



19.021 Loi sur les stupéfiants. Modification
Séance des 15 novembre 2019 de la CSSS-CN

Rapport : la protection de la jeunesse dans le domaine de la consommation de substances addictives

Table des matières

1. Contexte	1
2. Importance des mesures de protection de la jeunesse	1
3. Protection globale de la jeunesse.....	2
3.1 Protection légale de la jeunesse.....	3
3.2 Promotion de la santé et prévention.....	3
3.2.1 Promotion précoce de la santé.....	4
3.2.2 Prévention à l'école	4
3.2.2 Prévention en ligne.....	4
3.2.4 Cadre structurel de la promotion de la santé	5
3.3 Détection et intervention précoces (D+I P).....	5
3.4 Aide aux jeunes en cas d'addiction	5
4. Situation actuelle en matière de protection de la jeunesse	6
4.1 Bases de la protection légale de la jeunesse	6
4.1.1 Droit sur les produits du tabac (et autres normes juridiques pertinentes).....	6
4.1.2 Droit sur l'alcool (et autres normes juridiques pertinentes)	7
4.1.3 Droit sur les stupéfiants (et autres normes juridiques pertinentes)	7
4.2 Problèmes au niveau de l'exécution de la protection légale de la jeunesse	8
4.2.1 Application lacunaire de la protection légale de la jeunesse.....	8
4.2.2 Signalements de personnes en danger sur la base de l'art. 3c LStup.....	8
4.3 Protection de la jeunesse dans la stratégie nationale Addictions	8
4.3.1 Une approche englobant toutes les formes d'addiction	9
4.3.2 Mesures de protection de la jeunesse dans le cadre de la stratégie nationale Addictions	9
4.4 Programmes cantonaux de prévention.....	9
5. Protection de la jeunesse dans le contexte d'éventuels essais pilotes	10
5.1 Extension de la protection de la jeunesse dans le contexte d'éventuels essais pilotes	10
6. Options pour améliorer la protection de la jeunesse	11
6.1 Renforcement de la protection légale de la jeunesse	11
6.1.1 Mesures concernant les substances illégales.....	11
6.1.2 Mesures concernant les substances légales.....	12
6.1.3 Champs d'action de la protection légale de la jeunesse	13

6.2	Intensification de la promotion de la santé et de la prévention	15
6.2	Renforcement de la promotion de la santé et de la prévention durant la petite enfance..	15
6.2.2	Développement de la prévention en milieu scolaire	15
6.2.3	Mise en œuvre des recommandations du « Manifeste Enfants et adolescents en bonne santé »	15
6.2.4	Le modèle islandais	16
6.2.5	Réalisation de campagnes médiatiques.....	16
6.3	Intensification des mesures de détection et d'intervention précoces (D+I P).....	17
6.4	Étoffement de l'aide aux jeunes en cas d'addiction	17
6.5	Attentes des cantons	17
6.6	Financement	18
7.	Conclusion	19
7.1	Comment réglementer efficacement la protection de la jeunesse en lien avec les essais pilotes avec le cannabis ?.....	19
7.2	Sur quels points la protection de la jeunesse actuelle présente-t-elle des défauts de mise en œuvre et quelles mesures permettraient de corriger ces défauts ?	19
7.3	Comment, de manière générale, appliquer et financer efficacement la protection de la jeunesse dans le domaine de la consommation de substances addictives ?	21
8.	Annexe, tableau 2 : Protection de la jeunesse et prévention	I
9.	Liste des sources et commentaires	VI

1. Contexte

Les travaux préparatoires de la CSSS-CN relatifs à la modification de la loi sur les stupéfiants (essais pilotes avec du cannabis) que plusieurs questions relatives à la protection de la jeunesse demeurent ouvertes. D'après le message du Conseil fédéral daté du 27 février 2019¹, les essais pilotes avec le cannabis concernent uniquement les adultes. Toutefois les détracteurs de ces essais y voient un signal de mauvaise augure envoyé à la jeunesse. Les partisans avancent de leur côté que les essais pilotes contribuent à véhiculer auprès de la jeunesse une image plus crédible de politique en matière de cannabis. Les deux parties s'accordent cependant sur la nécessité d'accorder une attention particulière à la protection de la jeunesse si ces essais pilotes devaient effectivement avoir lieu.

Lors du traitement du projet de loi au sein de la CSSS-CN, l'OFSP a indiqué comment la protection de la jeunesse pouvait être appliquée dans le cadre d'essais pilotes avec le cannabis. Parallèlement, il a été souligné à quel point dans le domaine des addictions cette protection est complexe et que le fait de mettre l'accent uniquement sur le cannabis ne serait vraisemblablement pas efficace. Dans le cadre de la stratégie nationale Addictions 2017–2024², la protection de la jeunesse est d'ailleurs traitée d'une façon qui englobe les différentes formes d'addiction.

La commission a ensuite approuvé une motion d'ordre chargeant l'OFSP d'élaborer un rapport administratif sur le thème de la protection de la jeunesse dans le domaine de la consommation de substances addictives. D'après la motion, le rapport doit répondre aux trois questions suivantes :

- Quels défauts de mise en œuvre la protection de la jeunesse actuelle présente-t-elle et quelles mesures permettraient de les corriger ?
- Comment réglementer efficacement la protection de la jeunesse en lien avec les essais pilotes avec le cannabis ?
- Comment, de manière générale, appliquer et financer efficacement la protection de la jeunesse dans le domaine de la consommation de substances addictives ?

2. Importance des mesures de protection de la jeunesse

Le développement physique et en particulier la **maturation du cerveau** ne sont pas encore terminés chez les adolescents, c'est pourquoi ces derniers courent un risque accru de dommage s'ils consomment de l'alcool, du tabac ou des drogues illégales. En outre, les enfants et les adolescents sont psychologiquement moins stables que les adultes. Plus la consommation de substances commence tôt, plus la probabilité de développer une addiction est grande. À cela s'ajoute comme facteur aggravant que les jeunes ne sont pas toujours en mesure d'apprécier correctement les conséquences de leurs actes. Vu cette **nécessité accrue de protection**, des mesures ciblées de protection de la jeunesse s'imposent.

En principe, les enfants et les adolescents ne devraient **consommer aucune substance psychoactive**. L'enquête auprès d'élèves *Health Behaviour in School-aged Children*³, l'Enquête suisse sur la santé⁴ et le monitoring suisse des addictions⁵ indiquent cependant que dans la tranche d'âge des moins de 18 ans, la consommation de produits du tabac, de boissons alcoolisées, de cannabis et d'autres drogues illégales existe et ce malgré les efforts déployés par les autorités chargées de faire appliquer les dispositions légales en matière de protection de la jeunesse. Un aspect particulièrement préoccupant est la consommation régulière et élevée de telles substances. Parmi les élèves, la consommation ponctuelle d'une grande quantité d'alcool en une occasion (*binge drinking* ou biture express) continue notamment d'être largement répandue, suivie de près par la consommation régulière de cannabis et de tabac (cf. tableau 1). Aussi est-il indispensable d'intensifier avant tout les efforts visant à empêcher la **consommation à risque** de ces substances.

Enquête HBSC 2018 auprès des élèves :	Cannabis : Consommation au moins sur 3 jours au cours des 30 derniers jours	Alcool : « Biture express » au moins 1 fois au cours des 30 derniers jours	Tabac : Consommation de ciga- rettes au moins 1 fois par semaine
Garçons âgés de 15 ans	8 %	27 %	10 %
Filles âgées de 15 ans	4 %	24 %	8 %

Tableau 1 : Prévalence de la consommation régulière de cannabis et de tabac ainsi que des épisodes de « biture express » parmi les élèves de 15 ans en Suisse

3. Protection globale de la jeunesse

On assimile fréquemment la protection de la jeunesse aux prescriptions et interdictions juridiques qui visent à empêcher la consommation de substances addictives par les adolescents (âge minimum, interdiction de remise, restrictions de la publicité, etc.). Ces mesures de **protection légale de la jeunesse** ont avant tout pour but de provoquer un effet dissuasif et sont mises en œuvre au moyen d'outils policiers et juridiques.

