



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Rapport explicatif

Modification de la loi sur les stupéfiants et ordonnance sur les essais pilotes au sens de la loi sur les stupéfiants (essais pilotes impliquant du cannabis)

4 juillet 2018

Sommaire

1 Principes fondamentaux du projet	3
1.1 Situation de départ	3
1.1.1 Réglementation du cannabis en Suisse	3
1.1.2 Conditions-cadres de la politique de santé pour les essais pilotes avec du cannabis	5
1.2 Nouvelle réglementation proposée	7
1.2.1 Modification de la LStup	7
1.2.2 Ordonnance d'exécution	7
1.3 Comparaison avec le droit étranger	9
1.3.1 États membres de l'Union européenne	9
1.3.2 Autres États	10
1.3.3 Droit international : convention de l'ONU	10
1.4 Mise en œuvre	11
1.5 Classement des interventions parlementaires	11
2 Commentaires relatifs aux différents articles	12
2.1 LStup	12
2.2 Ordonnance sur les essais pilotes au sens de la loi sur les stupéfiants (OEPStup)	12
3 Effets	23
3.1 Conséquences pour la Confédération	23
3.2 Conséquences pour les cantons	24
3.3 Conséquences sur l'économie	24
3.3.1 Conséquences pour les consommateurs	24
3.3.2 Conséquences macroéconomiques	24
3.4 Adéquation dans l'exécution	25
4 Aspects juridiques	25
4.1 Constitutionnalité	25
4.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	25
4.3 Forme de l'acte législatif	26
4.4 Délégation des compétences législatives	26

Rapport explicatif

1 Principes fondamentaux du projet

1.1 Situation de départ

1.1.1 Réglementation du cannabis en Suisse

Évolution de la situation juridique au cours des vingt dernières années

Le projet de modification de la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup)¹ daté de 2001² consistait en grande partie à reproduire ou à légitimer les pratiques développées et éprouvées au niveau national. L'objectif principal était de consolider les mesures éprouvées et efficaces, de combler les lacunes et d'inscrire dans la loi les possibilités d'intervention constituées 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 loi sur les stupéfiants présenté par le Conseil fédéral prévoyait de dépénaliser la vente de petites quantités de cannabis à des personnes de plus de 18 ans, dans le respect de dispositions légales fixées.

Toutefois, la révision n'a pas abouti. En juin 2004, le Conseil national a refusé pour la seconde fois d'entrer en matière sur le projet de révision. Une situation principalement imputable à la problématique controversée de l'utilisation du cannabis³.

Pour sauver les éléments du projet rejeté susceptibles de rallier une majorité, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a lancé une initiative parlementaire pour une révision partielle de la LStup⁴. Celle-ci comportait notamment la politique éprouvée des quatre piliers, les traitements avec prescription d'héroïne et une base légale pour l'utilisation médicale limitée du cannabis mais excluait la sanction de la consommation de cannabis, qui devait faire l'objet d'une nouvelle réglementation en temps ultérieur.

Le Parlement a adopté la révision partielle de la LStup en mars 2008. La loi révisée a été acceptée par vote référendaire en 2008. Cependant, le peuple et les cantons ont clairement rejeté la votation populaire concernant la légalisation des produits de chanvre, soumise simultanément. Cette dernière 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 encore en suspens des sanctions découlant de 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'ordre.⁵ En 2012, le Conseil national et le Conseil des États ont adopté ce projet, qui est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2013. Depuis lors, les adultes consommant des stupéfiants aux effets de type cannabique sont passibles d'une

1 RS 812.121

2 FF 2001 3631 ss, message FF 2001 3537 ss

3 FF 2006 8147

4 FF 2006 8141

5 FF 2011 7523

amende d'ordre de 100 francs (cf. 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 personnes adultes d'en consommer simultanément en commun, n'est pas punissable (art. 19b LStup). Toutefois, la culture, la production et la distribution de cannabis demeurent interdites.

Droit applicable

Selon l'art. 8, al. 1, let. d, LStup, font partie des stupéfiants interdits, entre autres, ceux ayant des effets de type cannabique. En d'autres termes, 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. Le DFI 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 OCStup⁶). Pour exécuter cette disposition, le DFI a défini dans son ordonnance du 30 mai 2011 sur les tableaux des stupéfiants⁷ (OTStup-DFI) que sont considérées comme du cannabis les plantes de chanvre ou les parties de plante de chanvre présentant une teneur totale moyenne en THC de 1,0 % au moins et tous 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, selon l'annexe 5 OTStup-DFI. Partant, le cannabis présentant une teneur totale moyenne en THC d'au moins 1,0 % est soumis à l'interdiction visée à l'art. 8, al. 1, let. d, LStup.

En vertu de l'art. 8, al. 5, LStup, si aucune convention internationale ne s'y oppose, l'Office fédéral de la santé publique (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. En édictant cet article, le législateur a créé la possibilité de structurer la réglementation légale (à savoir l'interdiction fondamentale du cannabis) au cas par cas afin d'éviter une sévérité non voulue et des inadéquations évidentes. Ceci mis à part, il est impossible d'intervenir sur le marché ou dans la production en raison de l'interdiction du cannabis. En d'autres termes, l'offre reste aux mains d'organisations criminelles.

Dernières évolutions

Les effets de la consommation de cannabis sont surtout visibles dans les grandes villes. La population se sent de plus en plus dérangée et inquiétée par la consommation et, avant tout, le commerce illégal dans les lieux publics. Les efforts d'autres pays visant à réglementer, dans ce même contexte, l'accès au cannabis à des fins non médicales, ont aussi incité Zurich, Berne, Genève et Bâle à instaurer un groupe de travail interurbain ayant pour objectif d'explorer, dans le cadre de projets pilotes, de nouvelles solutions pour résoudre problème de la consommation de cannabis à des fins récréatives, notamment perceptible en milieu urbain.

En mai 2017, l'Université de Berne a demandé une autorisation exceptionnelle à l'OFSP, sur la base de l'art. 8, al. 5, LStup, pour la remise de cannabis à des consommateurs adultes à des fins récréatives dans le cadre d'une étude scientifique. L'étude

⁶ RS 812.121.1

⁷ RS 812.121.11

prévoyait que ces consommateurs aient le droit d'acheter du cannabis dans des pharmacies de la ville de Berne sans indication médicale, 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. L'étude n'a pas pu être autorisée, car la loi sur les stupéfiants en vigueur interdit la consommation de cannabis à des fins non médicales, même lors d'études scientifiques. Qui plus est, la vente de cannabis en pharmacie sans prescription médicale est interdite.

Le Conseil fédéral estime que les études telles que le « projet bernois » pourraient contribuer à obtenir des bases décisionnelles fondées sur des faits pour d'éventuelles modifications législatives futures. En outre, elles pourraient rendre la discussion plus objective. Pour permettre de tels projets, il est toutefois nécessaire d'ajouter un « article relatif aux projets pilotes » à la LStup, comme l'exigent cinq motions à teneur identique déposées suite au rejet du projet bernois (une au Conseil des États et quatre au Conseil national) et une initiative de la CSSS-N (18.402) (cf. chiffre 1.5). Vu les différentes initiatives menées par les villes mais aussi la volonté politique qui s'est largement manifestée au Parlement, le Conseil fédéral reconnaît là une préoccupation sociale et de politique sanitaire. Il estime donc approprié de créer une base juridique pour permettre de mener à bien de tels projets de recherche sur la consommation récréative de cannabis.

Il convient de faire une distinction ici avec le « cannabis médicinal ». Le rapport concernant la motion Kessler (14.4164) « Traiter des personnes gravement malades avec du cannabis » clarifie les situations complexes pour l'utilisation médicale du cannabis et met des bases décisionnelles à disposition pour la suite de la procédure. Il se concentre sur l'utilisation médicale du cannabis, à savoir sur le cannabis en tant que médicament, et non sur son usage récréatif ou autres (y compris produits contenant du CBD à teneur en THC inférieure à 1,0 %). Le rapport s'oriente sur deux aspects de la motion acceptée : d'une part sur le fait d'examiner la possibilité d'utiliser à des fins médicales les fleurs de cannabis en guise d'alternative aux teintures ou au cannabis de synthèse et, le cas échéant, dans quelles conditions. Ainsi, il faut déterminer si l'autorisation de cannabis médicinal de ce type serait possible pour certains tableaux cliniques lourds. D'autre part, il s'agit d'examiner la possibilité de garantir un remboursement, du moins partiel, de ce médicament par l'AOS ou un financement alternatif et, le cas échéant, la manière de procéder.

