



Modèles de régulation des substances psycho-actives¹ – Aperçu et Commentaires sur le document de la part de la CFLD

Thomas Hansjakob
Premier procureur du canton de Saint-Gall

Table des matières

1	Introduction	2
2	Possibilités de régulation du marché	2
3	Le modèle radical : interdiction de la production, de la mise sur le marché et de la consommation	3
4	Interdiction de production	4
5	Prescriptions de fabrication	5
a)	Le contrôle	5
b)	La limitation de la dangerosité	6
c)	Les prescriptions relatives aux additifs	6
6	Dispositions relatives au commerce	7
a)	Interdictions de mise sur le marché	7
b)	Procédure d'autorisation	7
c)	Autorisations d'exploitation	7
d)	Obligation d'annoncer	8
e)	Monitoring	9
f)	Restrictions à la mise sur le marché	9
g)	Déclaration obligatoire	12
h)	Mesures fiscales de régulation	13
i)	Interdictions et limitations de la publicité	13
j)	Obligation de signaler la dangerosité	15
k)	Autres dispositifs de régulation	15
7	Interdiction de consommation	15
8	Restrictions de consommation	15
9	Autres propositions concernant les consommateurs	16
10	Conclusions	17

¹ Ce document a été élaboré au sein d'un groupe de travail composé de représentants des trois commissions fédérales pour les questions liées à l'alcool (CFAL), aux drogues (CFLD) et pour la prévention du tabagisme (CFPT). Les citations de lois datent du mois d'avril 2013.



1 Introduction

La Commission fédérale pour la prévention du tabagisme (CFPT), la Commission fédérale pour les problèmes liés à l'alcool (CFA) et la Commission fédérale pour les questions liées aux drogues (CFLD) ont constitué en août 2011 un comité en vue d'échanger des informations et des idées sur la question des modèles de régulation visant à limiter la consommation de substances psycho-actives.

Ce comité s'est d'abord interrogé sur l'ampleur et le mode de consommation des différentes substances. Il s'est laissé guider par la distinction établie entre la consommation à faible risque, la consommation à risque et la dépendance, proposée par la CFLD dans le cadre de son modèle du cube².

Elle a ensuite examiné, pour ces différentes substances, quels étaient les modèles de régulation à envisager ou à mettre en œuvre. Ce document de synthèse présente un aperçu des différents modèles. Des commentaires de la commission pour les questions liées aux drogues (CFLD) complètent le document et apparaissent en italique.

2 Possibilités de régulation du marché

Les modèles de régulation peuvent viser soit l'offre, soit la demande. Dans le domaine des substances psycho-actives, la régulation de l'offre vise généralement à entraver ou à limiter la consommation des substances. L'objectif premier des mesures de politique fiscale n'est pas tant de réguler le marché que de recueillir des moyens financiers.

Du côté de l'offre, il est possible d'interdire la production et le commerce de certains produits. Cette interdiction peut être soutenue par des mesures d'accompagnement, en particulier en interdisant ou en contrôlant les importations des précurseurs. Des mesures plus douces sont envisageables, et en particulier diverses variantes du contrôle de la fabrication ou du commerce. Pour la fabrication, il est possible de réglementer la qualité et la composition des produits. La régulation du commerce peut passer par des restrictions sur les lieux, les quantités et les horaires de débit, par la réglementation de la publicité ou l'encadrement des prix, notamment par des mesures de taxation.

Du côté de la demande, on peut envisager une interdiction de consommation, soit générale, soit limitée à certaines personnes. Des mesures préventives sont également utiles pour réduire la consommation de substances nuisibles. Les points exposés ci-dessous décrivent les mesures de régulation effectivement appliquées en Suisse dans la pratique.

² Cette distinction ne signifie pas qu'il existe une forme de consommation à faible risque pour chaque substance.



3 Le modèle radical : interdiction de la production, de la mise sur le marché et de la consommation

La forme la plus radicale pour limiter la consommation consiste à interdire totalement la production, la mise sur le marché et la consommation d'une substance donnée. On adresse ainsi un signal, tant du côté de l'offre que de celui de la demande, que tout contact avec cette substance est interdit. Cette solution comporte toutefois le risque de créer un marché noir lucratif.

À première vue, c'est ce régime qui s'applique aux stupéfiants illégaux. Les stupéfiants indiqués ci-après ne peuvent être ni cultivés, ni importés, ni fabriqués ou mis dans le commerce³: (a) l'opium à fumer et les déchets provenant de sa fabrication ou de son utilisation ; (b) la diacétylmorphine et ses sels ; (c) les hallucinogènes tels que le lysergide (LSD 25) ; et (d) les stupéfiants ayant des effets de type cannabique. Quiconque enfreint cette interdiction s'expose à des sanctions. Celui qui, sans droit et de manière délibérée, consomme ces stupéfiants ou qui, pour sa propre consommation, commet une infraction au sens de l'article 19 (fabrication, achat, détention, etc.), est puni d'une amende.⁴

Pour rendre encore plus efficace cette interdiction, le Conseil fédéral peut soumettre également les précurseurs et les adjuvants chimiques au contrôle applicable aux stupéfiants et imposer une obligation d'autorisation ou d'autres mesures de surveillance telles que l'identification du client, des obligations comptables et des obligations d'information.⁵ Une telle mesure permet d'interdire toute manipulation de stupéfiants, et de contrôler la manipulation de précurseurs, ce qui parachève un système d'interdiction complet.

À l'analyse, toutefois, il convient de relativiser cette affirmation.

Du côté de l'offre, si aucune convention internationale ne s'y oppose, l'Office fédéral de la santé publique peut accorder des autorisations exceptionnelles pour la culture, l'importation, la fabrication et la mise dans le commerce des stupéfiants s'ils sont utilisés pour la recherche, le développement de médicaments ou une application médicale limitée.⁶

Ces dérogations sont indispensables, d'une part, parce que la prescription, la remise et l'administration des stupéfiants destinés au traitement des personnes dépendantes sont permises, moyennant autorisation des cantons.⁷ Les traitements avec prescription d'héroïne sont possibles moyennant une autorisation fédérale et le respect de conditions particulières restrictives⁸ : l'héroïne ne peut être prescrite qu'à des personnes toxicodépendantes pour lesquelles les autres types de traitement ont échoué ou dont l'état de santé ne permet pas d'autre traitement. L'héroïne ne peut être prescrite que par un médecin spécialisé et dans une institution appropriée. Le déroulement des traitements avec prescription d'héroïne doit être contrôlé à intervalles réguliers.