Étant donné que durant la phase où ils deviennent adultes, les adolescents veulent faire de multiples expériences et qu'il est impossible de supprimer complètement les substances addictives dans une société libre, la protection de la jeunesse, pour être efficace, doit non seulement prévoir des mesures répressives mais aussi comporter des moyens pour inciter les enfants et les adolescents à vivre sans ces substances⁶. La **promotion précoce de la santé**, à l'âge préscolaire, est essentielle pour développer un mode de vie sain ainsi qu'une capacité de résistance aux facteurs de stress. Cela comprend notamment la création d'un **cadre structurel** adapté, telles qu'un environnement promouvant l'activité physique. À cela s'ajoute plus tard la **prévention à l'école**, plus ciblée. On ne parvient pas toujours à éviter la consommation de substances. Dans ces cas-là, il convient de donner aux jeunes les capacités nécessaires pour gérer leur consommation sans prendre de risques (compétence en matière de gestion des risques). De telles mesures de **promotion de la santé et de prévention** s'adressent à tous les enfants et adolescents et visent à empêcher qu'ils développent une consommation problématique de substances addictives.

Par ailleurs, il faut proposer des offres de soutien et d'aide aux jeunes qui présentent une consommation problématique et qui, pour cette raison, rencontrent des difficultés avec leur famille, leurs amis, à l'école ou au travail et/ou dont le bien-être psychique ou physique est affecté par cette consommation. Une bonne **détection précoce** des jeunes en danger et une **intervention précoce** simple contribuent à prévenir les comportements addictifs chroniques.

Pour les jeunes qui abusent régulièrement de substances malgré les mesures de protection prophylactiques évoquées, il est nécessaire de prévoir des **possibilités de conseil et de traitement en ambulatoire** adaptées à leur âge et faciles d'accès ainsi que des **offres thérapeutiques stationnaires** spécialisées lorsqu'une dépendance est déjà avérée.

Ces mesures interagissent entre elles et doivent être coordonnées, sans quoi elles ne peuvent pas déployer leur plein effet. Dans le présent rapport administratif, **la protection de la jeunesse s'entend donc au sens large, comprenant l'ensemble des mesures évoquées** (cf. fig.1).

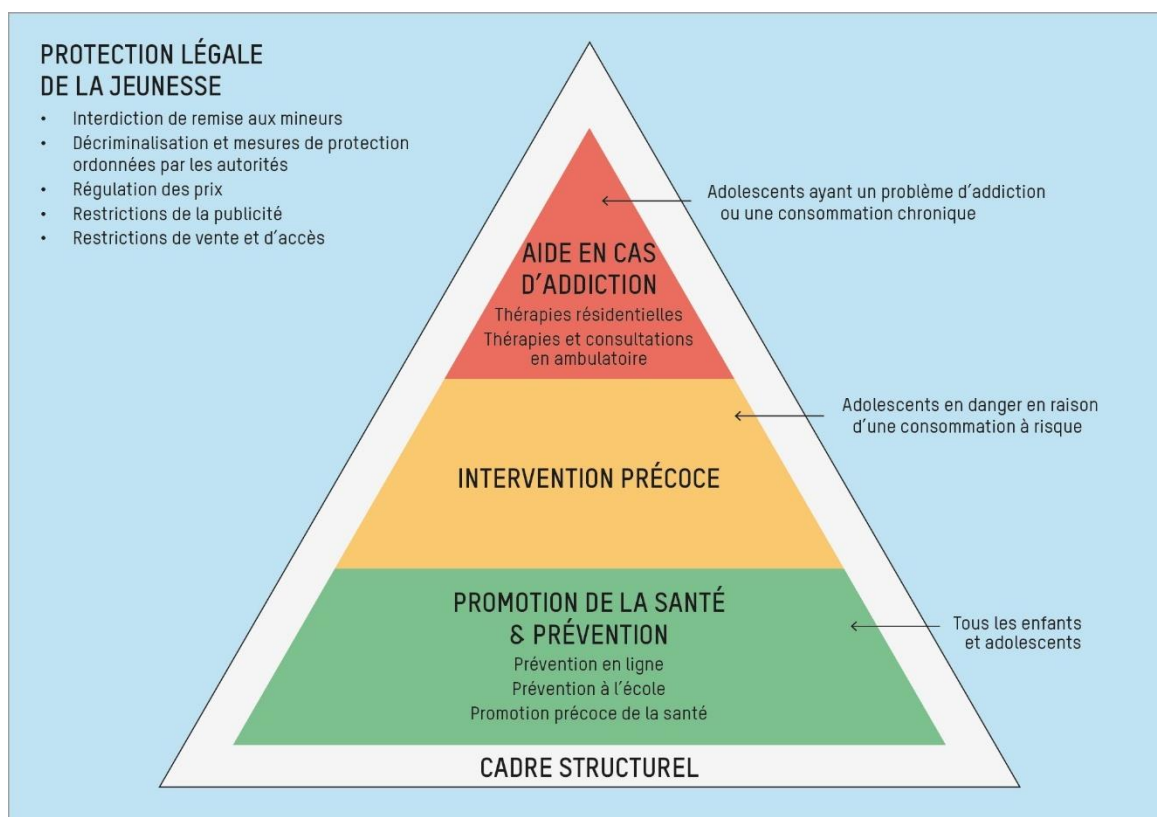


Fig. 1 : Aspects d'une protection globale de la jeunesse (protection légale de la jeunesse, cadre structurel, promotion de la santé et prévention, détection et intervention précoces, aide aux jeunes en cas d'addiction)

3.1 Protection légale de la jeunesse

La protection légale de la jeunesse comprend le cadre juridique applicable. Au sens strict, cela englobe les dispositions qui visent explicitement à éviter la consommation de substances addictives par les jeunes. S'agissant du cannabis et d'autres stupéfiants, il s'agit entre autres de l'**interdiction du commerce et de la consommation**, assortie de dispositions pénales spécifiques relatives à la remise à des mineurs. S'agissant des substances légales, cela comporte par exemple l'**interdiction de la remise** d'alcool à des mineurs ou l'âge minimum pour l'achat de certaines catégories d'alcool, les **restrictions en matière de publicité et de vente** ou encore des **réglementations des prix** axées spécifiquement sur la consommation des jeunes (« impôt spécial sur les alcopops », cf. 4.1.2).

Au sens plus large, la protection légale de la jeunesse comprend également les **mesures de protection contre le tabagisme passif** ou les taxes générales sur les substances addictives. Ces taxes ne concernent certes pas spécifiquement les jeunes mais ont un fort impact au niveau de la protection des enfants et des adolescents.

Les acteurs primaires en lien avec les mesures de protection légale de la jeunesse sont la police et la justice, respectivement en charge de l'application du droit en vigueur et de la poursuite des violations de la loi.

3.2 Promotion de la santé et prévention

Les mesures de promotion de la santé et de prévention ont pour but de permettre aux enfants et aux adolescents de réagir de façon adaptée aux défis liés à l'entrée dans l'âge adulte et de renoncer à la consommation de substances psychoactives. Il s'agit d'exercer une influence favorisant non seulement l'acquisition de connaissances sur la façon de se comporter sainement mais aussi la motivation et la capacité à adopter un tel comportement. Ces **compétences en matière de santé** sont importantes pour prendre des décisions informées et être à même de se prononcer de manière autonome sur des questions liées à la santé.

Les acteurs centraux dans le domaine de la promotion de la santé et de la prévention sont, outre les parents, les institutions et organisations de prévention des addictions, les associations, les acteurs œuvrant dans le domaine de l'animation socioculturelle, dans celui du travail social à l'école, les enseignants, les clubs sportifs et d'autres personnes de référence importantes.