La motion CSSS-N (18.3389), qui n'a pas encore été discutée au Conseil, demande d'adapter les bases légales de sorte que le cannabis médicinal soit remis plus facilement aux personnes atteintes de maladies chroniques sur prescription médicale.

En outre, le groupe des Verts a soumis une initiative parlementaire (17.440) visant à rendre le cannabis légalement accessible pour les adultes.

1.1.2 Conditions-cadres de la politique de santé pour les essais pilotes avec du cannabis

Les conditions-cadres suivantes doivent s'appliquer pour les essais pilotes impliquant des stupéfiants aux effets de type cannabique :

- Les essais pilotes doivent être limités géographiquement et dans le temps.
- Ils doivent permettre des résultats ouverts : il ne faut pas pouvoir préjuger du résultat en raison du procédé expérimental, lequel ne doit pas engendrer de situations juridiques et de fait irréversibles.

- Ils doivent être adéquats et, par conséquent, fournir au législateur les bases décisionnelles capitales pour la réglementation définitive, ce qui implique que les études répondent aux questions pertinentes en lien avec la réglementation du cannabis, qu’elles soient irréfutables sur le plan méthodologique et qu’elles mènent à des résultats scientifiquement prouvés. Il convient de veiller à une exploitation experte et objective, ce qui implique une conception des études proche de la réalité.
- Les risques liés aux essais pilotes ne doivent pas être exagérés par rapport aux résultats espérés.
- Il faut garantir la protection de la jeunesse, celle des sujets, de leurs proches et des tiers ainsi que de l’ordre public, ce qui implique également la définition des critères d’interruption en cas de mise en danger de la sécurité des participants ou de la collectivité.
- Ils doivent être fondés par l’intérêt public. Les intérêts publics déterminants résultent de la destination de la LStup, qui a pour but de favoriser l’abstinence, de protéger les personnes des conséquences médicales et sociales négatives, de préserver la sécurité et l’ordre publics et de lutter contre les actes criminels (art. 1 LStup). Cette approche réglementaire exhaustive s’exprime par l’ancre légale du principe des quatre piliers de la politique suisse en matière de drogues⁸.

Les essais pilotes doivent inclure les expériences internationales préalablement faites en matière de réglementation du cannabis et tester celles qui satisfont au but de la LStup. Ils doivent générer les connaissances nécessaires en accord avec les objectifs de la stratégie nationale Addictions 2017-2024 afin d’adapter la politique en matière d’addiction aux conditions actuelles et de vérifier les effets d’éventuelles conditions-cadres légales sur la santé.

Le modèle des piliers de la politique suisse en matière de drogues (art. 1a LStup) est composé de quatre éléments : prévention (1er pilier), traitement et réinsertion (2e pilier), réduction des risques et aide à la survie (3 pilier) ainsi que contrôle et répression (4e pilier). Ces quatre piliers doivent également représenter les champs d’action principaux de la stratégie nationale Addictions 2017-2024. Les essais pilotes doivent s’orienter sur le principe des quatre piliers :

- *Prévention* : grâce à la vente autorisée, le consommateur peut être abordé directement et plus simplement, car il ne doit pas craindre de poursuite pénale au cas où sa consommation venait à être dévoilée. Ce procédé facilite aussi le recours à une aide précoce. L’essai peut également impliquer une participation obligatoire à des mesures de prévention.
- *Traitement* : en cas de consommation problématique, le point de distribution offre la possibilité d’un dépistage et d’une intervention précoces, ce qui, au besoin, facilite le contact avec un service spécialisé en matière de dépendance ou augmente les chances que le consommateur suive un traitement.
- *Réduction des risques* : la vente autorisée de cannabis permet de contrôler et de surveiller la qualité du produit. De plus, la vente dans des points de distribution particuliers devrait permettre une meilleure intégration sociale des consommateurs en évitant de les exclure et en dépenalisant leur acte. L’accès contrôlé au cannabis vise à s’écarter du marché de la drogue avec sa vaste offre

⁸ FF 2006 8141, 8158 s

de stupéfiants illégaux et ses formes de socialisation criminelles. Selon les possibilités, il convient également de choisir des formes d'utilisation moins nocives pour la santé, notamment des alternatives à la fumée, telles que la vaporisation. Il faut motiver les consommateurs à adopter une approche moins risquée du cannabis ainsi qu'une utilisation contrôlée et consciente.

- *Contrôle et répression* : seuls les adultes auront accès à la vente réglementée. La consommation du produit de l'étude demeure interdite en dehors des locaux privés.

En cas de conduite d'un véhicule sous l'influence du cannabis, la loi sur la circulation routière continue de s'appliquer sans restriction.

1.2 Nouvelle réglementation proposée

1.2.1 Modification de la LStup

Sur le fond, la présente modification (en accord avec les interventions parlementaires) doit permettre d'annuler temporairement et à certains endroits la réglementation fondamentale de la LStup, à savoir l'interdiction du cannabis, lors d'essais pilotes. On crée ainsi un cadre juridique où les tentatives de réglementation dérogeant à la loi sont permises. Les essais pilotes visent à obtenir des bases décisionnelles fondées sur les faits en vue d'une éventuelle modification de la loi. La nécessité d'un test est reconnue lorsque le législateur ne dispose pas des bases décisionnelles essentielles (pour une réglementation durable), et en particulier d'expériences exploitables. Les essais pilotes doivent permettre de tester de manière réelle et à petite échelle une solution durable et applicable. En dehors des essais pilotes, l'interdiction de cannabis en vigueur et les dispositions pénales en question continuent de s'appliquer.

Avec la présente révision partielle de la LStup, les bases légales seront adaptées à cet égard. Le nouvel art. 8a LStup permet d'effectuer des essais pilotes scientifiques limités au niveau de l'espace, du temps et du contenu en vue d'explorer les effets d'une approche réglementée des stupéfiants ayant des effets de type cannabique à des fins non médicales. L'OFSP peut autoriser les essais pilotes sur requête en bonne et due forme après avoir auditionné les communes et les cantons concernés ainsi que la Commission fédérale pour les questions liées aux addictions (CFLA). Les essais pilotes doivent garantir la protection de la santé, de la jeunesse ainsi que de la sécurité et de l'ordre publics. Leur structure peut s'écarter de celle prévue par la LStup. Les différentes dispositions légales auxquelles il est dérogé sont l'art. 8, al. 1, let. d (interdiction du cannabis) et al. 5 (autorisation exceptionnelle), l'art. 11 (remise par des médecins), l'art. 13 (remise par des pharmacies), l'art. 19, al. 1, let. f et l'art. 20, al. 1, let. d et e, LStup (dispositions pénales).

De plus, la durée de la réglementation est limitée. Comme les essais pilotes ne représentent pas des tâches permanentes mais ont pour objectif de fournir des résultats sur une période définie, la durée de validité de l'art. 8a LStup est limitée à dix ans.

1.2.2 Ordonnance d'exécution

L'ordonnance sur les essais pilotes au sens de la loi sur les stupéfiants (OEPStup) régit les conditions de réalisation d'essais pilotes impliquant des stupéfiants ayant des effets

de type cannabique au sens de l'art. 8a LStup (ci-après « essais pilotes »). Parmi les aspects de réglementation essentiels, il convient de nommer :

- *Applicabilité de la LStup* : L'ordonnance précise les éléments de contenu de la LStup qui ne s'appliquent pas dans le cadre des essais pilotes. La consommation de cannabis conforme à l'étude n'est pas punissable dans le cadre de l'art. 8a LStup et OEPStup, car elle n'est pas interdite au sens des dispositions pénales. Il n'y a pas de dérogation dans le domaine du droit de la circulation routière. En cas de conduite d'un véhicule sous l'influence du cannabis, la loi sur la circulation routière continue de s'appliquer sans restriction.
- *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 peut dépasser cinq ans. Sur demande, elle peut être prolongée une fois d'une durée maximale 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* : L'ordonnance régit les exigences concernant les stupéfiants ayant des effets de type cannabique rendus accessibles dans le cadre d'essais pilotes. Parmi elles figurent une teneur totale en THC maximale, des obligations d'information sur le produit, une interdiction de publicité et l'assujettissement des produits à fumer à l'impôt sur le tabac.
- *Culture, importation et fabrication de stupéfiants ayant des effets de type cannabique* : Ces actes sont soumis aux prescriptions en matière d'autorisations exceptionnelles au sens de l'art. 8, al. 5, LStup. Les prescriptions de contrôle en vigueur s'appliquent à cet égard.
- *Cercle de participants* : Seules les personnes de plus de 18 ans qui peuvent prouver qu'elles consomment déjà des stupéfiants ayant des effets de type cannabique et domiciliées dans une commune où un essai pilote est réalisé sont autorisées à participer. Certains groupes de personnes spécifiques (p. ex. femmes enceintes ou personnes atteintes d'une maladie psychique diagnostiquée par un médecin ou prenant des médicaments psychotropes soumis à ordonnance d'un médecin) sont exclus de la participation. Cette dernière est toujours volontaire et peut être révoquée en tout temps. Toute prétention à participer à des essais pilotes est exclue.
- *Acquisition* : La quantité acquise est limitée et doit être enregistrée. Les produits ne peuvent être remis que moyennant paiement et ils ne doivent pas être transmis à des tiers.
- *Consommation* : Les produits acquis dans le cadre d'un essai pilote ne doivent pas être consommés dans des espaces publics.
- *Surveillance des effets sur la santé* : Les titulaires d'autorisations pour des essais pilotes sont tenus de surveiller les effets sur la santé des participants. En sa qualité d'autorité compétente en matière d'autorisation, l'OFSP assure le contrôle des dispositions juridiques.