Les médecins et les médecins-vétérinaires sont tenus de n'employer, remettre ou prescrire des stupéfiants que dans la mesure admise par la science médicale.⁹ Une obligation étendue de prescription

³ Art. 8 de la loi fédérale sur les stupéfiants (LStup ; RS 812.121)

⁴ Art. 19a LStup

⁵ Art. 2, al. 1, LStup

⁶ Art. 8, al. 5, LStup

⁷ Art. 3e, al. 1, LStup

⁸ Art. 3e, al. 3, LStup

⁹ Art. 11 LStup



médicale s'impose à eux. Seule l'utilisation pour une indication autre que celle qui est admise de stupéfiants autorisés comme médicaments doit être notifiée par les médecins aux autorités cantonales compétentes.

Même du côté de la demande, l'interdiction de consommation n'est pas absolue : en particulier, n'est pas punissable celui qui se borne à préparer des stupéfiants en quantités minimales pour sa propre consommation ou pour permettre à des tiers de plus de 18 ans d'en consommer simultanément en commun après lui en avoir fourni gratuitement.¹⁰ Dans tous les autres cas bénins de consommation de stupéfiants ou d'infraction pour assurer la consommation (achat, détention, etc.), il sera possible de suspendre la procédure ou d'engager des poursuites.¹¹ La dernière révision de la LStup permet en outre de sanctionner les consommateurs par une procédure simplifiée d'amende d'ordre.

Dans l'ensemble, on peut en conclure ceci : une interdiction intégrale de production et de mise sur le marché doublée d'une interdiction totale de consommation n'a de sens que pour des substances à la fois extrêmement dangereuses et dont l'utilisation à des fins médicales (au sens le plus large) n'est a priori pas indiquée. D'après l'état actuel des connaissances, ceci ne s'applique que pour la cocaïne et à la rigueur pour le LSD, mais pas pour l'héroïne (dont la remise contrôlée dans le cadre d'un traitement avec prescription d'héroïne est autorisée et pertinente).

Il convient toutefois de noter qu'une interdiction totale de la production, de la mise sur le marché et de la consommation n'est envisageable que pour des substances qu'il est relativement difficile de produire soi-même.

Selon l'opinion actuellement prépondérante en Suisse, la consommation de substances obtenues même illégalement, qui enfreint l'interdiction de production et de mise sur le marché, ne doit pas être systématiquement sanctionnée et doit en tout cas pouvoir être soumise à des sanctions mineures au terme d'une procédure simplifiée.

4 Interdiction de production

En dehors de la loi sur les stupéfiants, une interdiction totale de production n'a existé en Suisse que pendant un temps limité pour l'absinthe, parce que l'on considérait que ce spiritueux causait de graves atteintes à la santé. Cette interdiction généralisée de production n'était pas liée à une interdiction de consommation. Entre-temps, l'interdiction de production d'absinthe a été supprimée¹² de la Constitution (en 1999) et de la loi (en 2004), parce que l'on considérait que le danger en avait été surestimé et que la consommation mesurée d'absinthe n'était pas plus dommageable que celle d'autres spiritueux.

Une interdiction totale de production n'est pertinente que pour des substances dont la consommation serait très dangereuse. Si tel est le cas et si l'on ne recense pas d'applications utiles en cas de consommation mesurée, il semble cohérent d'imposer, outre l'interdiction de production, une interdiction de consommation.

¹⁰ Art. 19b, al. 1, LStup

¹¹ Art. 19a, ch. 2, LStup

¹² FF 2004 2927



5 Prescriptions de fabrication

Il existe de très nombreuses prescriptions de fabrication qui, sans interdire totalement certaines substances psycho-actives, imposent cependant des restrictions plus ou moins contraignantes. Les prescriptions portent principalement sur les trois points suivants : le contrôle, la production visant à limiter la dangerosité des substances, et enfin certains additifs.

a) Le contrôle

Le droit de fabrication indigène de boissons distillées appartient exclusivement à la Confédération. L'exercice de ce droit est toutefois concédé à des sociétés coopératives ou à d'autres entreprises privées par le biais de concessions de fabrication de boissons distillées.¹³ L'obligation de tenir une comptabilité permet à la Confédération de contrôler la production de boissons distillées dans le cadre des accords de concession ; elle peut en particulier taxer les quantités indigènes produites.

Il n'existe pas d'autre interdiction de production de boissons alcooliques à l'échelon fédéral. Pour leur fabrication, il existe cependant des obligations d'annoncer ou des obligations d'autorisation à l'échelle cantonale.

Une révision de la législation fédérale sur l'alcool est en cours¹⁴. La nouvelle loi sur l'imposition des spiritueux devrait notamment mettre fin à trois monopoles fédéraux, supprimer 41 autorisations sur 43 et réduire massivement le nombre d'assujettis, sans que cela nuise à la sécurité fiscale. La nouvelle loi sur le commerce des boissons alcooliques comporte les limitations de mise sur le marché et de publicité applicables au commerce de détail et au débit des boissons alcooliques dans le but de réduire la consommation d'alcool et d'en atténuer les conséquences ainsi que de protéger la jeunesse.