3.2.1 Promotion précoce de la santé

Des jalons importants sont posés dès la **première phase de vie (0 à 4 ans)** quand certains facteurs favoriseront ou, au contraire, diminueront les chances de développer une addiction⁷. La promotion précoce de la santé vise, entre autres, à encourager les capacités de résistance psychique des enfants, de façon à améliorer les chances que les enfants devenus adolescents puissent dire non à la consommation de drogues et à d'autres comportements à risque pour la santé.

La promotion précoce de la santé commence dès la petite enfance. Il s'agit essentiellement de transmettre aussi tôt que possible aux enfants des **compétences de vie** leur permettant d'évaluer les risques de façon adéquate et de se comporter en conséquence, par exemple en résistant à la pression d'un groupe de camarades : compétence en matière de santé, de gestion des risques, compétence sociale, auto-régulation, auto-efficacité, etc. Plus on est âgé, plus il est difficile d'acquérir ces compétences et d'adapter son mode de vie.

Outre ces **facteurs de protection**, il existe des **facteurs de risque** qui apparaissent également dès la première phase de vie, **notamment la consommation de substances par les parents ou le stress de la petite enfance**. Les mesures de promotion précoce de la santé et de prévention précoce sont principalement axées sur le renforcement des familles ayant des enfants en âge préscolaire et se concentrent dès lors sur les familles socialement défavorisées et présentant des risques psychosociaux correspondants.

3.2.2 Prévention à l'école

À partir de quatre ans, les enfants et les adolescents passent une partie importante de leur temps à l'école. Ce cadre est donc essentiel pour la promotion de la santé et la prévention. L'école joue également un rôle décisif pour le développement de compétences générales de vie et en matière de santé (voir les plans d'étude cadres des trois régions linguistiques, tous orientés sur les compétences : plan d'études romand, *Lehrplan21*, *piano di studio della scuola dell'obbligo*). La prévention des addictions spécifique commence à l'adolescence, lorsque de nombreux mineurs entrent en contact avec des substances addictives. Cette prévention a pour but de promouvoir les compétences des adolescents à appréhender les risques liés à la consommation de ces substances (**compétence en matière de gestion des risques**) :

- **Information et sensibilisation** des adolescents au sujet des risques liés à la consommation de substances addictives
- Apprentissage d'une **gestion consciente des risques potentiels** liés à ces substances

3.2.2 Prévention en ligne

Les **outils en ligne** sont de plus en plus répandus dans le domaine de la prévention des addictions en raison de leur facilité d'accès et de l'anonymat que permet leur utilisation ; ils s'adressent tant aux adolescents qu'à leurs proches. Les instruments disponibles sont très variés : ils conviennent bien pour l'information et la sensibilisation concernant l'abus de substances mais peuvent aussi être utilisés à des fins de promotion générale de la santé ou de promotion spécifique de la compétence en matière de gestion des risques dans le domaine des substances addictives.

3.2.4 Cadre structurel de la promotion de la santé

Dans le cadre de la prévention des addictions auprès des jeunes, les **mesures structurelles de la promotion de la santé** jouent également un rôle déterminant. Elles contribuent à améliorer les conditions-cadres sanitaires pertinentes dans l'environnement des loisirs, de l'école et du travail. Les différents cadres de vie doivent être conçus de façon à protéger les enfants et les adolescents des dangers liés aux substances addictives et à leur permettre de développer un mode de vie sain. Cela comprend non seulement les dispositions de la protection légale de la jeunesse (cf. 3.1) mais aussi d'autres cadres structurels tels que la mise à disposition d'une infrastructure favorable à la santé.

On peut notamment citer comme exemple des mesures visant à **promouvoir un environnement qui invite à pratiquer des activités physiques** dans les garderies, les écoles, les quartiers ou les communes. Des pistes cyclables attractives, des espaces verts ou encore des aires de jeux incitent la population à bouger davantage. Or, le mouvement est capital pour la santé, notamment pour favoriser la santé psychique.

3.3 Détection et intervention précoces (D+I P)

Les mesures de détection et d'intervention précoces (D+I P) s'adressent aux jeunes en danger dont la consommation de substance est déjà inquiétante, qui évoluent dans un environnement à risque ou qui présentent d'autres facteurs de risque. Elles servent à identifier dès que possible les comportements à risque ainsi que les conditions-cadres défavorables et à soutenir les personnes concernées avec des moyens adaptés.

La paire détection et intervention précoces est considérée, outre les mesures structurelles, notamment légales, de protection de la jeunesse, comme une approche présentant un très bon rapport coûts-efficacité dans la mesure où elle **se concentre sur les groupes à risque** et permet d'éviter que des situations problématiques évoluent négativement. L'approche est constituée de deux éléments qui doivent être étroitement coordonnés.

- **La détection précoce** : plus un comportement problématique est identifié tôt, plus les chances de l'améliorer sont bonnes. Pour cela, les personnes de référence telles que les parents, enseignants, formateurs, entraîneurs dans les associations pour jeunes mais aussi les professionnels tels que les médecins de premier recours, les animateurs du secteur socioculturel ou encore les autorités d'exécution des peines doivent être formés en conséquence.
- **L'intervention précoce** : cela désigne des mesures de conseil, pédagogiques, thérapeutiques ou médicales mises en œuvre dès l'apparition d'un problème. L'intervention est réalisée par des professionnels spécialisés.

L'approche de D+I P peut avoir lieu dans différents cadres où évoluent les jeunes (école, commune, famille, travail, loisirs, espace public, etc.) mais aussi de façon **coordonnée** entre plusieurs de ces cadres, c'est pourquoi on accorde une grande importance à la **collaboration interprofessionnelle** dans ce domaine.

3.4 Aide aux jeunes en cas d'addiction

Cette forme de protection de la jeunesse entre en jeu lorsque des adolescents ne parviennent pas à consommer une substance psychoactive de façon mesurée et que ce comportement engendre des problèmes dans leur environnement social, scolaire ou professionnel.

Les éléments clés de l'aide en cas d'addiction chez les jeunes sont le **conseil et le traitement en ambulatoire**. Les principaux acteurs de ce domaine sont les centres de conseil pour jeunes, pour familles ou dédiés aux problématiques de l'addiction. Dans les cas graves, lorsqu'un traitement ambulatoire n'est pas possible, les adolescents doivent également pouvoir avoir accès à des **offres thérapeutiques stationnaires** ou semi-stationnaires appropriées.

4. Situation actuelle en matière de protection de la jeunesse

4.1 Bases de la protection légale de la jeunesse

La protection légale de la jeunesse dans le domaine des substances addictives est définie à l'échelle fédérale avant tout dans l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur le tabac (OTab)⁸, dans la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (LAlc)⁹ et dans la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup)¹⁰. À cela s'ajoutent pour l'alcool et le tabac des dispositions de protection de la jeunesse dans les lois cantonales. La protection légale de la jeunesse n'est donc pas réglementée de manière globale pour toutes les substances¹¹.

4.1.1 Droit sur les produits du tabac (et autres normes juridiques pertinentes)

Les dispositions de protection de la jeunesse concernant le tabac sont les suivantes :

Restrictions de la publicité

- L'ordonnance en vigueur sur le tabac (qui s'appuie sur la loi sur les denrées alimentaires) interdit toute publicité qui cible directement les jeunes.
- La *loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)*¹² contient une interdiction de la publicité pour des produits du tabac ainsi qu'une interdiction de sponsoring d'émissions de radio ou de télévision par des entreprises ou des marques de l'industrie du tabac.
- Seize cantons interdisent la publicité par affichage et six la publicité dans les cinémas. Dans deux cantons, le sponsoring de manifestations culturelles ou sportives est proscrit.

Interdiction de remise

- La plupart des cantons ont interdit la remise de produits du tabac aux jeunes (moins de 16 ans : 11 cantons, moins de 18 ans : 12 cantons).