En outre, l'ordonnance régit les particularités de la procédure de demande de réalisation d'essais pilotes. Une description détaillée doit être envoyée à l'OFSP, qui est libre

de décider quelles études sont adaptées pour apporter les bases décisionnelles scientifiques souhaitées en vue d'une éventuelle modification législative.

L'un des éléments essentiels de l'ordonnance porte sur le compte-rendu et les évaluations des essais pilotes. Chaque année, les titulaires d'autorisations doivent informer l'OFSP sur le déroulement de l'essai pilote ainsi que sur les quantités de produits acquises, remises et stockées mais aussi consigner les résultats dans un rapport de recherche. L'OFSP est tenu de publier en permanence les rapports de recherche en vue de procéder à une éventuelle modification législative concernant les aspects liés à l'utilisation de stupéfiants ayant des effets de type cannabique. En outre, au plus tard lors de la clôture de tous les essais pilotes, il est tenu de rédiger un rapport à l'intention du Conseil fédéral.

1.3 Comparaison avec le droit étranger

1.3.1 États membres de l'Union européenne

Il n'existe pas de législation harmonisée à l'échelle de l'UE en termes d'utilisation de stupéfiants et, par conséquent, de cannabis. Les États membres ont la responsabilité de réglementer la consommation de stupéfiants. Toutefois, l'UE dispose de compétences législatives concernant le trafic de drogue transfrontalier (art. 83 TFEU⁹).

Tous les États membres de l'Union européenne ont ratifié la Convention unique sur les stupéfiants de 1961¹⁰ et interdisent la consommation de cannabis à des fins non médicales. Toutefois, la détention de cannabis est moins durement punie que celle d'autres substances illégales dans environ la moitié des États membres. La consommation n'est passible de poursuites pénales que dans quelques pays de l'UE (p. ex. France, pays scandinaves, Lituanie, Estonie et Hongrie).

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, l'usage et la possession de petites quantités de tous types de drogues ont été dépénalisés au Portugal. En Espagne, des associations à but non lucratif appelées *Cannabis Social Clubs* se sont établies dans certaines régions : les 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 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 depuis 1976 : le commerce est donc toléré dans ce que l'on appelle les *coffeeshops*.

En 2017, le Parlement des Pays-Bas a adopté une loi légalisant la culture du cannabis. La proposition de loi est ce que l'on appelle une « loi expérimentale », car il convient de s'écarter des dispositions juridiques en vigueur pour la durée de l'essai. Pendant l'essai, la culture et le commerce de cannabis ne tombent pas sous le coup de la loi néerlandaise sur les stupéfiants. L'ordonnance législative comprend les conditions-cadres concernant les exigences en matière de culture de cannabis et de vente dans les *coffeeshops*. Ce projet prévoit que le gouvernement produise légalement du cannabis

⁹ Traité sur l'Union européenne, Journal officiel n° C 326 du 26 octobre 2012, p. 0001 - 0390

¹⁰ RS 0.812.121

durant quatre ans, à titre de test, dans dix communes au maximum et le livre aux *coffee shops*. Avec cette législation expérimentale, les Pays-Bas ouvrent la voie à un essai scientifique concernant la nouvelle réglementation du cannabis.

Si l'on fait abstraction des marchés gris aux Pays-Bas et en Espagne, toute légalisation de la consommation du cannabis à des fins non médicales demeure inexistante en Europe. Toutefois, au vu des évolutions en Amérique du Nord, les discussions se sont à nouveau multipliées dans les pays voisins de la Suisse, et différentes interventions politiques à cet égard sont actuellement en cours. En particulier la réglementation du cannabis médical évolue : en 2017, la prescription médicale de fleurs et d'extraits de cannabis standardisés a été introduite dans la législation allemande.

1.3.2 Autres États

Depuis 2014, huit états américains ont légalisé la consommation de cannabis à des fins non médicales, bien que cette situation puisse aller à l'encontre du droit national. Jusqu'ici, le gouvernement tolère ces réglementations régionales. La réglementation de ces marchés légaux du cannabis s'appuie sur celle du marché national de l'alcool. En d'autres termes, la production et la distribution de cannabis sont organisées selon les principes de l'économie de marché et soumises à des directives strictes en matière de concurrence et de politique de santé.

L'Uruguay a été le premier État souverain à légaliser le cannabis. Depuis 2014, des réglementations strictes avec surveillance étatique intégrale sont mises en œuvre progressivement. Celles-ci englobent un registre des consommateurs, un monopole de l'État sur la culture, la possibilité de cultiver du cannabis soi-même et une remise contrôlée via des pharmacies licenciées.

En avril 2017, le Canada a présenté une loi pour la légalisation du cannabis, qui entrera probablement en vigueur au cours du second semestre de 2018. Elle se concentre fortement sur la protection de la santé publique avec une limitation de la publicité comme pour le tabac et une législation rigoureuse pour 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.

1.3.3 Droit international : convention de l'ONU

La 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 1961¹¹ 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 elle souligne l'indispensabilité des substances psychotropes à des fins médicales ou scientifiques, elle exige aussi des mesures de contrôle strictes pour la maîtrise des abus.

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

¹¹ RS 0.812.121

distribution, le commerce, l'emploi et la détention des stupéfiants ». La convention laisse une certaine flexibilité au législateur national pour déterminer les mesures nécessaires¹². La présente révision partielle de la LStup respecte ces directives. On peut présumer que les essais pilotes scientifiques au sens de l'art. 8a LStup correspondent aux objectifs scientifiques de la convention.

La Convention des Nations Unies du 20 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes¹³ 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 concernent avant tout les poursuites pénales intégrales en cas de trafic illicite de stupéfiants, la lutte contre le blanchiment d'argent et des mesures contre l'abus de précurseurs. Il s'agit avant tout de la collaboration mondiale en vue de contrer le commerce illicite et la contrebande de stupéfiants. Partant, cette convention ne s'applique pas à la présente adaptation de loi.

Pour conclure, on observe que les conventions internationales pertinentes concernant les stupéfiants ne s'opposent pas à la création d'une base légale en matière d'essais pilotes scientifiques pour la remise de cannabis à des fins non médicales.

1.4 Mise en œuvre

Les dispositions d'exécution font partie intégrante du présent projet (cf. ch. 2.2).

1.5 Classement des interventions parlementaires

Les motions à teneur identique Sauter (17.4111), Barrile (17.4112), Rytz (17.4113), Bertschy (17.4114) et Zanetti (17.4210) « Études sur la remise contrôlée de cannabis. Créer un article relatif aux projets pilotes » demandent au Conseil fédéral de créer les bases légales pour les essais pilotes visant à expérimenter de nouvelles formes d'approches sociales concernant la consommation du cannabis. À cet égard, il faut particulièrement veiller à la protection de la santé et de la jeunesse. En dehors des essais, l'interdiction de la consommation à des fins récréatives doit continuer de s'appliquer. L'objectif consiste à examiner des approches réglementaires alternatives sans prendre de décision dans une direction donnée.

Le Conseil fédéral a recommandé d'accepter les motions. La motion Zanetti Roberto (17.4210) a été acceptée par le Conseil des Etats le 15 mars 2018 et a été rejetée de justesse, par 96 voix contre 93 et deux abstentions, au Conseil national le 11 juin 2018. Le traitement des quatre motions identiques déposées au Conseil National sera probablement mis à l'ordre du jour de la session d'automne 2018.