La production de médicaments est également soumise à autorisation. L'autorité chargée de délivrer ces autorisations est l'Institut suisse des produits thérapeutiques.¹⁵ Outre les qualifications professionnelles et les qualifications à l'exploitation requises, l'autorisation est délivrée s'il existe un système approprié d'assurance de la qualité. Des inspections sont possibles.¹⁶ Elles ont pour objet de vérifier si les médicaments sont fabriqués conformément aux règles reconnues des bonnes pratiques de fabrication.¹⁷ Des règles détaillées s'appliquent à la formation des personnes chargées de la responsabilité technique de la fabrication des médicaments.¹⁸

Le régime de l'autorisation est pertinent lorsque la production de substances psycho-actives a lieu en Suisse et nécessite une surveillance étroite. Le droit régalien de distillation avec possibilité de concession de licences est désormais un concept dépassé, puisque la Confédération a cessé de produire elle-même. Le régime d'autorisation de fabrication permet les mêmes contrôles.

¹³ Art. 3 de la loi sur l'alcool, RS 680

¹⁴ Cf. le message, FF 2012 1111

¹⁵ Art. 5 de la loi sur les produits thérapeutiques (RS 812.21 ; LPT^h)

¹⁶ Art. 6 LPT^h

¹⁷ Art. 7 LPT^h

¹⁸ Art. 5 de l'ordonnance sur les autorisations dans le domaine des médicaments, RS 812.212.1



b) La limitation de la dangerosité

Des teneurs maximales sont prévues pour le goudron, la nicotine et le monoxyde de carbone présents dans la fumée de cigarette¹⁹. Cette réglementation est toutefois trompeuse, puisque la teneur de ces substances nocives varie fortement selon la manière de fumer et que les valeurs établies mécaniquement ne sont donc guère représentatives de leur dangerosité réelle.

Le vin et les autres boissons fermentées ne peuvent être produits qu'après un traitement œnologique défini. Il est intéressant de constater que la teneur minimale en alcool du vin est réglementée (7 % en volume), mais pas sa teneur maximale, qui est cependant limitée naturellement par la méthode de production.²⁰ Pour les spiritueux également, seule la teneur minimale est prescrite.²¹

Manifestement, les règles relatives à la teneur en substances nocives présentent quelques défauts. La législation vise avant tout à rendre la teneur de ces substances clairement visible pour le consommateur, sans prévoir de véritables limitations. La seule exception vise les substances nocives des cigarettes : la limitation quantitative de ces substances n'est pourtant que d'une utilité limitée compte tenu des techniques de mesure utilisées.

c) Les prescriptions relatives aux additifs

Les producteurs tentent parfois de modifier la composition de substances psycho-actives de manière à en rendre la consommation plus agréable et à en limiter les effets secondaires désagréables. Par exemple, ils ajoutent des substances au tabac pour réduire l'âpreté de la fumée, ou édulcorent à l'extrême des boissons alcooliques en vue de couvrir le goût de l'alcool.

Si dans le premier cas, la réglementation limite désormais l'ajout de certains additifs lors de la fabrication du tabac et en réglemente la nature²², la production d'alcool n'est pas interdite ; la limitation de la consommation est censée découler uniquement de l'imposition très élevée de l'alcool (116 francs par litre d'alcool pur) et d'une déclaration claire.

Limiter les additifs en vue d'éviter de rendre trop aisément supportables les substances psycho-actives semble pertinent à première vue. Toutefois, il conviendrait d'adapter en permanence le catalogue des additifs interdits, pour éviter toute possibilité de contourner les limites légales. Dans la pratique, cela semble difficile à réaliser.

¹⁹ Art. 7 de l'ordonnance sur le tabac, RS 817.06

²⁰ Art. 5 de l'ordonnance du DFI sur les boissons alcooliques, RS 817.022.110

²¹ Annexe à l'ordonnance du DFI sur les boissons alcooliques, RS 817.022.110

²² Cf. art. 6 de l'ordonnance sur le tabac, RS 817.06



6 Dispositions relatives au commerce

a) Interdictions de mise sur le marché

À notre connaissance, la seule interdiction pure et simple de mise sur le marché ne touche que les produits du tabac à usage oral : ceux-ci ne peuvent être ni importés ni vendus.²³

b) Procédure d'autorisation

La forme la plus efficace du contrôle du commerce est la procédure d'autorisation : elle garantit que ne soient commercialisées que les substances répondant à certaines conditions de production.

Ces procédures d'autorisation ne se trouvent cependant que dans le droit des produits thérapeutiques. Sauf exceptions mineures, les médicaments prêts à l'emploi doivent avoir été autorisés pour pouvoir être mis sur le marché.²⁴ La condition de l'autorisation est que le médicament soit de qualité, sûr et efficace.²⁵

Le régime de l'autorisation présente l'avantage qu'il est inutile d'imposer certaines productions ou d'interdire certains ingrédients ; l'on peut se limiter, dans la loi, à décrire l'action voulue d'une substance. Le fardeau de la preuve qu'un produit donné répond aux conditions incombe au producteur ou au commerçant. Ces procédures d'autorisation sont pertinentes pour les produits qui peuvent s'avérer plus ou moins dangereux selon leur méthode de fabrication.

c) Autorisations d'exploitation

Le commerce de boissons distillées est soumis à autorisation ; cette autorisation relève de la Confédération pour le commerce de gros²⁶, et des cantons pour le commerce de détail²⁷. À cela s'ajoute la possibilité de retirer l'autorisation si le concessionnaire ne respecte pas les prescriptions commerciales.²⁸

Le projet de loi sur le commerce de l'alcool prévoit une obligation d'annoncer pour le débit et le commerce de détail de boissons alcooliques.²⁹

Il en va de même dans la législation sur les produits thérapeutiques, qui prévoit également l'octroi d'une autorisation de la Confédération, pour le commerce de gros, et des cantons, pour le commerce de détail.³⁰ La pharmacopée (Pharmacopoea Europaea et Pharmacopoea Helvetica), donc l'ensemble des règles relatives à la qualité des médicaments, des adjuvants pharmaceutiques et des produits

²³ Art. 5 de l'ordonnance sur le tabac, RS 817.06

²⁴ Art. 9 de la loi sur les produits thérapeutiques (LPT_h ; RS 812.21)

²⁵ Art. 10 LPT_h

²⁶ Art. 39a et 40 de la loi sur l'alcool, (LoA ; RS 680)

