contenu en vue d'étudier les effets d'une utilisation réglementée et à des fins non médicales de stupéfiants ayant des effets de type cannabique. Selon l'*al. 1*, les essais pilotes avec des stupéfiants ayant des effets de type cannabique ont pour objectif de fournir des données scientifiques pouvant servir de base de décision dans la perspective d'une éventuelle modification de la législation. L'OFSP peut autoriser les essais pilotes sur requête en bonne et due forme et après avoir auditionné les cantons et les communes concernés. Au besoin, la Commission fédérale pour les questions liées à l'addiction et pour la prévention des maladies non transmissibles est consultée. La solution proposée ne vise pas à légaliser la consommation de cannabis à des fins non médicales et ne crée pas de précédent. Les essais pilotes avec du cannabis doivent être limités aux niveaux de l'espace, du temps et du contenu (*let. a*). Ils doivent fournir des connaissances concernant l'effet de nouvelles réglementations sur l'utilisation de ces stupéfiants à des fins non médicales (*let. b*). Ils doivent enfin être menés de manière à assurer la protection de la santé, de la jeunesse ainsi que de la sécurité et de l'ordre publics (*let. c*). Ainsi, seules les personnes âgées de 18 ans au moins pouvant prouver qu'elles consomment déjà du cannabis pourront participer à de telles études, et le cannabis acquis dans ce cadre ne devra pas être consommé dans des espaces publics.

En principe, toute organisation souhaitant réaliser un essai pilote doit clarifier avec les autorités d'exécution et les autorités de poursuite pénale comment elle entend assurer la protection de la sécurité et de l'ordre publics.

Al. 2: le Conseil fédéral définit dans le droit d'exécution les conditions que doivent remplir les essais pilotes (cf. ch. 4.2.1). Pour ce faire, il peut déroger aux disposi-

tions des art. 8, al. 1, let. d, et 5, 11, 13, 19, al. 1, let. f, et 20, al. 1, let. d et e, LStup. Les éléments suivants doivent être signalés au sujet de ces différentes dispositions:

- L’art. 8, al. 1, let. d, LStup, interdit de cultiver, d’importer, de fabriquer ou de mettre dans le commerce des stupéfiants ayant des effets de type cannabique. L’interdiction de mise dans le commerce ne doit pas s’appliquer dans le cadre des essais pilotes, car les titulaires d’autorisations délivrées en vertu de l’art. 8a, al. 1, P-LStup auront la possibilité de mettre en circulation de tels stupéfiants dans ce cadre.
- Des autorisations exceptionnelles pour la culture, l’importation et la fabrication, visées à l’art. 8, al. 5, LStup, seront nécessaires. Elles pourront être délivrées par l’OFSP afin de permettre la culture et la fabrication de stupéfiants ayant des effets de type cannabique pour les essais pilotes. Si l’interdiction de cultiver, d’importer et de fabriquer continuera de s’appliquer et que des autorisations exceptionnelles pourront être accordées pour ces activités liées aux essais pilotes (cf. art. 8, al. 5, LStup), l’interdiction de mise dans le commerce sera quant à elle levée dans le cadre de ces essais.
- Dans le cadre des essais pilotes, les médecins doivent être en mesure de remettre des stupéfiants ayant des effets de type cannabique même si la remise ne respecte pas les conditions énoncées à l’art. 11 LStup. Certes, le présent projet traite exclusivement de l’utilisation de cannabis à des fins non médicales. Mais comme la remise des produits à base de cannabis pourrait être confiée à des médecins dans le cadre des essais pilotes, ceux-ci doivent, par mesure de précaution, être exemptés des obligations correspondantes.
- Etant donné que dans le cadre des essais pilotes une prescription médicale ne sera pas nécessaire pour la remise de stupéfiants ayant des effets de type cannabique par des pharmacies, l’art. 13 LStup pourra également ne pas être appliqué dans ce contexte. En ce qui concerne la vente de produits à base de cannabis aux participants à des essais pilotes, d’autres lieux que ceux mentionnés aux art. 11 et 13 LStup peuvent être envisagés. Les lieux où seront vendus les produits à base de cannabis dans le cadre d’une étude seront définis dans les plans concrets de l’essai.
- L’utilisation de produits à base de cannabis n’est pas punissable lorsqu’elle est conforme au protocole de l’étude. La culture et la consommation non autorisées, entre autres, seront par contre sanctionnées en vertu des dispositions pénales de la LStup (art. 19 ss LStup). Ce principe découle de l’art. 14 du code pénal²⁷. En revanche, la culture de cannabis remis dans le cadre d’essais pilotes est punissable lorsqu’elle ne fait pas l’objet d’une autorisation exceptionnelle de l’OFSP visée à l’art. 8, al. 5, LStup. Il en va de même de la consommation dans des espaces publics ou de la transmission à des tiers de produits remis dans ce cadre. Ainsi, l’impunité s’applique exclusivement aux actes accomplis dans le contexte d’une étude autorisée et conformes aux directives de cette même étude.