La CSSS-E a approuvé l'initiative parlementaire de la CESS-N (18.402), « Études sur la remise contrôlée de cannabis. Créer un article relatif aux projets pilotes », à teneur identique.

¹² cf. Hans-Jörg Albrecht, Internationales Betäubungsmittelrecht und internationale Betäubungsmittelkontrolle, dans : A. Kreuzer [Hrsg.], Handbuch des Betäubungsmittelstrafrechts, München 1998, § 10 N 49.

¹³ RS **0.812.121.03**

2

Commentaires relatifs aux différents articles

2.1

LStup

Art. 8a

L'art. 8a LStup introduit les bases légales formelles nécessaires pour effectuer des essais pilotes scientifiques limités au niveau de l'espace, du temps et du contenu en vue d'étudier les effets d'une utilisation réglementée et à des fins non médicales des stupéfiants ayant des effets de type cannabique. Les essais pilotes impliquant des stupéfiants aux effets de type cannabique ont pour objectif d'apporter des bases décisionnelles scientifiques dans l'optique d'une éventuelle modification législative. L'OFSP peut autoriser les essais pilotes sur requête en bonne et due forme après avoir auditionné les communes et les cantons concernés ainsi que de la Commission fédérale pour les questions liées aux addictions (CFLA) (*al. 1*). La solution proposée ne visant pas à légaliser la consommation de cannabis à des fins non médicales, elle n'a pas de caractère préjudiciable.

Les essais pilotes doivent garantir la protection de la santé, de la jeunesse ainsi que de la sécurité et de l'ordre publics (*al. 2*). Ainsi, par exemple, seules les personnes âgées de 18 ans au moins pouvant prouver qu'elles consomment déjà du cannabis peuvent participer à de telles études (cf. art. 12, al. 2, let. a, OEPStup), et le cannabis acquis dans ce cadre ne doit pas être consommé des espaces publics (art. 15 OEPStup).

Les différentes conditions régissant les essais pilotes sont définies dans la législation d'exécution (*al. 3* ; cf. chapitre 2.2). Concernant la structure des essais pilotes, le Conseil fédéral peut s'écarter des art. 8, al. 1, let. d, art. 8, al. 5, art. 11, art. 13, art. 19, al. 1, let. f et art. 20, al. 1, let. d et e, LStup. Lors d'essais pilotes, l'interdiction de mettre dans le commerce des stupéfiants ayant des effets de type cannabique ne doit pas s'appliquer. Des autorisations exceptionnelles en vertu de l'art. 8, al. 5, LStup, concernant la culture, l'importation et la fabrication peuvent également être octroyées afin que des stupéfiants ayant des effets de type cannabique puissent être cultivés et fabriqués pour les essais pilotes. L'obligation incombant aux médecins de ne remettre des stupéfiants ayant des effets de type cannabique que dans la mesure admise par la science et celle incombant aux pharmacies de ne remettre des stupéfiants ayant des effets de type cannabique que sur présentation d'une ordonnance d'un médecin ne s'appliquent pas non plus.

Comme les essais pilotes ne représentent pas des tâches permanentes mais ont pour objectif de fournir des résultats sur une période définie, la durée de validité de l'art. 8a LStup est limitée à dix ans. Durant cette période, il devrait être possible d'initier, de financer et de mener à bien des essais pilotes pour que des résultats fondés scientifiquement puissent également être obtenus pour des effets à moyen terme.

2.2

Ordonnance sur les essais pilotes au sens de la loi sur les stupéfiants (OEPStup)

Art. 1

Objet

L'OEPStup règle uniquement la réalisation d'essais pilotes impliquant des stupéfiants ayant des effets de type cannabique au sens de l'art. 8a LStup (essais pilotes). Les

études portant sur d'autres stupéfiants et les études médicales portant sur le cannabis ne relevant pas de l'art. 8a LStup ne tombent donc pas sous le coup de l'OEPSup.

Art. 2 Objectif des essais pilotes

L'art. 2 précise l'orientation fondamentale figurant à l'art. 8a, al. 1, LStup. Les essais pilotes ont pour objectif d'acquérir des connaissances scientifiques sur les effets de mesures, d'instruments ou de procédures concernant l'utilisation à des fins non médicales de stupéfiants ayant des effets de type cannabique (al. 1). 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 effets 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 (al. 2).

Art. 3 Application de la loi sur les stupéfiants

La réalisation d'essais pilotes exige que l'on s'écarte de certaines dispositions en vigueur (al. 1).

Cela concerne en partie l'art. 8, al. 1, let. d, LStup, qui interdit de cultiver, d'importer, de fabriquer ou de mettre dans le commerce des stupéfiants ayant des effets de type cannabique. Si l'interdiction de cultiver, d'importer et de fabriquer continue de s'appliquer et que des autorisations exceptionnelles à cet égard peuvent être octroyées dans le cadre des essais pilotes (cf. art. 8), celle de mettre dans le commerce est levée. En effet, avec une autorisation en vertu de l'art. 8a, al. 1, LStup, des stupéfiants ayant des effets de type cannabique peuvent être mis en circulation légalement lors d'essais pilotes scientifiques.

Toutefois, dans ce contexte, des médecins doivent être en mesure de remettre ce genre de stupéfiants même si la remise ne respecte pas les conditions-cadres énumérées à l'art. 11 LStup. C'est pourquoi cet article n'est pas applicable. La LStup régit certes exclusivement l'utilisation non médicale du cannabis. Mais étant donné que les médecins pourraient également remettre ces produits dans le cadre des essais pilotes, ils devraient être libérés des obligations à cet égard à titre préventif.

Comme les essais pilotes ne nécessitent pas de prescription médicale pour la remise de tels stupéfiants par des pharmacies, on peut également s'écarter de l'art. 13 LStup.

L'al. 2 précise que d'autres services que ceux mentionnés aux art. 11 et 13 LStup peuvent également être autorisés à vendre des produits au sens de l'art. 7, al. 1, aux participants à des essais pilotes. Les services vendant effectivement des produits de cannabis dans le cadre d'une étude sont définis dans les plans d'essai concrets (cf. art. 11 et art. 18, al. 2, let. d et e).

L'utilisation des produits conforme à l'étude en vertu de l'art. 7, al. 1, n'est pas punissable. La culture et la consommation non autorisées, entre autres, sont quant à elles sanctionnées sur la base des dispositions pénales de la LStup (art. 19 ss LStup). Ce principe découle de l'art. 14 du code pénal. La culture de cannabis remis lors d'essais pilotes qui n'est pas justifiée par une autorisation exceptionnelle de l'OFSP, selon l'art. 8, al. 5, LStup, ou la consommation de produits remis dans ce même cadre dans des lieux publics (cf. art. 15) sont, par exemple, punissables. Ainsi, l'impunité s'applique exclusivement aux actes accomplis dans le contexte d'une étude et dans le respect des directives de cette même étude.

Il n'y a pas de dérogation dans le domaine du droit de la circulation routière. En cas de conduite d'un véhicule sous l'influence du cannabis, la loi sur la circulation routière continue de s'appliquer sans restrictions.

Art. 4 Limitation géographique

Les essais pilotes doivent être limités géographiquement dans toute la mesure du possible. En particulier, les essais pilotes nationaux sont exclus. L'étendue de la zone d'activité des participants doit être telle qu'elle permette d'obtenir des résultats probants. Par conséquent, il est prévu qu'une seule commune ou, le cas échéant, plusieurs communes rassemblées, puissent effectuer un essai pilote. Ceci permet, au besoin, de mener des études multi-sites plus pertinentes. La limitation géographique permet notamment à l'OFSP de procéder aux contrôles plus facilement et plus efficacement.

L'OFSP peut prévoir des restrictions, à condition que celles-ci n'altèrent pas la portée des essais pilotes.

Art. 5 Limitation dans le temps

En termes de durée, les essais pilotes doivent être limités à cinq ans. Ainsi, on s'assure de pouvoir déterminer non seulement les effets à court terme mais aussi ceux à moyen terme. La limitation à cinq ans concerne la réalisation concrète de l'essai pilote. L'étude en tant que telle, à savoir les préparatifs (élaboration de la méthodologie de recherche et dépôt de la requête comprise), la collecte et l'exploitation des données ainsi que la rédaction des rapports, peut durer plus longtemps.

Sur demande, l'OFSP devrait pouvoir prolonger l'étude une fois d'une durée maximale de deux ans. Ces requêtes doivent être motivées (cf. art. 18, al. 3) et notamment expliquer pourquoi les résultats espérés d'un essai pilote concret nécessitent plus de temps et exposer les aboutissements supplémentaires visés durant ce délai supplémentaire.