²⁷ Art. 41a LoA

²⁸ Art. 40, al. 4 et 5, LoA

²⁹ Art. 6 du projet de loi sur le commerce de l'alcool, FF 2012 1291

³⁰ Art. 28 et 30 LPT_h



thérapeutiques, est édictée par l'Institut suisse des produits thérapeutiques³¹, lequel peut mettre en place, pour vérifier son respect, une surveillance du marché et des inspections.³² Les personnes qui assument au sein d'une entreprise la responsabilité du commerce de médicaments sont soumises à des conditions techniques précises.³³

Le régime de l'autorisation est comparable à la procédure d'autorisation de mise sur le marché : outre la qualité du produit autorisé, cette mesure permet également de régler son mode de distribution. Les autorisations de mise sur le marché trouvent donc à s'appliquer non seulement lorsqu'il y a lieu d'interdire la vente de produits nocifs, mais aussi lorsqu'il y a lieu d'imposer certaines conditions ou certains canaux de distribution pour la vente, afin de minimiser la dangerosité d'un produit donné.

d) Obligation d'annoncer

Pour certaines catégories de médicaments, une procédure simplifiée d'autorisation de mise sur le marché s'applique, pour autant que cette solution soit compatible avec les contraintes de qualité, de sûreté et d'efficacité, et ne contrevienne ni aux intérêts de la Suisse ni à des accords internationaux. C'est notamment le cas pour des médicaments contenant des principes actifs connus, des médicaments de la médecine complémentaire, les spécialités dites de comptoir, ou les médicaments préparés dans une pharmacie d'hôpital et destinés aux besoins hospitaliers.³⁴ Pour ces médicaments, une simple obligation d'annoncer suffit.³⁵

Pour les succédanés du tabac, les informations suivantes doivent être transmises à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) avant la mise sur le marché du produit : la composition et l'usage prévu du produit, sa teneur en goudron et en monoxyde de carbone, une attestation prouvant qu'il ne contient pas de nicotine, qu'il ne nuit pas directement ou d'une manière inattendue à la santé et n'a aucun effet psychotrope, une unité de conditionnement et un échantillon du produit.³⁶

Dans la plupart des cantons, la vente et le débit de boissons alcooliques sont soumis à une obligation d'annoncer ou à un régime d'autorisation. Ainsi, les négociants qui ne respecteraient pas les conditions-cadre légales peuvent être sanctionnés plus rapidement. Toutefois, il est rare que des sanctions effectives telles que le retrait de l'autorisation de vente soient appliquées.

Une obligation d'annoncer a une portée inférieure à celle d'une procédure d'autorisation de mise sur le marché ou qu'un régime d'autorisation, en ce sens qu'elle inverse le fardeau de la preuve : qui-conque est soumis à une procédure d'autorisation de mise sur le marché ou à un régime d'autorisation doit prouver qu'il remplit les exigences légales. L'obligation d'annoncer a pour seul but de permettre aux autorités de vérifier que les conditions légales sont respectées et de les appliquer. Cette mesure est pertinente lorsque l'on peut supposer a priori que la plupart des acteurs du marché respectent les conditions légales applicables au commerce.

³¹ Art. 52 LPTh

³² Art. 58 LPTh

³³ Art. 10 de l'ordonnance sur les autorisations dans le domaine des médicaments, RS 821.212.1

³⁴ Art. 14 LPTh

³⁵ Art. 15 LPTh

³⁶ Art. 3 de l'ordonnance sur le tabac, RS 81706



e) Monitoring

Quiconque met sur le marché des dispositifs médicaux est tenu de mettre en place et de gérer un système d'observation des produits permettant de recueillir et d'analyser les expériences faites avec ceux-ci, et de pourvoir à ce que les données ainsi acquises soient prises en considération lors de leur fabrication ou de leur développement ultérieur.³⁷

Cette mesure est pertinente pour la mise sur le marché de produits dont la dangerosité éventuelle n'apparaîtrait qu'a posteriori.

f) Restrictions à la mise sur le marché

i. Interdictions d'importation

Il est interdit d'importer des médicaments non autorisés. Des exceptions sont toutefois possibles.³⁸ Les produits du tabac destinés à un usage oral ne peuvent pas être importés.³⁹

Les interdictions d'importation sont pertinentes dans le cas de produits nocifs essentiellement fabriqués à l'étranger. Il convient toutefois de les compléter d'interdictions et de conditions de mise sur le marché pour la Suisse.

II. Ingrédients

Seuls peuvent être mis sur le marché des produits du tabac contenant des quantités définies d'additifs (ingrédients sapides, agents humectants, accélérateurs de combustion, adhésifs et liants)⁴⁰. La fumée de cigarettes distribuées en suisse ne doit pas présenter des teneurs supérieures à 10 mg pour le goudron, 1,0 mg pour la nicotine et 10 mg pour le monoxyde de carbone⁴¹; l'efficacité de ces valeurs limites est toutefois contestée. Il est intéressant de noter que le respect de ces conditions n'est pas vérifié lors d'une procédure d'autorisation de mise sur le marché, mais que les commerçants sont seulement tenus de pouvoir apporter la preuve du respect des conditions⁴², et qu'ils sont soumis à une obligation limitée d'annoncer⁴³.

Les dispositions générales relatives aux boissons alcooliques figurent dans la loi sur les denrées alimentaires⁴⁴ et dans les ordonnances qui en découlent ainsi que dans l'ordonnance du DFI sur les boissons alcooliques. Pour l'instant, le cas des spiritueux est réglé par le texte encore en vigueur de la LAIc.

La réglementation des spiritueux est actuellement régie par le texte encore en vigueur de la loi sur l'alcool (loi fédérale sur l'alcool; LAIc; RS 680). Dans le cadre de la révision totale de la LAIc, toutes les substances (y compris la bière et le vin) devraient être réglementées dans la loi sur le commerce de l'alcool et dans les ordonnances y afférentes. Il existe toutefois de nombreuses autres dispositions (par ex. la loi fédérale sur l'imposition de la bière).