Protection contre le tabagisme passif

- La *loi fédérale du 3 octobre 2018 sur la protection contre le tabagisme passif*¹³ et l'*ordonnance du 28 octobre 2009 concernant le tabagisme passif (OPTP)*¹⁴ interdisent de fumer dans les espaces publics ou qui servent de lieu de travail à plusieurs personnes. Des établissements fumeurs (d'une surface utile < 80 m²) et des fumeurs sont autorisés.
- 15 cantons interdisent les établissements fumeurs.
- Étant donné que les enfants et adolescents sont particulièrement vulnérables au tabagisme passif, il est capital de protéger cette tranche d'âge contre cette forme de tabagisme.

Régulation des prix

- La *loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (LTab)*¹⁵ fixe les charges fiscales des tabacs manufacturés et produits de substitution.
- Étant donné que les jeunes sont particulièrement sensibles aux prix, la fiscalisation exerce un effet dissuasif marqué pour cette tranche d'âge.

Le projet de révision de la loi sur les produits du tabac est en cours d'examen au sein du Parlement et prévoit une interdiction nationale de remise de tabac aux moins de 18 ans ainsi que l'instauration d'une base légale autorisant les achats-tests. Des dispositions visant à durcir les restrictions de la publicité (interdiction de la publicité imprimée et sur Internet) et à interdire la remise gratuite de produits du tabac (promotion) sont en outre débattues.

4.1.2 Droit sur l'alcool (et autres normes juridiques pertinentes)

Restrictions de la publicité

- Pas de publicité pour les spiritueux à la radio ou à la télévision en vertu de l'art. 10 de la *loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)*¹⁶.
- L'art. 42 LAlc interdit la publicité lors de manifestations auxquelles participent principalement des enfants et adolescents ou qui s'adressent en priorité à ce public.
- L'art. 43 de l'*ordonnance du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIOUS)*¹⁷ limite la publicité pour les boissons alcoolisées destinée spécifiquement aux jeunes de moins de 18 ans.

Interdiction de remise

- Interdiction de remise de boissons distillées aux jeunes de moins de 18 ans, en vertu de l'art. 41 LAlc.
- Interdiction de remise de boissons alcoolisées aux jeunes de moins de 16 ans, en vertu de l'art. 14 de la *loi sur les denrées alimentaires (LDAI)*¹⁸.
- Les cantons peuvent édicter des réglementations plus sévères que celles de la Confédération. Le canton du Tessin applique par exemple l'âge minimum de 18 ans pour toutes les boissons alcoolisées.

Régulation des prix

- Imposition des spiritueux en fonction de leur teneur en alcool (art. 22, al. 3, LAlc). Un impôt spécial de 300 % est prélevé (art. 23^{bis}, al. 2^{bis}, LAlc) sur les boissons connues sous le nom d'« alcopops » (mélanges de boissons prêts à consommer, fortement sucrés, avec une teneur en alcool inférieure à 15 %) et qui s'adressent spécifiquement aux jeunes.
- Impôt sur la bière conformément à la loi fédérale sur l'imposition de la bière (LIB)¹⁹. En vertu de l'art. 1, al. 2, LIB, le prélèvement de l'impôt sur la bière doit tenir compte des exigences de la protection de la jeunesse et de la santé. Toutefois, l'impôt est si faible qu'il n'a pas d'effet préventif.

4.1.3 Droit sur les stupéfiants (et autres normes juridiques pertinentes)

La protection légale de la jeunesse concernant le cannabis et les autres drogues illégales englobe les réglementations relatives à la remise aux jeunes et celles relatives à la consommation par ces derniers. Ces réglementations se fondent sur l'**interdiction générale** des stupéfiants illégaux et les dispositions y relatives ont été considérablement durcies dans le cadre de la révision de la LStup en 2008.

Sanction de la remise de stupéfiants à des jeunes :

- La remise non autorisée de stupéfiants à des mineurs est sanctionnée par une peine plus sévère (19^{bis} LStup : peine privative de liberté jusqu'à trois ans ou peine pécuniaire).
- Le trafic de drogues à proximité des écoles entraîne dans tous les cas une peine privative de liberté d'un an au moins (art. 19, al. 2, let. d, LStup).

Droits et obligations de signalement pour les autorités et les professionnels :

- En vertu de l'art. 3c 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 enfants ou les jeunes en danger (voir également à ce sujet le point 4.2.2).
- En vertu de l'art. 314d du *Code civil suisse (CC) du 10 décembre 1907*²⁰, les professionnels et les services de l'administration sont tenus, dans la mesure où ils ne sont pas soumis au secret professionnel en vertu du code pénal, d'aviser l'autorité de protection de l'enfant lorsqu'ils ne peuvent pas remédier à la situation dans le cadre de leur activité.²¹

Ordonnance de mesures de protection en vertu du droit pénal des mineurs :

- Un autre aspect de la protection de la jeunesse concerne les prescriptions spécifiques du droit pénal des mineurs (*droit pénal des mineurs, DPMin²², et procédure pénale applicable aux mineurs, PPMin²³*), en vertu duquel sont sanctionnés les enfants et adolescents de moins de 18 ans qui consomment des stupéfiants.
- L'éducation avant la peine : dans le droit pénal des mineurs, les mesures prévues sont avant tout des mesures d'ordre éducationnel ou thérapeutique, comme des traitements en ambulatoire, de la surveillance, un encadrement personnel, un hébergement chez des particuliers ou dans des institutions d'éducation ou de soins.

4.2 Problèmes au niveau de l'exécution de la protection légale de la jeunesse

4.2.1 Application lacunaire de la protection légale de la jeunesse

L'exécution des dispositions légales en matière de protection de la jeunesse est avant tout **du ressort des cantons**. S'agissant de la loi sur l'alcool, les tâches sont réparties entre la Confédération (publicité sur les spiritueux) et les cantons (âge minimum pour la remise). Le respect des limites d'âge est contrôlé dans les cantons au moyen d'achats-tests. Les bases légales pour cette pratique sont définies par les cantons, varient cependant beaucoup entre ces derniers. À l'échelle de la Confédération, le projet de révision de la loi sur les produits du tabac prévoit une disposition sur les achats-tests qui devrait ensuite également être intégrée dans la LDAI pour l'alcool.

On peut conclure de la consommation largement répandue^{3/4/5}, y compris parmi les mineurs, et de la facilité d'accès générale au cannabis illégal mais aussi à l'alcool, que les sanctions prévues pour la remise de stupéfiants à des jeunes ainsi que l'ordonnance de mesures de protection en vertu du droit pénal des mineurs ne peuvent pas être appliquées dans une mesure satisfaisante avec les moyens policiers mis à disposition. Une application conséquente de la protection légale de la jeunesse engendrerait des coûts supplémentaires considérables pour les autorités d'exécution des peines.

4.2.2 Signalements de personnes en danger sur la base de l'art. 3c LStup

L'art. 3c LStup définit les compétences des services de l'administration et des professionnels œuvrant dans les domaines de l'éducation, de l'action sociale, de la santé, de la justice et de la police en ce qui concerne le signalement de personnes présentant un risque d'addiction (cf. 4.1.3). Par cette disposition, le législateur entendait renforcer l'intervention précoce en particulier auprès des enfants et des adolescents. Une enquête auprès des cantons relative à l'exécution de la loi sur les stupéfiants²⁴, commandée par l'OFSP, a révélé que les cantons considèrent cette base légale comme étant utile sur le principe mais qu'ils ne savent pas très bien comment l'appliquer dans des cas concrets. Certains souhaiteraient que la Confédération formule des recommandations relatives à l'exécution de cette disposition. Il a également été suggéré d'élargir cette compétence à l'alcool.

D'après les informations communiquées par les cantons, les autorités cantonales en charge de l'école ou de la santé se fondent pour les signalements de personnes en danger plutôt sur les nouvelles obligations d'aviser dans la protection de l'enfant (art. 314c et 314d CC) que sur l'art. 3c LStup. Cette base légale semble donc être plus pertinente en lien avec la détection et l'intervention précoces (cf. 3.3).