Art. 6 Nombre de participants

Le nombre de participants à un essai pilote doit être limité au nombre requis pour garantir la pertinence des résultats. La taille de groupe autorisée dépend donc du type d'essai.

Dans la recherche, la structure de l'échantillon découle toujours de la question. Cette dernière détermine le plan de recherche et les méthodes de relevé et d'analyse. Il convient de viser la représentativité dans les études quantitatives : dans le présent cas, celle concernant les consommateurs de cannabis en Suisse (ou les personnes ayant une consommation problématique, etc.). L'étendue de l'échantillon peut fortement varier en fonction de l'exactitude souhaitée (« probabilité d'erreur », « intensité du test ») et de l'effet attendu (« intensité de l'effet »). Dans tous les cas, une justification scientifique reposant sur un calcul d'échantillon compréhensible est nécessaire pour les études quantitatives.

Quoi qu'il en soit, un essai pilote ne doit pas comporter plus de 5000 participants. Cette limitation ne repose pas sur des motifs scientifiques mais vise à éviter que des essais pilotes sans limitation de participants ne soient réalisés. Une telle taille d'échantillon permet également d'examiner des questions plus vastes. D'un point de vue d'économie de la recherche, des études plus étendues sont peu probables.

Al. 1 : En ce qui concerne les conséquences de la consommation de cannabis sur la santé, la qualité des produits revêt une importance considérable. Partant, les stupéfiants ayant des effets de type cannabique rendus accessibles dans le cadre d'essais pilotes doivent satisfaire à certaines exigences.

Sur le fond, aussi bien les fleurs de cannabis, la résine de cannabis (haschisch) et l'huile de cannabis que les « comestibles », tels que les biscuits et les gâteaux au cannabis, peuvent être rendus accessibles dans ce contexte. Étant donné leur action, ces derniers passent également pour des stupéfiants ayant des effets de type cannabique lorsqu'ils présentent une teneur totale en THC de 1,0 % au moins et n'entrent donc pas dans le champ d'application de la loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires (LDAI)¹⁴ (cf. art. 4, al. 3, let. g, LDAI en relation avec OTStup-DFI, annexe 1).

La teneur totale en THC de produits de cannabis illégaux n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années. Actuellement, elle se situe à environ 15 % mais certaines saisies ont révélé des valeurs maximales de 28 %. Fixer une valeur limite de THC représente un exercice critique. D'une part, le THC est responsable du risque de développer une dépendance, et le danger d'effets secondaires psychiques indésirables s'accroît en fonction de la teneur en THC des produits consommés. D'autre part, l'effet du THC est très individuel. Si la limite fixée est trop basse, les consommateurs habitués à des doses élevées pourraient consommer davantage (un effet non souhaité en termes de réduction des risques dans le domaine du tabagisme), interrompre leur participation ou encore s'approvisionner en plus sur le marché noir. C'est pourquoi, dans les règlements juridiques internationaux où un marché légal du cannabis a été créé (cf. chapitre 1.3.2), on a jusqu'ici renoncé à déterminer une valeur limite de THC pour les produits en question. Qui plus est, définir les concentrations préférées des consommateurs de cannabis en cas de libre choix pourrait consister en une question de recherche. Une vaste gamme de produits devrait mieux correspondre aux différents besoins des consommateurs. Au vu des risques pour la santé, la teneur en THC devrait néanmoins être limitée à une valeur maximale de 20 % (*let. a*). Cette teneur totale en THC est composée de la teneur en THC libre ainsi que de la somme de tous les acides delta-9-tétrahydrocannabinol présents dans la plante de chanvre. Ces acides se transforment en du TCH à effet psychotrope par un procédé de décarboxylation, qui intervient également lorsque l'on fume de la marijuana ou du haschisch.

À ce jour, très peu de données sont disponibles quant à la culture illégale et aux pesticides utilisés pour lutter contre les parasites s'attaquant aux plantes de cannabis. Certaines études démontrent toutefois que l'utilisation de pesticides dans la culture de cannabis est courante. Dans des enquêtes concernant le cannabis acheté sur le marché noir aux États-Unis, on a par exemple découvert des résidus de pyrèthrinoides. En outre, le cannabis obtenu sur le marché noir peut contenir des micro-organismes ou des toxines (p. ex., endotoxines ou mycotoxines). Lors d'un essai pilote mené en 2015 par l'Institut de médecine légale de l'Université de Berne¹⁵ à la suite d'une saisie policière, on a retrouvé des produits phytosanitaires, des impuretés microbiologiques (champignons/spores, bactéries) et d'autres contaminations, telles que des résidus

¹⁴ RS 817.0

¹⁵ cf. Werner Bernhard, Lars Ambach, Stefan König, Susanne Nussbaumer, Wolfgang Weinmann, *Untersuchung von Cannabis auf Streckmittel, Verschnittstoffe, Pestizide, mikrobiologische und anorganische Kontaminationen*, Office fédéral de la santé publique 2015.

d'engrais et des métaux lourds, dans la plupart des produits de cannabis. Par conséquent, les essais pilotes doivent respecter les exigences des bonnes pratiques agricoles (*Good Agriculture Practices*) et ne pas utiliser de pesticides (*let. b*).

L'al. 2 indique que les substances contenues dans ces produits (en particulier, la teneur totale en THC et en CBD) doivent être déterminées conformément à des normes de laboratoire reconnues. Ainsi, on s'assure que les produits sont comparables, ce qui facilite le contrôle de sa propre consommation et de ses effets.

Al. 3 : Les produits rendus accessibles dans le cadre des essais pilotes qui sont destinés à être fumés, vaporisés ou utilisés à cet égard sont soumis à l'impôt sur le tabac au sens de l'art. 3, al. 1, de l'ordonnance du 14 octobre 2009 sur l'imposition du tabac¹⁶. La vente de produits doit être testée dans des conditions réelles. Par conséquent, il convient de vendre les produits à un prix n'excédant pas celui sur le marché noir, impôt sur le tabac inclus.

Art. 8 Emballage

L'art. 8 régit les exigences concernant l'emballage, qui doit comporter des informations neutres sur le produit, une déclaration de ses substances (teneur en THC et en CBD), une indication sur l'essai pilote concret, une mise en garde concernant les risques pour la santé et, le cas échéant, une indication sur des formes de consommation moins nocives (p. ex., mention qu'il faut consommer le produit dans un vaporisateur sans le mélanger à du tabac).

Art. 9 Publicité

Il est fondamentalement interdit de faire de la publicité pour les stupéfiants ayant des effets de type cannabique rendus accessibles dans le cadre d'essais pilotes. Il convient de ne pas inciter à consommer davantage de cannabis.

Art. 10 Culture, importation et fabrication de stupéfiants ayant des effets de type cannabique

Des autorisations exceptionnelles au sens de l'art. 8, al. 5, LStup, ne peuvent être accordées que lorsque les stupéfiants sont utilisés pour la recherche, le développement de médicaments ou une application médicale limitée. Partant, la culture, l'importation et la fabrication de stupéfiants ayant des effets de type cannabique à des fins non médicales ne peuvent prétendre à une autorisation exceptionnelle. Le présent article crée la base pour que des autorisations exceptionnelles puissent également être octroyées lors d'essais pilotes et ce, justement pour que les stupéfiants ayant des effets de type cannabique soient disponibles dans ce contexte.

Le requérant documente intégralement la chaîne de distribution du produit, et l'OFSP procède au contrôle lors de la procédure d'autorisation (cf. également art. 22). La chaîne de distribution comprend la production, l'emballage, l'étiquetage, la livraison, le stockage et la vente. Le système de codes-barres permet de garantir une traçabilité sans faille. Cette procédure est aujourd'hui à la pointe de la technique à l'échelle internationale (p. ex., système en place en Californie).