³⁷ Art. 47 LPTh.; art. 14 et ss. de l'ordonnance sur les produits thérapeutiques, RS 812.213

³⁸ Art. 20 LPTh

³⁹ Art. 5 de l'ordonnance sur le tabac (RS 817.06; OTab)

⁴⁰ Art. 6 OTab

⁴¹ Art. 8 OTab

⁴² Art. 8 b OTab

⁴³ Art. 10 OTab

⁴⁴ Art. 3 LPTh



Cette forme de régulation est pertinente pour les produits essentiellement fabriqués à l'étranger.

iii. Restrictions quantitatives

Pour limiter la vente au détail de cigarettes, celles-ci doivent être préemballées et remises au consommateur dans des emballages de 20 cigarettes minimum.⁴⁵

Cette disposition a pour but de fixer un prix minimal pour la vente de cigarettes afin de décourager le début de la consommation⁴⁶. La même stratégie serait manifestement jugée insensée pour d'autres substances.

iv. Lieux de vente

La loi sur le commerce de l'alcool comporte désormais une disposition sur l'interdiction de débit et de vente d'alcool dans les installations connexes et sur les aires de repos des routes nationales, qui figurent déjà à l'art. 6, al. 2, et à l'art. 7, al. 4, de l'ordonnance sur les routes nationales du 7 novembre 2007 (ORN ; RS 725.111).

La dernière modification du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives prévoit la possibilité de limiter ou d'interdire le débit d'alcool lors de manifestations sportives.⁴⁷

L'art. 41 de la loi fédérale sur l'alcool prévoit notamment l'interdiction de la vente de boissons distillées sur les voies et places accessibles au public, le colportage, les visites aux consommateurs sans qu'ils l'aient demandé aux fins de prendre des commandes, au moyen de distributeurs automatiques accessibles au public ainsi que la remise gratuite à des fins publicitaires à un nombre indéterminé de personnes, notamment sous les formes de la distribution d'échantillons ou l'organisation de dégustations. Des exceptions sont toutefois admises.

Les médicaments soumis à ordonnance ne peuvent être délivrés que dans des pharmacies et par du personnel médical⁴⁸, les médicaments non soumis à ordonnance peuvent également être délivrés dans des drogueries.⁴⁹ La vente par correspondance de médicaments est en principe interdite et ne peut être autorisée qu'à titre exceptionnel selon des conditions restrictives.⁵⁰

La limitation des lieux de vente peut manifestement servir deux objectifs distincts : d'une part, empêcher la vente de substances psycho-actives dans l'environnement de lieux où les abus sont plus fréquents ou plus dangereux. La portée de ces dispositions pourrait donc être nettement plus étendue que ce n'est le cas actuellement.

⁴⁵ Art. 19 OTab

⁴⁶ En matière d'alcool, il est possible, mais contesté, d'introduire des prix minimaux ou seuils, notamment parce qu'ils contreviendraient aux accords internationaux.

⁴⁷ Concordat révisé instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives
(<http://www.kkjp.d.ch/frameset.asp?sprache=f>)

⁴⁸ Art. 24 LPTh

⁴⁹ Art. 25 LPTh

⁵⁰ Art. 27 LPTh



D'autre part, cette prescription peut servir à garantir un certain degré minimal de sécurité dans un canal de distribution, pour les produits potentiellement dangereux dont le risque peut être réduit par un conseil approprié.

vi. Horaires de vente

Le projet de loi sur le commerce d'alcool prévoit qu'entre 22 h et 6 h, sont interdits l'octroi de cadeaux ou d'autres avantages lors du débit de boissons alcooliques et le commerce de détail de boissons alcooliques de toute sorte⁵¹.

vii. Obligation de prescription

Seule la législation sur les produits thérapeutiques prévoit une obligation de prescription qui permet un contrôle extrêmement poussé de la remise de ces produits thérapeutiques à une personne donnée, à des conditions qui doivent être précisément définies. L'obligation de prescription connaît plusieurs niveaux :

Les stupéfiants du tableau A (dans lequel figurent la morphine et la Ritaline) ne peuvent être prescrits que sur des ordonnances spéciales, numérotées, destinées aux stupéfiants ; les emballages sont pourvus d'une marque spéciale (croix blanche sur fond rouge). Les stupéfiants du tableau B (où figure le Valium) sont prescrits à l'aide d'ordonnances normales.

Les autres médicaments sont classés en deux catégories selon qu'ils sont soumis à ordonnance ou non.⁵² Les médicaments soumis à une obligation de prescription renforcée (catégorie A) ne peuvent être prescrits qu'une fois. Les médicaments soumis à une obligation de prescription de la catégorie B peuvent l'être plusieurs fois. Les médicaments non soumis à l'obligation de prescription se subdivisent selon qu'ils ne peuvent être délivrés qu'après conseil d'une personne exerçant une profession médicale (catégorie C) ou qu'ils ne peuvent être délivrés qu'après un conseil standard (catégorie D). Enfin, il existe également des médicaments en vente libre (catégorie E).⁵³ Les principes actifs qui y sont contenus conditionnent cette classification.

L'obligation de prescription assure que seules les personnes spécialement formées délivrent des substances psycho-actives à des clients qui ne devraient pas en subir de dommages. La législation sur les produits thérapeutiques considère bien entendu que les substances délivrées déploient des effets bénéfiques pour le client ; mais il serait également possible de prévoir ce type de restriction de mise sur le marché pour des substances potentiellement dangereuses.

viii. Limites d'âge

La législation relative à l'alcool prévoit des interdictions de remise à des mineurs : la vente de vin, de bière et d'autres boissons fermentées à des mineurs de moins de 16 ans est interdite⁵⁴, de même que la vente de spiritueux à des mineurs de moins de 18 ans⁵⁵. Les cantons peuvent définir à cet égard des réglementations plus strictes, comme le canton du Tessin, par exemple, qui a fixé l'âge de 18 ans pour toutes les boissons alcooliques. Le projet de loi sur le commerce d'alcool reprend au niveau fé-