4.3 Protection de la jeunesse dans la stratégie nationale Addictions

La stratégie nationale Addictions 2017–2024 constitue le cadre d'action général de la Confédération en matière de politique sur les addictions. Elle définit par conséquent également les mesures fédérales dans le domaine de la protection de la jeunesse en lien avec la consommation de substances (promotion de la santé et prévention, détection et intervention précoces, aide aux jeunes en cas d'addiction). Pour les cantons et d'autres acteurs, cette stratégie sert de cadre d'orientation.

4.3.1 Une approche englobant toutes les formes d'addiction

La stratégie Addictions aborde l'ensemble du spectre des dépendances et des addictions, toutes substances et formes d'addiction confondues. La stratégie établit une distinction entre les modes de consommation ou les schémas de comportement en fonction de leur intensité et des risques qu'ils présentent pour la personne et pour la société (comportement à faible risque, comportement à risque, addiction). Les activités axées exclusivement sur des facteurs de risque précis sont considérées comme moins efficaces si elles ne font pas partie d'un concept de prévention englobant plusieurs substances ou plusieurs formes d'addiction.

4.3.2 Mesures de protection de la jeunesse dans le cadre de la stratégie nationale Addictions

Les mesures de prévention des addictions, anciennement mises en œuvre via les programmes nationaux de prévention Alcool, Tabac et le programme de mesures Drogues, sont poursuivies et développées. La stratégie accorde une importance particulière aux mesures visant des groupes cibles ou des cadres spécifiques.

Promotion de la santé et prévention

- **Promotion précoce de la santé** : accent mis sur l'information et la sensibilisation ainsi que sur l'amélioration de la mise en réseau (centrée sur les familles) et le soutien aux familles défavorisées.
- Soutien aux cantons, aux communes, aux écoles et aux professionnels au niveau du développement de bases et d'instruments pour la **prévention dans les domaines de l'école, des loisirs et de la vie professionnelle**.
- Mise en place du réseau d'écoles²¹ (réseau suisse d'écoles en santé et durables) et soutien à celui-ci en collaboration avec Promotion Santé Suisse. Ce réseau rassemble plus de 1900 écoles suisses.
- Promotion de « **éducation + santé Réseau Suisse** » (é+s) en accord avec la CDIP. Ce réseau soutient la mise en place d'initiatives de promotion de la santé et de prévention dans le cadre scolaire ainsi que la collaboration et la coordination entre les différents acteurs.
- Soutien aux cantons au niveau de la mise en œuvre des **plans d'études spécifiques aux régions linguistiques**, en particulier concernant la prévention.
- **Soutien aux associations nationales de jeunesse** (CSAJ et AFAJ) en rapport avec les activités de prévention des addictions.

Détection et intervention précoces

- **Développement et diffusion** de l'approche « détection et intervention précoces » (D+I P).
- Organisation de **formations continues** à l'intention des professionnels et des catégories professionnelles concernés par le domaine des addictions.

Aide en cas d'addiction

- **Safe zone** : conseil en ligne à bas seuil, afin de détecter rapidement des débuts de problème et de pouvoir y réagir de manière adéquate.

Bases scientifiques

- Recherche sur la consommation de substances chez les jeunes et monitoring épidémiologique.

Le tableau 2, en annexe, contient une vue d'ensemble des activités actuelles menées par la Confédération dans le cadre de la stratégie Addictions.

4.4 Programmes cantonaux de prévention

Les programmes d'action cantonaux (PAC) de Promotion Santé Suisse s'adressant aux enfants et aux adolescents dans des domaines tels que « Alimentation et activité physique » ou « Santé psychique », visent également à renforcer les compétences des enfants et des adolescents en matière de santé (cf. 3.2). Ces programmes sont appliqués par un grand nombre de cantons.

Dans les cantons, la **prévention spécifique des addictions** a généralement lieu dans le cadre de contrats de prestations avec les partenaires. Ces contrats sont financés par le biais de budgets cantonaux ou de la « dîme de l'alcool ». Par ailleurs, de nombreux cantons mènent des **programmes de prévention du tabagisme**, également soutenus par le Fonds de prévention du tabagisme (FPT).

Certains cantons tentent, conformément à la stratégie nationale Addictions, de développer des programmes de prévention intégraux qui englobent des mesures allant de la prévention des addictions à la promotion de la santé psychique en passant par l'activité physique et l'alimentation, et ce pour chacune des phases de vie.

5. Protection de la jeunesse dans le contexte d'éventuels essais pilotes

Le projet de modification de la loi sur les stupéfiants (essais pilotes impliquant du cannabis) prévoit que **les essais pilotes sont menés de manière à assurer la protection de la santé et de la jeunesse** (cf. art. 8a, al. 1, let. c, P-LStup). Les exigences supplémentaires suivantes sont prévues dans le droit d'exécution ou sont applicables en vertu de l'actuelle LStup :

- Interdiction de la remise à des mineurs. La **limite d'âge applicable est fixée à 18 ans**.
- **Emballage et conservation du cannabis remis pour les essais à l'épreuve des enfants** et apposition de mises en garde concernant les risques pour la santé.
- Les participants qui remettent à des mineurs du cannabis destiné aux essais **s'exposent aux mêmes sanctions légales que celles prévues en cas de transmission de cannabis issu du marché noir** (art. 19^{bis} LStup : peine privative de liberté de trois ans au plus ou peine pécuniaire). De plus, toute transmission à des personnes non habilitées entraînerait l'exclusion de l'étude.
- Avant le dépôt d'une demande, les responsables doivent **clarifier avec les autorités d'exécution et les autorités de poursuite pénale** les aspects relatifs aux mesures de protection de la sécurité et de l'ordre publics ainsi qu'à la protection de la jeunesse.
- Le requérant est tenu de présenter un **concept de prévention, de protection de la jeunesse ainsi que de protection de la santé**, qui énonce les mesures spécifiques prévues par le projet en la matière.
- Si l'une de ces conditions n'est pas garantie lors du dépôt de la demande ou n'est plus remplie durant l'étude, l'OFSP peut décider de ne pas accorder d'**autorisation** pour la réalisation de l'étude ou de retirer une autorisation préalablement octroyée.

Ainsi, de manière générale, l'objectif premier s'agissant de la protection de la jeunesse dans le cadre de l'article relatif aux projets pilotes est d'empêcher aux mineurs d'accéder au cannabis remis pour les essais au moyen des mesures structurelles énoncées. Du point de vue de l'administration, les dispositions relatives à la protection de la jeunesse proposées permettent de s'en assurer de manière appropriée.

5.1 Extension de la protection de la jeunesse dans le contexte d'éventuels essais pilotes

Lorsque la CSSS-N a procédé à l'examen préalable, des critiques ont été formulées quant au fait que la modification proposée se concentrait uniquement sur les adultes et n'apportait pas de changement notable pour les jeunes âgés de moins de 18 ans. C'est effectivement le cas. Toutefois, **le projet n'a jamais eu pour objectif de trouver des solutions concernant la consommation problématique chez les mineurs**. La question de la consommation de cannabis chez les jeunes doit par conséquent être traitée dans le cadre de la stratégie nationale Addictions (cf. 4.3). Le cas échéant, il conviendra d'envisager des mesures légales supplémentaires de protection de la jeunesse dans ce domaine (cf. 6.1.1). Le présent projet est toutefois indépendant.

Jusqu'ici, seul un aspect concret de la protection légale de la jeunesse en lien avec le projet a donné lieu à des discussions, à savoir l'**âge minimal des participants**. Dans le cadre de la consultation relative à la modification de la loi sur les stupéfiants (essais pilotes impliquant du cannabis), les milieux spécialisés se sont déclarés favorables à ce que *des mineurs (à partir de 16 ans) puissent également*

participer aux essais pilotes. Ils estiment que cette limite d'âge est la seule solution qui permette de vérifier si, avec un accès contrôlé au cannabis, il est possible de toucher davantage les jeunes au moyen d'activités de prévention et de conseil. D'un point de vue technique, une telle manière de procéder se justifierait uniquement si la valeur limite en THC pour les produits remis était considérablement abaissée pour ce groupe d'âge (conformément à l'interdiction de vendre des spiritueux et des alcools aux jeunes âgés de 16 à 17 ans). Il conviendrait alors d'envisager aussi des mesures supplémentaires telles que la limitation des quantités pouvant être acquises, l'obligation d'adopter des formes de consommation moins nocives (p. ex., utilisation d'un vaporisateur au lieu de la combustion) et la prescription d'une participation à des consultations périodiques sur la dépendance.