La LStup vise à protéger la collectivité (tiers) des effets négatifs d'une consommation non autorisée de stupéfiants. Pour préserver la sécurité et l'ordre publics des dangers

¹⁶ RS 641.311

en lien avec les stupéfiants (art. 1, let. c, LStup), le concept du contrôle sans faille, de la culture à la consommation, au sens de la LStup, revêt une importance capitale. Le contrôle de la culture du cannabis est régi par les dispositions spéciales à cet égard (cf. art. 18 LStup ; art. 29 ordonnance du 25 mai 2011 sur le contrôle des stupéfiants [OCStup]¹⁷). En particulier, des inspections périodiques par les autorités fédérales et cantonales compétentes garantissent que les titulaires d'autorisations exceptionnelles remplissent durablement les conditions au sens de l'art. 8, al. 5, LStup. Les personnes soumises au contrôle doivent rendre accessibles les lieux, locaux et bâtiments en question. Ceci concerne tous les endroits ayant pu entrer en contact avec des stupéfiants, à savoir zones de culture, locaux de fabrication, de vente et de stockage. Il faut présenter les stocks et tous les documents concernés aux organismes de contrôle. D'une manière générale, ces contrôles servent à vérifier que l'on ne produit ou ne stocke pas des stupéfiants à l'excès. Qui plus est, les personnes soumises au contrôle doivent fournir des renseignements factuels aux organismes en question. Ces derniers peuvent donc demander des informations. Ces mesures visent à garantir que la quantité de stupéfiants sur le marché ne dépasse pas les besoins nécessaires à des fins médicales et scientifiques.

Le contrôle sans faille des quantités acquises, remises ou stockées de stupéfiants utilisés dans le cadre d'un essai pilote incombe aux titulaires d'autorisations. Il n'est donc pas nécessaire de révéler l'identité des participants à l'OFSP.

Art. 11 Points de vente

L'art. 11 régit les exigences posées aux points de vente qui rendent accessibles des produits au sens de l'art. 7, al. 1. Les points de vente doivent disposer de personnel qualifié et d'une infrastructure adéquate. Le stockage doit se faire sous clé. Seuls les collaborateurs d'un point de vente peuvent y accéder.

Il est renoncé explicitement à dresser une liste positive des points de vente possibles. Les différentes prescriptions de l'étude doivent pouvoir la définir elles-mêmes en fonction de l'installation de recherche choisie (cf. art. 3). Une vente dans les pharmacies, dans des points de vente spécialement définis à cet effet, dans des *Cannabis Social Clubs*, etc. est envisageable. Par *Cannabis Social Clubs*, on entend des organisations privées qui donnent à des adultes l'accès au cannabis pour leurs besoins personnels en vue de contrer le marché noir. Les points de vente doivent être cités dans le cadre de la demande d'autorisation. En outre, le requérant est tenu de présenter l'accord des communes impliquées concernant les points de vente prévus (cf. art. 18, al. 2, let. d et e).

Art. 12 Participation

Selon l'al. 1 seules les personnes remplissant certains critères peuvent participer à des essais pilotes :

Let. a : Seules les personnes pouvant prouver qu'elles consomment déjà du cannabis sont autorisées à participer. Pour obtenir une base décisionnelle scientifique, il est impératif de savoir si davantage de personnes commencent à consommer du cannabis à la suite d'un accès légal à ce produit. Il convient toutefois d'aborder cette question d'une autre manière, car les essais pilotes ne devraient pas attirer de nouveaux con-

¹⁷ RS 812.121.6

sommateurs. Cette directive doit être examinée dans le cadre du recrutement des participants. Un échantillon capillaire permet, par exemple, de déterminer si les participants en question sont effectivement des consommateurs réguliers. Pour ce faire, on prélèvera des cheveux de chaque participant pour vérifier la présence de THC et de produits de dégradation.

Let. b : Les participants doivent être domiciliés dans une commune où l'essai pilote est réalisé. Cette preuve peut être contrôlée grâce à l'attestation d'établissement.

Selon l'*al. 2*, la participation de certaines catégories de personnes est exclue. Parmi elles, les personnes mineures. D'un point de vue technique, des études impliquant un accès contrôlé au cannabis seraient justement souhaitables pour des jeunes ayant une consommation problématique et ce, notamment aussi parce que c'est dans ce groupe d'âge que la consommation de cannabis est la plus répandue. Il faut toutefois garder à l'esprit que la maturation cérébrale n'est pas encore terminée à cet âge et que la consommation de substances psychoactives présente donc un risque accru. Cette limite d'âge pour le cannabis, qui se base sur celle pour le tabac et l'alcool fort, correspond aux normes internationales en vigueur.

Pour ne pas mettre en danger les personnes particulièrement vulnérables, les femmes enceintes (test de grossesse urinaire positif) ou qui allaitent et les personnes qui suivent un traitement psychiatrique ou prennent des médicaments psychotropes soumis à ordonnance d'un médecin au moment de l'essai sont également exclues de l'essai pilote. Le cannabis est contre-indiqué en présence de certaines maladies mentales (p. ex., schizophrénie).

La direction de l'étude peut refuser une participation en tout temps, sans avoir à fournir de motifs (*al. 3*). Les personnes intéressées ne peuvent juridiquement prétendre à participer à des essais pilotes.

Art. 13 Devoir d'information

Al. 1 : Les participants doivent être informés du contenu et de l'ampleur du projet pilote, ainsi que des conditions de participation et des risques potentiels. La participation à un essai pilote étant toujours volontaire, ils doivent y consentir par écrit. Les participants à un essai pilote reçoivent une attestation permettant de les identifier en tant que tels et ce, parce que l'utilisation du cannabis conforme à l'étude n'est pas punissable.

Ils peuvent à tout moment révoquer leur consentement (*al. 2*).

Art. 14 Remise

Selon l'*al. 1*, l'acquisition des produits par chaque participant doit être limitée à une quantité mensuelle déterminée en fonction des besoins personnels. Un participant peut se procurer au maximum 5 grammes de THC pur par remise et 10 grammes de THC pur par mois. Par teneur totale en THC, on entend la teneur en THC libre ainsi que la somme de tous les acides delta-9-tétrahydrocannabinol présents dans la plante de chanvre. Comme les quantités des différents produits, tels que fleurs de cannabis (matériel sec) ou résine de cannabis (haschisch), ne sont à pas équivalentes au cas par cas, une méthode de calcul comparable a été choisie. Avec ce procédé, peu importe que le cannabis soit particulièrement sec ou encore un peu humide, ou qu'il s'agisse de haschisch, de cannabis comprimé ou d'huile de cannabis. Premièrement, les limites déterminées en matière d'acquisition de THC ne doivent pas être trop faibles pour que la liberté de recherche ne soit pas trop limitée, car le fait même de savoir si un accès

contrôlé au cannabis engendre une plus forte consommation et si la consommation problématique augmente représente une question essentielle de la recherche. Un plafonnement artificiel des quantités acquises lors des essais pilotes générerait des conditions ne pouvant être reportées sur un marché légal, où les contrôles ne pourraient plus être effectuées de si près. Qui plus est, les limites acceptées par les consommateurs revêtent également un intérêt. Les essais doivent également englober les personnes ayant une consommation importante. Si la limite fixée est trop basse, ils passeraient peut-être par le marché noir, ce qui altérerait les résultats des essais. Deuxièmement, il convient de garantir que le cannabis remis pour les essais ne passe pas par le marché noir. La limite de 5 grammes de THC par acquisition correspond à 33 grammes de fleurs de cannabis que l'on trouve usuellement sur le marché (teneur totale moyenne en THC de 15 %) ou à 25 grammes de cannabis d'une teneur maximale autorisée en THC de 20 %. Ces quantités correspondent environ à celles autorisées dans les États américains où le cannabis à des fins récréatives est légal (28,4 grammes) ou à la réglementation prévue au Canada (30 g). Une personne consommant quotidiennement de grandes quantités de cannabis à haute teneur en THC peut ainsi couvrir ses besoins mensuels via les produits d'un essai.

Al. 2 : Les produits au sens de l'art. 7, al. 1, doivent être vendus aux participants à un prix de 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.

Le prix de vente doit être déterminé de manière à ce que le produit ne puisse pas générer de bénéfice via une vente au noir. Toutefois, le prix sur le marché noir ne doit pas non plus paraître plus attrayant que celui pratiqué dans les essais pilotes. Actuellement, le prix sur le marché noir se situe à environ 10 à 15 francs le gramme. Les coûts de productions s'élèvent à peu près à 0,8 franc le gramme. L'impôt sur le tabac se calcule sur la base du taux appliqué au tabac à coupe fine et se monte à environ un quart du prix de vente (état au 1^{er} janvier 2018), soit 2 fr. 50 par gramme de fleur ou de résine de cannabis pour un prix de vente de 10 francs. Viennent s'ajouter les coûts d'emballage et d'autres coûts de fabrication additionnels en raison des hautes exigences en matière de sécurité et de police sanitaire pour la culture, la fabrication et la mise dans le commerce des produits (cf. art. 7, al. 1, let. b ; art. 10 et art. 11).

Pour garantir un contrôle sans faille des produits au sens de l'art. 7, al. 1, il faut que la quantité acquise soit enregistrée (*al. 3*). Ainsi, en cas de contrôle de police, on pourra prouver avoir obtenu les produits de cannabis dans le cadre d'un essai autorisé (cf. également art. 7, al. 1, let. c).