⁵¹ Art. 10, al. 2, du projet de loi sur le commerce de l'alcool, FF 2012 1291

⁵² Art. 23 LPTh

⁵³ Art. 21 à 27 de l'ordonnance sur les médicaments, RS 812.212.21

⁵⁴ Art. 11 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires, RS 817.02

⁵⁵ Art. 41 LoA



déral la réglementation actuelle et organise en outre une interdiction de toute cession de boissons alcooliques visant à contourner cette limite d'âge.⁵⁶

La pratique montre que l'efficacité de ces interdictions est limitée, car les seules sanctions prévues sont des amendes. En outre, l'art. 136 du Code pénal suisse (RS 311.0) prévoit une disposition pénale sur la remise à des enfants de substances pouvant mettre en danger leur santé : « Quiconque aura remis à un enfant de moins de seize ans ou aura mis à sa disposition des boissons alcooliques ou d'autres substances dans des quantités pouvant mettre en danger sa santé sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. »

Toutefois, au niveau du droit administratif, il est envisageable de retirer des autorisations de vente ; l'efficacité de ce retrait est surtout fonction de l'atteinte correspondante à la réputation.

Dans le domaine de la vente de tabac, c'est la réglementation cantonale qui s'applique : la limite d'âge est fixée à 18 ans dans 6 cantons et à 16 ans dans 11 cantons. En l'occurrence, il est intéressant de noter que la convention-cadre de l'OMS fixe la limite d'âge à 18 ans.

Une limite d'âge est pertinente dans le cas de substances à faible risque pour les adultes, mais qui sont potentiellement nocives pour les mineurs. Cette réglementation est aussi justifiée du fait que les mineurs sont moins à même d'évaluer les dangers que les adultes et qu'ils doivent (et peuvent) donc tout particulièrement être protégés par des prescriptions étatiques.

Il est intéressant de noter que ces interdictions de vente en Suisse ne sont généralement conçues que comme de simples transgressions, raison pour laquelle elles ne sont pas suffisamment respectées.

g) Déclaration obligatoire

Les emballages de produits du tabac doivent comporter la dénomination spécifique, la raison sociale du fabricant, le pays producteur, la mention « colorégalisé », les teneurs en goudron, en nicotine, et en monoxyde de carbone (uniquement pour les cigarettes), ainsi que les mises en garde sur les dangers pour la santé.⁵⁷

Les emballages de médicaments doivent comporter une information destinée aux patients dans les trois langues officielles.⁵⁸

Dans le cas des boissons alcooliques titrant à plus de 1,2 % d'alcool en volume, la teneur en alcool doit être mentionnée en « % vol » ; la marge de tolérance est de plus ou moins 0,5 %. Les alcopops doivent en outre porter l'indication « boisson sucrée alcooliques ».⁵⁹ Le vin et les vins mousseux ainsi que la bière sont soumis à des déclarations obligatoires dont la portée est plus étendue.⁶⁰

Ces mesures visent exclusivement à informer le consommateur ; elles sont pertinentes dans les cas de produits contenant des quantités différentes d'ingrédients.

⁵⁶ Art. 7 du projet de loi sur le commerce de l'alcool, FF 2012 1291

⁵⁷ Art. 11 et 12 de l'ordonnance sur le tabac, RS 817.06 ; ordonnance du DFI concernant les mises en garde combinées sur les produits du tabac, RS 817.064

⁵⁸ Art. 14 de l'ordonnance sur les médicaments, RS 812.212.21

⁵⁹ Art. 3 de l'ordonnance du DFI sur les boissons alcooliques, RS 817.022.110

⁶⁰ Art. 10 et ss. et 41 et ss. de l'ordonnance du DFI sur les boissons alcooliques, RS 817.022.110



Seules les mises en garde sur les produits du tabac et les notices des médicaments contiennent des messages clairs sur les risques pour la santé. Dans le cas de médicaments, ces indications sont sans conteste pertinentes puisque les dangers ne sont pas connus du grand public pour chaque médicament. L'efficacité des mises en garde pour le tabac repose en partie sur le caractère explicite des messages, et en partie sur le fait qu'elles réduisent l'impact de la publicité sur l'emballage.

h) Mesures fiscales de régulation

La taxation de certaines substances doit permettre, d'une part, d'en réduire la consommation, et, d'autre part, de recueillir des fonds qui contribuent au financement des mesures tant préventives que thérapeutiques.

La bière est taxée à environ 25 centimes par litre, les spiritueux, à 29 francs par litre d'alcool pur⁶¹, et même de 116 francs par litre d'alcool pur pour les alcopops⁶². L'impôt sur les boissons spiritueuses est versé à hauteur de 90 % à l'AVS/AI et à hauteur de 10 % aux cantons à des fins de lutte contre les addictions.⁶³ Les taux d'imposition ne devraient pas être modifiés dans le projet de loi fédérale sur l'imposition des boissons spiritueuses.⁶⁴

Les cigarettes sont taxées à hauteur de 2,298 francs par paquet, majorés de 25 % du prix de vente au détail. Sur ce montant, 2,6 centimes sont reversés au fonds de prévention du tabagisme et au fonds SOTA. Le solde de la taxe est versé à l'AVS/AI.

L'imposition fait partie du prix d'un produit ; l'efficacité des taxes dépend de l'élasticité des prix de la demande. L'imposition influence tout particulièrement la consommation des mineurs parce que ceux-ci sont plus sensibles aux prix que les autres consommateurs. Les hausses instaurées d'un coup sont particulièrement efficaces.