²⁷ RS 311.0

- Étant donné que l'obligation faite aux médecins de ne remettre des stupéfiants ayant des effets de type cannabique que dans la mesure admise par la science (art. 11 LStup) et que l'obligation faite aux pharmaciens de ne remettre de tels stupéfiants que sur présentation de l'ordonnance d'un médecin (art. 13 LStup) ne sont pas applicables, la disposition pénale correspondante (cf. art. 20, al. 1, let. d et e, LStup) est également levée.

Al. 3: une dérogation doit également être introduite en ce qui concerne l'assujettissement à l'impôt sur le tabac. Les stupéfiants ayant des effets de type cannabique qui sont remis dans le cadre des essais pilotes doivent être exonérés de l'impôt sur le tabac au sens de l'art. 4 LTab. Deux raisons peuvent être avancées: la première est qu'il ne serait pas opportun que la Confédération utilise des projets pilotes pour obtenir des recettes fiscales supplémentaires. Les essais pilotes ont une visée scientifique et servent à étudier les effets d'une utilisation réglementée et à des fins non médicales de stupéfiants ayant des effets de type cannabique. La seconde est qu'un assujettissement à l'impôt sur le tabac pourrait conduire à une forte augmentation du prix de vente. Selon le prix d'achat (le cannabis utilisé pour les essais doit être de qualité et coûte donc bien plus cher en termes de production que le cannabis cultivé de façon illégale) et la situation sur le marché noir, l'assujettissement à l'impôt pourrait entraîner un prix de vente supérieur au prix du marché noir. Cela compliquerait exagérément le recrutement de volontaires et pourrait, en fin de compte, empêcher la réalisation d'un essai pilote. La suspension de l'assujettissement à l'impôt sur le tabac dans le cadre des essais pilotes ne préjuge en rien du contenu d'une éventuelle réglementation ultérieure.

Aucune dérogation au droit de la circulation routière n'est prévue. En cas de conduite d'un véhicule sous l'influence du cannabis, la LCR continuera de s'appliquer sans restriction aux personnes qui participent à un essai pilote. De même, aucune dérogation n'est nécessaire en ce qui concerne l'applicabilité de la LRH. La législation relative à la recherche sur l'être humain sera, en règle générale, applicable aux essais pilotes prévus à l'art. 8a P-LStup (cf. ch. 4.2.2).

Comme les essais pilotes ont pour objectif de fournir des résultats sur une période définie, la durée de validité de l'art. 8a P-LStup est limitée à dix ans. Durant cette période, il devrait être possible de lancer, de financer et de mener à bien des essais pilotes permettant d'obtenir des résultats scientifiquement étayés sur les effets à moyen terme.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

Les essais pilotes seront financés par des tiers (cantons, communes, universités, etc.). Le rôle de la Confédération sera de coordonner les différents projets de recherche, de les accompagner en faisant appel aux unités de recherche de l'administration fédérale et de veiller à ce que des données scientifiques suffisantes soient obtenues pour servir de base de décision au législateur dans la perspective d'une éventuelle

réorientation de la politique sur le cannabis. La Confédération devra également évaluer les rapports de recherche dans l'optique d'adapter la législation.

Durant les dix ans de validité de l'art. 8a P-LStup, il faut compter avec des dépenses supplémentaires de l'ordre de 500 000 francs par an pour les activités de recherche de l'administration fédérale, la coordination des demandes et l'évaluation des projets. Les activités de contrôle pourront, elles aussi, occasionner des dépenses supplémentaires. Ces coûts d'exécution supplémentaires seront supportés par l'OFSP sans incidence sur son budget et dans le cadre des ressources financières et humaines existantes.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les cantons sont principalement concernés par la délégation des tâches de contrôle de l'OFSP aux autorités cantonales d'exécution. À cet égard, il faudra examiner si les exigences définies dans les dispositions de l'ordonnance d'exécution sont respectées. Sont notamment concernés le respect des exigences en matière de fabrication, de composition, de déclaration, de publicité et de remise des produits à base de cannabis rendus accessibles dans le cadre des essais pilotes ainsi que la protection de la sécurité et de l'ordre publics. Les contrôles consistent en des analyses de laboratoires (analyse de produits) ou en des inspections pour vérifier l'autocontrôle.

Cette charge d'exécution supplémentaire mise à part, on peut éventuellement s'attendre à ce que les coûts des poursuites pénales de délits liés au cannabis reculent dans les cantons et les communes concernés. Il devrait principalement s'agir de délits mineurs concernant la consommation de cannabis, sanctionnés par une amende d'ordre ou dénoncés.

Les coûts d'exécution pour les cantons devraient toutefois rester faibles dans l'ensemble, les essais pilotes étant strictement limités dans l'espace, le temps et le nombre de participants.

6.3 Conséquences économiques

Au vu de la validité et de la durée limitées des présentes dispositions, aucune analyse d'impact de la réglementation ne sera effectuée. Les effets économiques des essais pilotes devraient toutefois être négligeables en raison de leur stricte limitation géographique et temporelle.

6.4 Conséquences pour les consommateurs

Les présentes dispositions ont un impact direct uniquement sur les consommateurs qui participent aux essais pilotes, ce qui ne représente qu'une faible partie du nombre total de consommateurs en Suisse.