Art. 15 Consommation

Les participants ne peuvent utiliser les produits reçus au sens de l'art. 7, al. 1, que pour leur consommation personnelle. Qui plus est, la consommation dans des espaces publics est interdite (*al. 1*). Toute utilisation dans des restaurants, des bars, des gares ou des parcs est donc exclue. Ne font pas partie des espaces publics les *Cannabis Social Clubs* ou les bars privés, qui ne sont accessibles que pour un cercle limité de personnes.

Il est interdit de transmettre à des tiers les produits au sens de l'art. 7, al. 1. Les participants qui remettent à d'autres personnes de tels produits ou qui les consomment dans des espaces publics doivent être exclus de l'essai pilote (*al. 2*). Celui qui, sans droit, procure ces produits à un tiers peut en outre se rendre punissable (cf. art. 19, al. 1, let. c, LStup).

Art. 16 *Surveillance des effets sur la santé*

Les titulaires d'autorisations pour des essais pilotes sont tenus de surveiller les effets sur la santé des participants et d'assurer leur traitement si des problèmes de santé liés à l'étude devaient survenir. Il convient de prendre des mesures permettant de prévenir la consommation problématique, la dépendance ainsi que les problèmes sanitaires, d'une part, et de favoriser l'abstinence, d'autre part (art. 3, let. a à c, OASup). Les essais pilotes doivent évoluer dans le cadre des objectifs visant l'intégration thérapeutique des personnes concernées, énumérés 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 art. 3c, LStup).

Selon l'al. 2, il incombe aux titulaires d'autorisations pour des essais pilotes de signaler immédiatement les problèmes extraordinaires. Tel est le cas, par exemple, lorsque la sécurité des participants est menacée et qu'il faut prendre immédiatement des mesures de sécurité et de protection, lorsque le cannabis d'un essai est détourné illégalement pour un autre usage, lorsqu'il faut annuler ou interrompre l'essai, lorsque le nombre de participants est trop faible ou pour tout autre motif venant entraver la poursuite de l'essai.

Cette obligation permet à l'OFSP, en sa qualité d'autorité de surveillance des essais pilotes, de prendre les mesures requises (p. ex., exigences, interruption de l'essai, révocation de l'autorisation au sens de l'art. 8a, al. 1, LStup).

Art. 17 *Restitution*

Le cannabis qui n'a pas été vendu à la fin de l'essai pilote doit être restitué aux autorités cantonales d'exécution compétentes, en règle générale les pharmaciens cantonaux. Ces autorités décident ensuite s'il faut réutiliser ou détruire ces produits. Les titulaires d'autorisation doivent documenter les retours et les éliminations.

Art. 18 *Demandes*

Les demandes de réalisation d'essais pilotes doivent être adressées à l'OFSP. L'al. 2 prévoit des spécifications concrètes concernant le contenu d'une demande.

Outre l'objectif et les bénéfices de l'essai pilote (*let. a*), la demande doit contenir une description concrète, notamment des informations sur le contenu et la question de recherche. Il faut démontrer quels faits scientifiques en lien avec l'utilisation du cannabis doivent être générés, dans quelle mesure l'essai pilote est coordonné avec des projets en cours ou prévus et quelle est la méthodologie sous-jacente à l'essai pilote concret. Des indications sur le déroulement de l'étude, le financement de l'essai pilote, la recherche et le calendrier doivent également y figurer (*let. b*).

La demande doit renseigner sur les produits au sens de l'art. 7, al. 1, qu'il est prévu de rendre accessibles (fleurs de cannabis, résine, huile, comestibles). La teneur en THC des différents produits revêt également un intérêt (*let. c*). Fondamentalement, il faudrait aussi rendre accessibles des produits de cannabis à faible teneur en THC dans le cadre d'un essai pilote.

Les points de vente prévus doivent également être indiqués (*let. d*). Le requérant est tenu d'expliquer si les produits de cannabis doivent être vendus dans des points de vente particuliers, des pharmacies, des *Cannabis Social Clubs*, etc. De plus, la demande doit contenir l'accord des communes concernées quant aux points de vente

prévus (*let. e*). Les informations sur les quantités qu'il est envisagé de remettre aux participants ainsi que sur le prix de remise doivent également être indiquées (*let. f*).

Le requérant doit prouver la provenance du cannabis mis à la disposition des participants lors de l'essai pilote. En règle générale, un tiers se charge d'obtenir l'autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 8, al. 5, LStup. Partant, il convient d'indiquer les informations nécessaires en matière de culture et autres, en vertu de la *let. g*.

L'un des aspects essentiels est le dispositif visant à garantir la sécurité des participants ainsi que du public. Ici, il convient d'indiquer les mesures qui seront prises, comment elles seront mises en œuvre et contrôlées (*let. h*). La surveillance des effets sur la santé des participants représente un autre aspect de taille dans le cadre d'un essai pilote. Par exemple, il faudra mentionner comment les participants à l'essai sont contrôlés aux points de vente ou si un médecin ou un service adapté proposent un conseil (*let. i*). Il est également obligatoire d'exposer si, au cours de l'essai pilote, d'autres mesures (p. ex., préventives) sont proposées aux participants concernant leur consommation de cannabis. Si l'utilisation du produit relève de la responsabilité propre des participants, il convient tout de même de promouvoir des formes d'utilisation moins nocives pour la santé, notamment des alternatives à la fumée, telles que la vaporisation. Un vaporisateur permet de consommer du cannabis sans le mélanger à du tabac. Ces aspects doivent être présentés dans un concept de prévention et de protection de la jeunesse et de la santé (*let. j*).

En règle générale, les essais pilotes sont soumis aux exigences du droit relatif 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)¹⁸. Au besoin, il faudra obtenir une autorisation de la commission d'éthique compétente, en vertu de l'art. 45 LRH. Si une telle autorisation se révèle nécessaire, il faudra la justifier dans la demande. Dans le cas contraire, le requérant devra présenter une attestation de la commission d'éthique compétente.

Les demandes de prolongation d'un essai pilote doivent être motivées (*al. 3*).

Art. 19 Autorisation

En sa qualité d'autorité compétente en matière d'autorisation, l'OFSP prend les décisions relatives aux demandes déposées (*al. 1*).

Il est libre de décider des essais les plus adaptés pour aboutir aux bases décisionnelles visées dans l'optique d'une éventuelle modification législative. L'OFSP peut donc rejeter les demandes lorsqu'un essai pilote n'est pas susceptible d'apporter des connaissances supplémentaires par rapport aux objectifs mentionnés à l'art. 2 ou lorsqu'un essai pilote à teneur identique a déjà été approuvé (*al. 2*).

Art. 20 Révocation de l'autorisation

Les *let. a à d* de la présente disposition énumèrent des exemples de situation justifiant la révocation d'une autorisation. Ces motifs peuvent être invoqués lorsque la sécurité et l'ordre publics sont menacés ou si l'on constate 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 la délivrance de l'autorisation n'existent plus ou ne sont plus satisfaites.

Art. 21 Coordination de la procédure de demande

L'OFSP est l'autorité compétente pour délivrer aussi bien des demandes de réalisation d'essais pilotes au sens de l'art. 8a, al. 1, LStup, que des demandes d'octroi d'autorisations exceptionnelles pour la culture, l'importation et la fabrication de stupéfiants ayant des effets de type cannabique (cf. art. 8, al. 5, LStup). Partant, il faut assurer la coordination de ces deux procédures d'autorisation indissociables. Dans la pratique, la coordination est soumise à certaines conditions. D'une part, un essai pilote n'est admis que si le producteur dispose d'une autorisation exceptionnelle pour la culture et, d'autre part, cette autorisation n'est octroyée que si l'essai pilote est approuvé.

Art. 22 Contrôle

Conformément à l'al. 1, l'OFSP contrôle si les titulaires d'autorisations pour un essai pilote respectent les dispositions de la présente ordonnance. Il peut déléguer cette tâche aux autorités cantonales d'exécution compétentes.

Pour pouvoir garantir ces activités de contrôle, l'OFSP dépend des renseignements des titulaires d'autorisations pour un essai pilote. L'al. 2 prévoit donc une obligation d'information à cet égard. Ceci garantit que l'OFSP puisse comprendre et vérifier sans encombre la procédure de contrôle, de la culture à la consommation.