Un *rehaussement de la limite d'âge a également été discuté* (p. ex., à 25 ans), l'argument avancé étant le suivant : vu que le développement du cerveau n'est pas encore achevé à 18 ans, la consommation de cannabis présente des risques trop importants. Une telle augmentation ne serait toutefois pas réaliste, car les principaux consommateurs de cannabis, outre les jeunes de moins de 18 ans, sont les jeunes adultes âgés de 19 à 25 ans.

De manière générale, il convient de tenir compte du fait que la définition de limites d'âge pour les substances psychoactives représente toujours un compromis entre les normes socioculturelles (majorité) d'une part et les connaissances scientifiques d'autre part. Il en va de même pour les limites d'âge concernant l'alcool et le tabac²⁵. Du point de vue de l'Office fédéral de la santé publique, la **limite d'âge fixée à 18 ans** dans le présent modèle constitue une solution équilibrée et responsable pour les raisons suivantes :

- À partir de cet âge, les participants potentiels sont **majeurs**.
- Cette limite d'âge correspond à celle définie pour la consommation de **tabac et d'alcool fort**.
- Dans les **pays où il existe un marché légal du cannabis** (Canada, Uruguay), la limite d'âge est fixée à 18 ans.

6. Options pour améliorer la protection de la jeunesse

6.1 Renforcement de la protection légale de la jeunesse

S'agissant des mesures visant à renforcer la protection légale de la jeunesse, il convient d'établir une distinction entre les substances addictives qui sont légales et celles qui sont illégales.

6.1.1 Mesures concernant les substances illégales

Aggravation des sanctions en cas de commerce avec des mineurs

- Au niveau politique, des voix s'élèvent régulièrement pour réclamer un alourdissement des sanctions contre les adultes qui font commerce de substances illégales avec des mineurs.
- Cependant, les dispositions correspondantes ont déjà été renforcées par la révision de la LStup en 2008 (cf. 4.1.3). En cas de nouvelle adaptation des dispositions pénales pertinentes, il faudrait observer le principe de proportionnalité.
- Des études américaines montrent de plus qu'il n'y a qu'un **lien ténu, voire inexistant, entre le niveau des sanctions et l'effet dissuasif**.

Amélioration de l'application de l'interdiction de commerce

- Si la lourdeur de la peine n'a qu'un impact marginal, les trafiquants sont bien plus influencés par la **probabilité de se faire attraper**²⁶.
- Comme exposé au point 4.2, l'application à grande échelle de l'interdiction est cependant impossible dans la pratique au vu des ressources actuellement disponibles. Pour lutter contre le trafic de rue illégal, il serait donc plus indiqué, en premier lieu, de mobiliser **davantage de ressources policières dans les cantons** que de durcir la loi.
- La répression devrait se concentrer en **priorité sur la vente de drogue aux mineurs**.

Maintien de l'interdiction de consommer

- Les opinions sont très partagées concernant la question de savoir si l'interdiction de consommer agit globalement de manière préventive chez les adolescents ou si, au contraire, elle crée plutôt un effet d'« attrait de l'interdit ». On peut présumer que l'interdiction agit dans les deux sens.
- En vertu du principe de précaution, il semble indiqué de maintenir l'interdiction en cas de doute. Il est à noter, à cet égard, que le Canada, qui a légalisé le cannabis pour les adultes en 2018, a maintenu l'interdiction de consommer pour les jeunes.
- Le niveau des sanctions pour la consommation n'a visiblement qu'une influence minimale sur le comportement des consommateurs^{27/28/29}. Les données disponibles pour les mineurs sont moins évidentes.

Levée de la criminalisation

- Le fait que des poursuites pénales criminalisent les jeunes consommateurs de cannabis est problématique : une criminalisation de mineurs a des **effets négatifs sur leur développement**, en particulier sur leur intégration sociale et professionnelle.
- De manière générale, une approche consistant à ne pas frapper de sanctions les consommateurs mineurs au profit d'interventions sociothérapeutiques correspond davantage à l'état actuel de la recherche.
- Bien que le principe prônant **l'aide plutôt que la punition** soit inscrit dans le droit pénal des mineurs, son application systématique nécessiterait de renoncer aux dispositions pénales correspondantes dans la loi sur les stupéfiants. **L'interdiction de consommer serait maintenue, mais la consommation ne serait plus sanctionnée pénalement**³⁰.
- Le **Portugal** applique avec succès ce modèle pour toutes les drogues depuis quelques années et la consommation de stupéfiants chez les jeunes y a fortement diminué.

Nouvelle réglementation des mesures de protection ordonnées par les autorités

- La dénonciation pénale permet d'**accéder aux mineurs ayant une consommation problématique** et peut contribuer à les orienter précocement vers des consultations³¹.
- Une décriminalisation de la consommation pourrait ainsi, éventuellement, créer une nouvelle base légale qui permettrait aux autorités compétentes, telles que le Ministère public des mineurs, d'**ordonner une mesure de protection** en faveur de mineurs consommateurs de stupéfiants en cas de consommation ou de possession constatée.
- Ce modèle est toutefois à double tranchant : le risque est, comme c'est le déjà le cas aujourd'hui, que les cas de moindre importance fassent aussi l'objet de mesures et soient adressés à des services spécialisés ou de conseil et surchargent outre mesure le système d'aide en cas d'addiction.
- Il serait plus judicieux de **mettre l'accent sur les jeunes qui ont une consommation problématique**. Pour ce faire, l'art. 3c LStup (Compétence en matière d'annonce) et l'art. 314d CC (Obligation d'aviser l'autorité) peuvent déjà offrir une base légale suffisante pour des interventions appropriées (cf. 4.1.3).
- Il faut au préalable clarifier et fixer de manière contraignante les procédures et former les acteurs compétents (notamment les écoles, les travailleurs sociaux, la police) à **la détection et l'intervention précoces** en cas de consommation problématique de substances (cf. 6.3).

6.1.2 Mesures concernant les substances légales

Alors que l'État n'a qu'une influence très limitée sur le marché noir, un marché légal lui permet de régler exhaustivement l'offre de substances addictives. Il s'agit donc, en l'occurrence, de rendre le marché des substances addictives aussi peu attrayant que possible pour les jeunes. Les mesures tarifaires, les restrictions d'accès et les restrictions de la publicité sont des mesures particulièrement efficaces^{32/33}.

Imposition des cigarettes électroniques et fixation de prix minimaux pour l'alcool

- Il est prouvé que les mesures tarifaires constituent l'**instrument le plus efficace** aux fins de la protection légale de la jeunesse s'agissant des substances légales³⁴.
- Les **prix minimaux** appliqués à l'alcool augmentent le coût des boissons alcoolisées bon marché et agissent de manière très spécifique chez les jeunes ayant une consommation problématique³⁵.
- Les cigarettes électroniques présentent également des risques pour la santé et sont particulièrement appréciées chez les jeunes. C'est pourquoi une **imposition appropriée** peut être envisagée³⁶.

Interdiction de la vente d'alcool durant la nuit

- Après les mesures tarifaires, les **restrictions portant sur la vente et l'accès** constituent un instrument majeur de la protection légale de la jeunesse, notamment en ce qui concerne l'alcool. La restriction des heures et des jours de vente, en particulier, s'est révélée efficace chez les jeunes, car ces derniers consomment principalement lors de sorties et prévoient moins leur consommation³⁷.
- En Suisse, des résultats concluants ont été obtenus dans les cantons de Genève et de Vaud, qui ont mis en place une **interdiction de vente durant la nuit** dans les commerces, les stations-service et les vidéothèques^{38/39}. Suite à l'interdiction de vendre de l'alcool entre 21h00 et 7h00, les cas d'intoxication alcoolique chez les 10-29 ans ont reculé de 35 % par rapport aux autres cantons.