Comme la participation est limitée à des personnes qui consomment déjà du cannabis, il ne faut pas s'attendre à une augmentation du nombre de consommateurs imputable à ces dispositions. Il est possible qu'en donnant un accès légal au cannabis, le volume et la fréquence de la consommation changent, à la hausse comme à la baisse, ou se maintiennent. Au vu des exigences en matière de protection de la santé et de qualité des produits, on peut partir du principe que la consommation de cannabis est moins risquée dans le cadre des essais pilotes que si les produits devaient être acquis sur le marché noir. La surveillance des effets sur la santé augmente la probabilité que des personnes ayant une consommation problématique soient aiguillées vers un traitement.

6.5 Conséquences pour l'économie dans son ensemble

Les présentes dispositions peuvent avoir des conséquences sur les coûts sociaux du cannabis: ainsi, l'accès légal au cannabis pourrait entraîner pour la police et les autorités judiciaires une diminution des coûts de la répression, tandis que les coûts de la prévention et de traitement pourraient augmenter à court terme du fait d'un meilleur accès aux consommateurs de cannabis. En outre, les éventuelles conséquences pour l'économie dans son ensemble comprennent les effets tout au long de la chaîne de création de valeur, notamment les effets de revenu provenant de la culture et de la production, par exemple dans l'agriculture ou les analyses de laboratoire. De telles conséquences ne devraient toutefois s'observer qu'au niveau local et ne pas avoir d'incidence macroéconomique.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

La modification de la LStup repose sur les art. 118 et 123 de la Constitution (Cst.)²⁸.

La présente modification de la LStup se fonde en particulier sur l'art. 118, al. 2, Cst. (protection de la santé). En vertu de cette disposition, la Confédération légifère notamment sur l'utilisation des stupéfiants. Elle dispose ainsi d'une compétence explicite intégrale en matière de stupéfiants et peut en réglementer la fabrication, la transformation, le commerce (y compris l'importation et l'exportation, l'entreposage, la remise et l'acquisition) et l'utilisation.

Outre la compétence générale de la Confédération en matière de stupéfiants et d'addiction prévue à l'art. 118 Cst., la LStup se fonde sur l'art. 123, al. 1, Cst., selon lequel la législation en matière de droit pénal et de procédure pénale relève de la compétence de la Confédération. Cette dernière a fait usage de cette compétence en édictant les art. 19 ss LStup. Le présent projet prévoit de restreindre l'application de certaines dispositions pénales dans le cadre des essais pilotes.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

En raison de son association à Schengen, la Suisse doit reprendre dans sa législation une partie du droit de l'UE concernant les stupéfiants. Toutefois, l'acquis de Schengen met peu l'accent sur l'harmonisation des politiques nationales en matière de drogue. Outre les conventions de l'ONU déjà mentionnées et qui font partie intégrante de l'acquis de Schengen par renvoi, il n'existe que des prescriptions matérielles ponctuelles. Les modifications législatives proposées ici sont en accord avec les obligations reprises dans ce cadre.

Les modifications et les compléments proposés sont tous compatibles avec les obligations internationales de la Suisse.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le présent projet contient notamment des dispositions importantes concernant l'utilisation des stupéfiants. Les dispositions techniques ou détaillées seront régies par le droit d'exécution.

7.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

7.5 Délégation de compétences législatives

Le présent projet contient à l'art. 8a, al. 2, P-LStup une disposition qui confère des compétences législatives. Le Conseil fédéral peut ainsi édicter par voie d'ordonnance les dispositions d'exécution concrètes requises pour mettre en œuvre la loi. Cette norme de délégation est suffisamment concrète.



Loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Loi sur les stupéfiants, LStup)

Projet

Modification du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les art. 118 et 123 de la Constitution¹,
vu le message du Conseil fédéral du 27 février 2019²,
arrête:

I

La loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup)³ est modifiée comme suit:

Art. 8a Essais pilotes

¹ Après audition des cantons et des communes concernés, l'Office fédéral de la santé publique peut autoriser des essais pilotes scientifiques impliquant des stupéfiants ayant des effets de type cannabique, qui:

- a. sont limités dans l'espace, dans le temps et dans leur objet;
- b. permettent d'acquérir des connaissances concernant l'effet de nouvelles réglementations sur l'utilisation de ces stupéfiants à des fins non médicales, et
- c. sont menés de manière à assurer la protection de la santé et de la jeunesse ainsi que de la sécurité et de l'ordre publics.

² Le Conseil fédéral fixe les conditions de la réalisation des essais pilotes. Dans ce cadre, il peut déroger aux art. 8, al. 1, let. d, et 5, 11, 13, 19, al. 1, let. f, et 20, al. 1, let. d et e.

³ Les stupéfiants ayant des effets de type cannabique qui sont remis dans le cadre des essais pilotes ne sont pas soumis à l'impôt sur le tabac tel qu'il est défini à l'art. 4 de la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac⁴.

1 RS 101
2 FF 2019 2497
3 RS 812.121
4 RS 641.31

II

¹ La présente loi est soumise au référendum.

² Sa durée de validité est de dix ans.

³ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.