Art. 23 Compte-rendu et rapport de recherche

L'obligation de rapport prévue à l'art. 23 pour les titulaires d'autorisations revêt une certaine importance pour l'évaluation et la procédure de surveillance (cf. art. 25). L'al. 1 prévoit que chaque année, les organismes responsables doivent informer l'OFSP sur le déroulement de l'essai pilote en question ainsi que sur les quantités de produits acquises, remises et stockées au sens de l'art. 8, al. 1.

Al. 2 et 3 : Une fois finalisés, il convient de consigner les résultats de l'essai pilote dans un rapport de recherche. L'évaluation doit respecter les normes scientifiques reconnues. La protection des données est garantie. Les données relatives aux essais sont exclusivement publiées de manière anonyme. Les résultats doivent être communiqués à l'OFSP.

Art. 24 Information du public

L'information périodique sur les essais pilotes en cours doit garantir que le public soit tenu au courant du déroulement et des expériences faites dans ce cadre. Cette tâche incombe à l'OFSP.

Art. 25 Examen de la nécessité de légiférer

L'OFSP doit publier en permanence les rapports de recherche et les évaluer en vue d'édicter une éventuelle modification de loi pour réglementer l'utilisation de stupéfiants ayant des effets de type cannabique. Parmi ces aspects figurent 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, instruments ou procédures examinés dans l'optique d'une éventuelle modification de la loi (*al. 1 et 2*).

Au plus tard à la fin de l'évaluation de tous les essais pilotes, l'OFSP rédige un rapport à l'attention du Conseil fédéral qui, sur la base de ce rapport, informe l'Assemblée fédérale des résultats des essais pilotes (*al. 3 et 4*).

Qui plus est, l'art. 29a LStup, par analogie à l'art. 170 Cst., exige de vérifier l'efficacité des mesures fédérales.

Art. 26 Exemption des émoluments

Les autorisations de réaliser un essai pilote et les autorisations exceptionnelles au sens de l'art. 8, al. 5, LStup, en lien avec des essais pilotes sont exemptes d'émoluments. Les essais pilotes relevant de l'intérêt public, une exception aux émoluments au sens de l'art. 46a, al. 4, LOGA est objectivement justifiée. Cette pratique correspond au concept adopté dans l'OASup, où l'on renonce aussi à prélever des frais pour certaines autorisations.

Art. 27 Entrée en vigueur

La présente ordonnance entre en vigueur en même temps que la modification de la LStup. Le Conseil fédéral déterminera la date concrète en temps utile. La durée de validité de l'ordonnance est limitée à dix ans, comme l'art. 8a LStup.

3 Effets

3.1 Conséquences pour la Confédération

Les essais pilotes doivent être financés par des tiers (cantons, communes, universités, etc.). Quant à la Confédération, elle doit évaluer les rapports de recherche en tenant compte de l'évolution de la législation dans le cadre de la phase pilote. Par ailleurs, il peut être nécessaire que la Confédération coordonne les différents projets de recherche et mène des recherches sectorielles supplémentaires pour garantir la création de bases décisionnelles scientifiques suffisantes à l'intention du législateur en vue d'une éventuelle nouvelle orientation de la politique en matière de cannabis.

Il faut compter environ 500 000 francs de charges annuelles supplémentaires durant la validité de 10 ans de l'art. 8a LStup. Ces dépenses découlent de la recherche sectorielle additionnelle en vue d'une éventuelle nouvelle réglementation en matière de cannabis, de la coordination des demandes de recherche et de l'évaluation des différents essais pilotes. D'autres coûts peuvent émerger dans le domaine des activités de contrôle, telles que répertoriées à l'art. 19 OEPStup (cf. chapitre 3.4). Les frais d'exécution sont à la charge de l'OFSP. Les charges supplémentaires seront assumées dans le cadre des ressources existantes, sans incidence sur le budget.

D'un autre côté, comme les produits de cannabis vendus dans le cadre d'essais pilotes sont soumis à l'impôt sur le tabac, la Confédération peut également compter sur des revenus supplémentaires. Il est presque impossible de faire des prévisions exactes à cet égard, car ces revenus dépendront du nombre effectif d'essais et de participants à chacun d'entre eux. En outre, l'effet global sur les recettes fiscales ne peut être intégralement déterminé sans analyse d'impact de la réglementation détaillée.

3.2 Conséquences pour les cantons

Les autorités cantonales d'exécution sont principalement affectées si l'OFSP leur délègue des tâches de contrôle (art. 19, al. 1). À cet égard, il faudra examiner si les exigences légales sont observées, conformément aux dispositions de l'OEPSup. Ceci concerne notamment le respect des exigences en matière de fabrication, de composition, de classification, de publicité et de remise des produits de cannabis rendus accessibles 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 en lien avec des poursuites pénales de délits liés au cannabis reculent dans les communes concernées. Il devrait principalement s'agir de délits mineurs concernant la consommation de cannabis, sanctionnés par une amende d'ordre ou dénoncés.

Cependant, étant donné que les essais pilotes sont strictement limités en termes de participants ainsi que dans le temps et dans l'espace, les frais d'exécution pour les cantons devraient rester faibles dans l'ensemble.

3.3 Conséquences sur l'économie

Au vu de la validité et du délai limités des présentes dispositions, on a renoncé à une analyse d'impact de la réglementation. Les effets économiques résultant des essais pilotes devraient toutefois être négligeables en raison de leur limitation stricte géographique et temporelle.

3.3.1 Conséquences pour les consommateurs

Les conséquences des présentes dispositions agissent directement sur les consommateurs qui participent aux essais pilotes. Toutefois, les consommateurs en Suisse dans leur ensemble ne sont concernés qu'en faible partie.

Comme la participation se limite à des personnes consommant déjà du cannabis, on n'attend pas d'augmentation du nombre d'utilisateurs en raison de ces dispositions. Il est possible qu'étant donné qu'ils auront accès légalement à du cannabis, les participants en consomment davantage et/ou plus souvent, moins et/ou plus rarement ou autant et/ou à la même fréquence. 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 dans le cadre d'essais pilotes comporte moins de risques que sur le marché noir. La surveillance des effets sur la santé (cf. art. 15, al. 2, let. i) augmente la probabilité que des personnes ayant une consommation problématique soient aiguillées vers un traitement.

3.3.2 Conséquences pour l'ensemble de l'économie

Les présentes dispositions peuvent avoir des conséquences sur les coûts sociaux du cannabis : ainsi, les coûts de répression auprès de la police et des autorités judiciaires pourraient diminuer en raison de l'obtention légale du cannabis, alors que les coûts de 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'ensemble de l'économie englobent aussi l'effet fiscal lié aux recettes de l'impôt sur le tabac ou 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. Toutefois, de telles conséquences ne devraient s'observer qu'au niveau local et ne pas avoir d'incidence sur l'économie.

3.4 Adéquation dans l'exécution

Les présentes dispositions définissent des conditions claires et compréhensibles pour la réalisation d'essais pilotes accompagnés scientifiquement. Elles garantissent une pratique d'autorisation intelligible et des contrôles rigoureux par les autorités d'exécution étatiques.

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité

Les bases constitutionnelles pour la modification de la LStup figurent aux art. 118 et 123 Cst.

Pour les modifications de la LStup proposées ici, l'art. 118, al. 2, Cst. (protection de la santé) est déterminant. Sur la base de cette disposition, la Confédération édicte des directives, entre autres, concernant 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 importation et exportation, entreposage, remise et acquisition) et l'utilisation.

Outre la compétence fédérale de base en matière de stupéfiants et de toxicomanie, visée à l'art. 118 Cst., la LStup s'appuie sur l'art. 123, al. 1, Cst., selon lequel la législation en matière de droit pénal et de procédure pénale relève de la compétence fédérale. Il a été fait usage de cette compétence avec l'édiction des art. 19 ss LStup. Le présent projet devrait impliquer que certaines dispositions pénales ne s'appliquent parfois pas dans le cadre des essais pilotes.

4.2 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. En plus des conventions de l'ONU mentionnées ci-avant et faisant partie intégrante de l'acquis de Schengen, il existe, d'un point de vue matériel, uniquement des prescriptions très ponctuelles. Les modifications législatives proposées ici sont en accord avec les obligations reprises dans ce cadre.

La totalité des modifications et des compléments proposés sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse.

4.3 Forme de l'acte législatif

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

4.4 Délégation des compétences législatives

Le présent projet contient une disposition réattribuant des compétences législatives. Ainsi, le Conseil fédéral peut édicter par voie d'ordonnance les dispositions d'exécution concrètes requises pour mettre en œuvre la loi. Cette norme de délégation est suffisamment concrète.