Introduction d'une interdiction générale de publicité

- Les jeunes sont particulièrement réceptifs à la publicité. De fait, les jeunes qui sont plus fréquemment exposés à de la publicité pour l'alcool boivent davantage et sont plus susceptibles d'avoir une consommation problématique. Bien que la publicité pour l'alcool comme pour le tabac s'adressant spécifiquement au jeune public soit interdite en Suisse, la distinction avec la « publicité à l'intention des adultes » est difficile et peut facilement être contournée.
- Outre l'interdiction de la publicité en ligne et imprimée ou encore de la remise gratuite à des fins de promotion, on pourrait également envisager d'interdire la publicité par affichage et la publicité dans les cinémas ainsi que le sponsoring, comme le pratiquent déjà certains cantons⁴⁰.

Retrait de licence pour la remise à des mineurs

- Bien que le **durcissement des sanctions pour la remise** à des mineurs ne produise que des effets limités en ce qui concerne les substances illégales (cf. 6.1.1), cette mesure **s'avère plus efficace sur un marché légal**, étant donné que les acteurs concernés ont tout intérêt à respecter les règles pour ne pas perdre leur accès au marché.
- Une sanction nettement plus efficace que les amendes est le **retrait de licence en cas d'infractions répétées** à la protection de la jeunesse. Le Canada l'applique également dans le domaine du cannabis⁴¹.

Contrôle rigoureux du respect des prescriptions légales

- Comme pour les substances addictives illégales, la priorité dans le domaine des substances légales est de renforcer l'**application de l'interdiction existante concernant la vente aux jeunes**, par exemple en multipliant les **achats-tests**⁴² et en formant le personnel de vente sur cette question.

6.1.3 Champs d'action de la protection légale de la jeunesse

Les conclusions des deux points précédents permettent de constituer un modèle de la protection légale de la jeunesse. Pour le marché légal des substances addictives : **moins le marché légal est réglementé, plus les coûts sanitaires et sociaux induits sont élevés**⁴³. Il en résulte une augmentation de la consommation (problématique) d'alcool et de tabac chez les jeunes. Ce phénomène a également été observé en Suisse, comme le montre une comparaison des chiffres par canton⁴⁴.

A contrario, s'agissant du marché illégal des substances addictives, il existe une **corrélation entre la répression et les coûts sanitaires et sociaux induits**. Si le durcissement des mesures répressives ne fait pas augmenter la consommation, les risques pour les enfants et les adolescents qui consomment s'accroissent du fait des dangers associés au marché noir (mauvaise qualité, etc.) et de la criminalisation.

Ce paradoxe apparent – des coûts sanitaires très élevés que la législation soit très répressive ou très libérale – tient au fait que **l'État ne peut contrôler ni un marché noir ni un marché légal entièrement libéralisé**. Dans ces circonstances, il est impossible de mettre en œuvre et de contrôler des dispositions efficaces en matière de protection de la jeunesse (cf. 6.1.1 et 6.1.2). La figure 2 représente ces interrelations sous la forme d'un schéma. Il convient de garder à l'esprit que les coûts sanitaires effectifs dépendent non seulement de la réglementation mais aussi de différents facteurs : d'une part, comme exposé aux points précédents, des autres mesures de protection de la jeunesse en matière de promotion de la santé et de prévention, de D+I P et d'aide en cas d'addiction, et d'autre part, des normes sociales quant à la consommation des substances addictives⁴⁵.

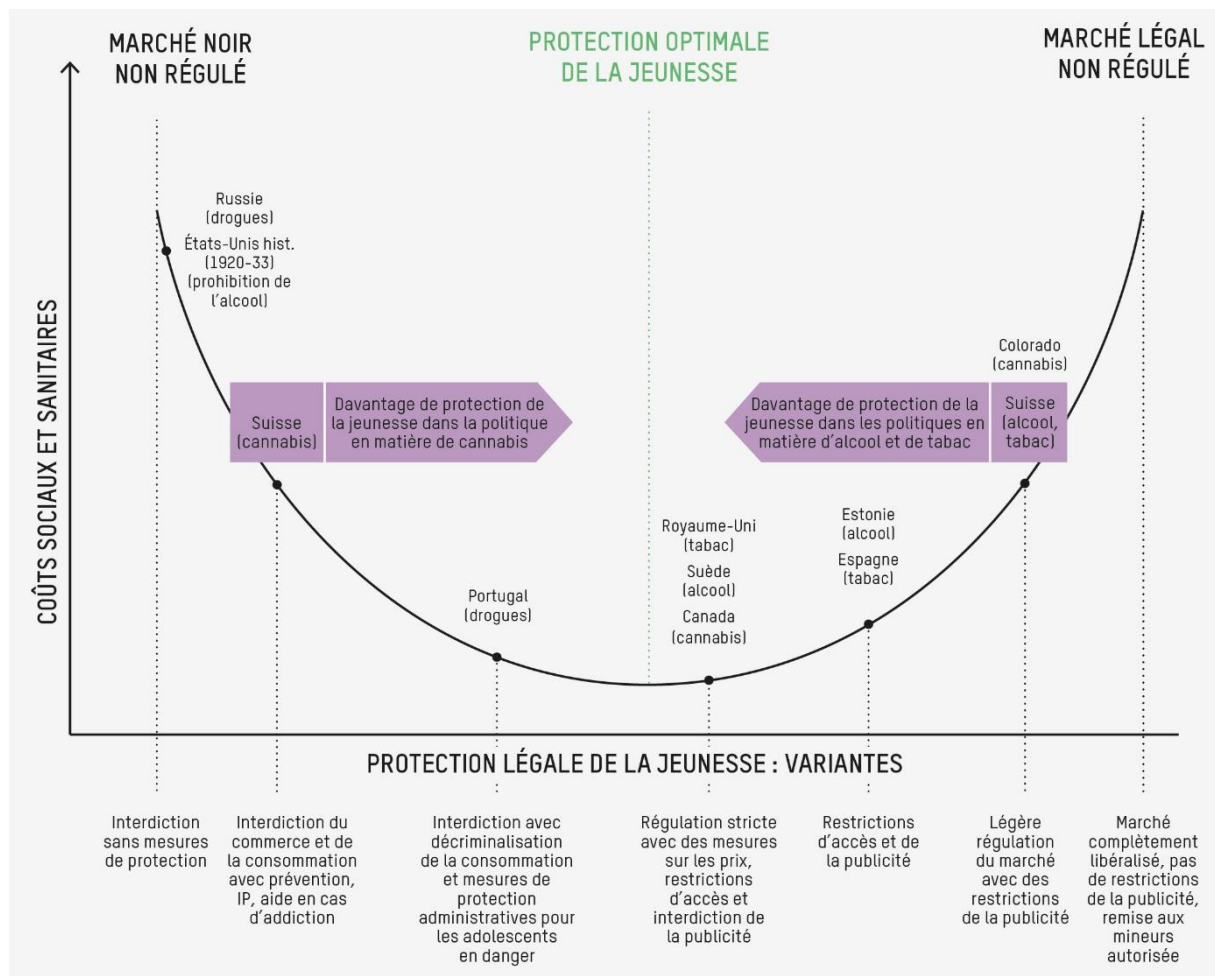


Figure 2 : Coûts sociaux et sanitaires en fonction des mesures de protection légale de la jeunesse

En comparaison avec les pays dotés des réglementations les plus strictes en matière de protection de la jeunesse, la législation **suisse** concernant l'alcool et le tabac est **globalement libérale** et il existe encore un potentiel d'optimisation considérable^{46/47}. Certains pays ont également opté pour des dispositions plus efficaces en matière de protection légale de la jeunesse s'agissant du cannabis et d'autres substances illégales.