Comme le montre l'exemple du tabac, une légère augmentation des taxes n'a que peu d'impact sur la demande. Actuellement, au niveau politique, la taxe sur le tabac et sur l'alcool servent principalement à financer certaines dépenses publiques qui n'ont plus grand-chose à voir avec la nocivité des produits taxés. Dès lors, l'essentiel n'est plus d'influer sur la demande : il pourra plutôt s'agir (par exemple lors d'une augmentation des taxes sur le tabac) d'appliquer ces hausses de telle manière que les recettes totales ne diminuent pas. Chez l'adulte, les taxes d'incitation modérées n'ont que peu d'impact sur la consommation.

i) Interdictions et limitations de la publicité

La publicité pour les spiritueux est interdite à la radio et à la télévision, dans et sur les bâtiments destinés à des usages publics et sur l'aire qui en dépend, dans et sur les installations et véhicules des transports publics ; sur les places de sport ainsi que lors de manifestations sportives, lors de manifestations auxquelles participent surtout des enfants et des adolescents ou qui sont organisées principalement pour eux, dans les établissements qui vendent des médicaments ou dont l'activité consiste

⁶¹ Art 23 de l'ordonnance sur l'alcool, RS 680.11

⁶² Cf. art. 23 et 23bis de la loi sur l'alcool, RS 680

⁶³ Art. 44 et 45 LoA ; art. 39 du projet de loi sur l'imposition des boissons spiritueuses, FF 2012 1265

⁶⁴ Art. 16 du projet de loi sur l'imposition des boissons spiritueuses, FF 2012 1265



principalement à sauvegarder la santé, sur les emballages et les objets usuels qui ne contiennent pas de boissons distillées ou n'ont aucun rapport avec elles ; les promotions sont également interdites⁶⁵.

Pour la bière et le vin, l'interdiction ne vaut que pour la publicité qui s'adresse spécialement aux jeunes de moins de 18 ans.⁶⁶ Par ailleurs, la publicité pour la bière et le vin est autorisée, également à la radio et à la télévision.⁶⁷ Le projet de loi sur le commerce de l'alcool prévoit d'interdire la publicité pour les boissons spiritueuses mettant l'accent sur un style de vie enviable, et cela sur des objets usuels, sur les moyens de transport, dans les médias qui s'adressent essentiellement aux mineurs, sur les bâtiments publics, lors de manifestations sportives et de manifestations destinées à la jeunesse. Pour les autres boissons alcooliques, l'interdiction de publicité s'applique aux situations où des mineurs sont encouragés à boire ou sont montrés en train de consommer, que ce soit sur les objets usuels destinés aux mineurs, dans les médias qui s'adressent aux mineurs ou aux endroits essentiellement fréquentés par des mineurs.⁶⁸

Au niveau fédéral, des restrictions minimales s'appliquent en matière de publicité pour le tabac. Est notamment interdite la publicité qui s'adresse aux mineurs⁶⁹ ainsi que la publicité à la radio et à la télévision.⁷⁰ Quinze cantons appliquent des restrictions à la publicité, quatre cantons interdisent la publicité au cinéma et deux cantons interdisent le parrainage par des producteurs de tabac. Les promotions ne sont pas interdites.

Dans la législation sur les produits thérapeutiques, la règle veut que la publicité relative à des médicaments soumis à ordonnance ne s'adresse qu'à des personnes qui prescrivent ou délivrent ces produits ; la publicité destinée au grand public n'est autorisée que pour les produits non soumis à ordonnance.⁷¹ Est interdite toute publicité trompeuse ou contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, de même que la publicité susceptible de conduire à une utilisation excessive, abusive ou inopportune de médicaments. Toute publicité destinée au grand public pour des médicaments soumis à ordonnance ou pour des produits stupéfiants au sens de la LStup est interdite. Il en va de même pour des médicaments qui ne peuvent être utilisés sans intervention d'un médecin, qui font fréquemment l'objet d'un usage abusif, ou qui peuvent engendrer une accoutumance ou une dépendance.⁷² Le Conseil fédéral peut également, pour protéger la santé et empêcher la tromperie, restreindre ou interdire la publicité pour certains dispositifs médicaux.⁷³

Cette énumération montre qu'il est possible de mettre aisément en œuvre une interdiction de publicité relativement rigoureuse pour les médicaments potentiellement dangereux, en particulier dans le domaine du droit des produits thérapeutiques. Il est difficilement compréhensible que l'interdiction de publicité pour l'alcool – et en particulier pour le tabac – est nettement moins restrictive : il s'agit sans doute principalement de considérations de nature politico-économique plutôt que rationnelles.

⁶⁵ Art. 42 b LoA

⁶⁶ Art. 4 de l'ordonnance du DFI sur les boissons alcooliques, RS 817.022.110

⁶⁷ Art. 10 de la loi fédérale sur la radio et la télévision, RS 784.40

⁶⁸ Art. 4 et 5 du projet de loi sur le commerce de l'alcool, FF 2012 1291

⁶⁹ Art. 18 de l'ordonnance sur le tabac, RS 81706

⁷⁰ Art. 10, al. 1, de la loi fédérale sur la radio et la télévision, RS 784.40

⁷¹ Art. 31 LPTh ; RS 812.21 ; cf. également l'ordonnance sur la publicité pour les médicaments, RS 812.212

⁷² Art. 32 LPTh

⁷³ Art. 51 LPTh



j) Obligation de signaler la dangerosité

La législation sur le tabac prévoit l'obligation de signaler les dangers de la consommation de tabac (en mots et en images) et de déclarer les teneurs en goudron, nicotine et monoxyde de carbone.⁷⁴

k) Autres dispositifs de régulation

23 règlements cantonaux relatifs à la vente d'alcool prévoient l'obligation de vendre au moins une boisson non alcoolique à un prix inférieur à la boisson alcoolique la moins chère (article « sirop ») ; le projet de loi sur le commerce d'alcool prévoit d'étendre cette règle au niveau fédéral ; il impose aux débits de boissons de proposer trois sortes de boissons non alcooliques à un prix inférieur à la boisson alcoolique la moins chère.⁷⁵

L'objet de cette disposition consiste à proposer au consommateur un certain incitant financier à renoncer à consommer une substance potentiellement nocive pour qu'il porte son choix plutôt sur une substance moins nocive.

L'art. 13 du projet de loi sur le commerce de l'alcool prévoit un fondement juridique pour les achats d'alcool par des mineurs.⁷⁶ Dès lors que les infractions à l'interdiction de remise ne peuvent être punies que d'amendes, et que seules des violations répétées et graves sont susceptibles d'entraîner une interdiction de vente ou de débit⁷⁷, il est probable que les achats tests restent peu efficaces.

7 Interdiction de consommation

La consommation de produits stupéfiants est en principe interdite et amendable. Dans les cas bénins, l'interdiction peut être sanctionnée par une procédure d'amende d'ordre, qui a pour la personne concernée l'avantage qu'elle n'est pas enregistrée par les autorités pénales si elle s'acquitte du montant dû. Comme indiqué ci-dessus, même cette interdiction de consommation n'est plus absolue.

8 Restrictions de consommation

Le fait que la consommation de certaines substances dans un environnement donné présente des dangers mène à la mise en place de restrictions de consommation dans cet environnement.

Dans la pratique, la restriction de consommation la plus importante concerne la circulation routière. Quiconque conduit un véhicule à moteur en état d'ébriété est puni d'une amende si le taux d'alcool dans le sang se situe entre 0,5 et 0,8 pour mille. Si le taux d'alcool dépasse ce seuil, la sanction est une peine privative de liberté de trois ans au plus ou une peine pécuniaire.⁷⁸ Quiconque conduit un

⁷⁴ Ordonnance du DFI concernant les mises en garde combinées sur les produits du tabac, RS 817.064

⁷⁵ Art. 9 du projet de loi sur le commerce de l'alcool, FF 2012 1291

⁷⁶ Art. 13 du projet de loi sur le commerce de l'alcool, FF 2012 1291

⁷⁷ Art. 15 et 19 de ce projet

⁷⁸ Art. 91, al. 1, conjointement à l'art. 55 LCR (RS 741.01)



véhicule automobile alors qu'il se trouvait dans l'incapacité de conduire pour d'autres raisons – en particulier à cause de la consommation de drogues ou de médicaments – est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.⁷⁹ Quiconque conduit un véhicule sans moteur alors qu'il se trouvait dans l'incapacité de conduire est puni de l'amende.⁸⁰

Selon la législation fédérale, fumer dans des espaces fermés accessibles au public ou qui servent de lieu de travail à plusieurs personnes est interdit. Une autorisation d'établissement fumeurs peut être octroyée aux établissements de restauration. Les cantons peuvent prévoir des règles plus strictes en matière d'interdiction de fumer.⁸¹ Toute personne qui doit travailler dans des espaces fumeurs doit donner son consentement par écrit.⁸²

Un débat est également mené sur l'interdiction de consommer des boissons alcooliques la nuit. La ville de Coire est la première à avoir interdit la consommation d'alcool dans l'espace public entre 0h30 et 7h00.

De telles interdictions de consommer dans un environnement potentiellement dangereux sont pertinentes s'agissant des substances qui ne sont généralement pas achetées et consommées immédiatement (dans ce cas, une interdiction de vente suffirait, telle que l'interdiction de la vente de boissons alcooliques dans le cadre de manifestations sportives, lorsque des débordements menacent).

Plusieurs instituts de recherche mandatés par l'Office fédéral de la santé publique mènent actuellement une enquête de consommation (monitorage des addictions) qui permettra d'identifier de nouvelles tendances concernant la consommation de substances psycho-actives (y compris le tabac et l'alcool).

9 Autres propositions concernant les consommateurs

Pour lutter contre la consommation de substances psycho-actives, source de problèmes ou d'accoutumance, plusieurs obligations d'annoncer ont été introduites au cours des dernières années.

Conformément à l'article 3c de la LStup, les services de l'administration et les professionnels œuvrant dans les domaines de l'éducation, de l'action sociale, de la santé, de la justice et de la police peuvent annoncer aux institutions de traitement ou aux services d'aide sociale compétents les cas de personnes souffrant de troubles liés à l'addiction ou présentant des risques de troubles, notamment s'il s'agit d'enfants ou de jeunes, lorsque les conditions suivantes sont remplies : ils les ont constatés dans l'exercice de leurs fonctions ou de leur activité professionnelle ; un danger considérable menace la personne concernée, ses proches ou la collectivité ; ils estiment que des mesures de protection sont indiquées. Si l'annonce concerne un enfant ou un jeune de moins de 18 ans, son représentant légal en est également informé à moins que des raisons importantes ne s'y opposent. La disposition permet en particulier le signalement même si le secret de fonction ou le secret professionnel devait s'y opposer.

⁷⁹ Art. 91, al. 2, LCR

⁸⁰ Art. 91, al. 3, LCR

⁸¹ Loi fédérale de protection contre le tabagisme passif (RS 818.31), art. 1 ss

⁸² Art. 6 de l'ordonnance sur la protection contre le tabagisme passif (RS 818.311)



De l'avis général, ce droit de signalement ne concerne toutefois que les troubles liés à l'addiction dus à des substances soumises à la LStup, et non pas la consommation excessive d'alcool ou de tabac ou d'addictions non liées à des substances.

Conformément à l'art. 443 du Code civil, toute personne a le droit d'aviser l'autorité de protection de l'adulte qu'une personne semble avoir besoin d'aide. Toute personne qui, dans l'exercice de sa fonction officielle, a connaissance d'un tel cas est tenue d'en informer l'autorité. Cette nouvelle disposition du droit de la protection des adultes s'applique en particulier lorsqu'une personne a besoin d'aide suite à la consommation excessive de substances psycho-actives.

10 Conclusions

Les options législatives permettant de réguler la fabrication, la mise sur le marché et la consommation de substances psycho-actives sont particulièrement nombreuses. L'analyse du droit en vigueur montre qu'un concept de régulation transversale fait actuellement défaut. En cas de révision de la législation dans l'optique d'une politique globale des addictions, il serait souhaitable de l'entreprendre sur la base d'un tel concept. De nombreuses mesures qui ont fait leurs preuves à l'égard d'une substance donnée pourraient être étendues à d'autres substances.

Il est également frappant de constater que le type de régulation ne présente qu'une très faible corrélation avec la dangerosité des différentes substances. Cela peut s'expliquer par l'évolution historique de la législation, mais aussi par la qualité du travail de lobbying des producteurs des différentes substances. À cet égard, il serait utile de développer une politique cohérente, principalement basée sur la dangerosité des différentes substances pour l'individu et pour la santé publique.