On peut supposer que les mesures légales de protection de la jeunesse qui se sont révélées efficaces pour l'alcool et le tabac sont aussi transposables à un marché légal du cannabis⁴⁸. Cependant, on ne saura dans quelle mesure cela parviendrait effectivement à dissuader les jeunes de consommer du

cannabis que lorsque l'on disposera d'expériences concrètes d'un marché légal strictement réglementé, tel que celui qui a été mis en place au Canada. Il est néanmoins établi qu'un dispositif qui se fonde sur une large libéralisation du cannabis et des mesures limitées de protection de la jeunesse et de la santé, comme au Colorado, a des effets négatifs⁴⁹.

6.2 Intensification de la promotion de la santé et de la prévention

S'engager en faveur de la santé des enfants et des adolescents définit une mission qui ne peut aboutir que si tous les acteurs concernés œuvrent ensemble. Le secteur de la santé, mais aussi ceux de l'enseignement et des services sociaux, sont ainsi essentiels. Et il convient également de tenir compte des compétences des cantons, qui sont responsables en premier lieu pour ces trois domaines politiques.

6.2 Renforcement de la promotion de la santé et de la prévention durant la petite enfance

La Suisse investit peu de ressources dans ce domaine en comparaison internationale⁵⁰. Des démarches ont été engagées pour y remédier, avec le postulat 19.3417 « Stratégie visant à renforcer l'encouragement précoce », que le Conseil fédéral a proposé d'accepter, et l'initiative parlementaire Aebischer 17.412 « Egalité des chances dès la naissance », qui vise à apporter aux cantons, au moyen d'un financement incitatif d'une durée limitée, un soutien pour proposer une offre appropriée dans le domaine de la petite enfance et encourager la coordination et la mise en réseau des acteurs publics et privés.

Un concept de promotion de la santé et de prévention durant la petite enfance a été élaboré dans le cadre des stratégies Addictions et MNT⁵¹. Les mesures correspondantes seront mises en œuvre dans les années à venir. Il est notamment prévu de mettre en place un réseau regroupant les organisations et les professionnels qui interviennent dans le domaine de la petite enfance (en mettant l'accent sur le secteur de la santé). Le but est de permettre précisément aux familles défavorisées sur le plan social de bénéficier au plus tôt d'un meilleur soutien. Par ailleurs, le monitoring et la recherche doivent être renforcés, de même que l'information et la sensibilisation concernant l'importance de la promotion de la santé et de la prévention durant la petite enfance.

Le renforcement de la promotion précoce de la santé est également un axe majeur des programmes d'action cantonaux de Promotion Santé Suisse. Les structures d'accueil préscolaire offrent un cadre approprié, mais elles ne disposent généralement ni des moyens financiers nécessaires ni des compétences professionnelles pour assurer cette mission. En l'occurrence, il faudrait procéder aux investissements correspondants dans la formation.

6.2.2 Développement de la prévention en milieu scolaire

L'école est pour la prévention un cadre infrastructurel optimal, car ce milieu permet d'atteindre la quasi-totalité des enfants et des adolescents. Cependant, le programme scolaire très chargé ne laisse que peu de place pour cette activité. Il serait souhaitable de développer la prévention dans le secteur scolaire, mais cela entraînerait un surcroît de travail considérable.

Le Réseau suisse d'écoles en santé et durables (Réseau d'écoles²¹) crée dans les écoles des conditions générales propices à la promotion de la santé. Continuer à étendre ce réseau reste un objectif.

De plus, éducation²¹ encourage dans la pratique l'ancrage, la mise en œuvre et le développement de l'éducation en vue d'un développement durable (EDD) à l'école. Le but est de mettre à la disposition des écoles davantage d'informations et de supports pédagogiques sur la promotion de la santé, la prévention et la prévention des addictions.

6.2.3 Mise en œuvre des recommandations du « Manifeste Enfants et adolescents en bonne santé »⁵²

La Conférence suisse de santé publique qui s'est tenue les 28 et 29 août 2019 a donné lieu à l'adoption d'un manifeste sur le thème de la santé des enfants et des adolescents. Soutenu par un grand nombre d'organisations du secteur de la santé, ce document a pour but d'encourager la sensibilisation et d'inciter les politiques et les autorités à agir. Le manifeste formule les exigences suivantes :

- Stratégie globale de la Confédération, des cantons, des villes, des communes et des autres acteurs.
- Mesures durant la petite enfance : subventionnement de l'offre d'accueil extra-familial, soutien aux familles défavorisées, congé parental.
- Promotion de la santé à l'école et durant les loisirs : lieu de vie en faveur de la santé, offre d'un haut niveau qualitatif en matière de promotion de la santé et de prévention, promotion de clubs et d'associations.
- Soutien aux adolescents : accès à un conseil à bas seuil et adapté à leur âge, détection et intervention précoces.
- Promotion de la santé psychique : réduction de la pénurie en spécialistes, promotion de la santé psychique dans le domaine de la petite enfance et à l'école.

Les exigences s'adressent à différentes instances. Dans le cadre des plans de mesures des stratégies Addictions et MNT, l'OFSP et ses partenaires accordent une importance particulière aux thèmes de la promotion de la santé à l'école (point 3) et de la détection et de l'intervention précoces (point 4).

6.2.4 Le modèle islandais

À l'heure actuelle, l'approche adoptée par l'Islande est considérée comme très fructueuse par les spécialistes de la promotion de la jeunesse et de la prévention. Ce modèle vise à renforcer plusieurs facteurs de protection, au niveau des parents, de l'école et des communes. Il prévoit en particulier des mesures de promotion de la santé et des mesures législatives pour la protection de la jeunesse. En voici les principaux axes.

- **Renforcement de la législation pour la protection de la jeunesse** : interdiction absolue de publicité pour les produits du tabac ; réduction de la visibilité de ces mêmes produits ; monopole de l'État sur l'alcool (= contrôle du marché strict) ; restriction de l'accès pour les mineurs.
- Relèvement de l'âge minimal requis de 16 à 18 ans (âge de protection) ; définition d'horaires durant lesquels les mineurs sont autorisés à sortir sans surveillance.
- **Intensification des investissements** en faveur de la résilience des enfants et des adolescents, notamment en **développant** dans les communes l'**offre de loisirs** destinée à ce groupe de population, avec des mesures spéciales pour les familles à plus faible revenu.
- Renforcement du **réseau entre les parents, les écoles, les programmes d'activités extrascolaires et les autorités locales**.
- Renforcement des **supervisions** parentale et scolaire.
- **Monitoring systématique des habitudes de consommation des jeunes**, avec des rapports directement transmis aux parents, aux écoles et aux communes.
- Création d'un **fonds de prévention** à des fins de financement. Il est alimenté par les taxes prélevées sur l'alcool. Ces moyens financiers peuvent également être affectés à la prévention contre d'autres substances addictives (tabac, cannabis ou autres drogues).

Selon l'état actuel des connaissances, ce modèle, qui englobe toutes les substances, a abouti à des résultats remarquables, et les taux de prévalence pour l'usage d'alcool, de tabac et de cannabis ont substantiellement baissé⁵³. Néanmoins, les coûts générés sont importants et, en raison de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ils seraient principalement à la charge de ces derniers. Par ailleurs, ce modèle ne peut pas être appliqué tel quel en Suisse. En effet, il se fonde beaucoup sur le contrôle social, qui ne saurait avoir la même ampleur dans notre pays qu'en Islande.

6.2.5 Réalisation de campagnes médiatiques

Dans le débat politique, des voix se sont à plusieurs reprises élevées pour réclamer des campagnes médiatiques sur le cannabis à titre de mesure pour la protection de la jeunesse. Certaines ont notamment renvoyé à cet égard aux campagnes sur les substances addictives légales⁵⁴. Toutefois, la campagne générale classique « Alcool au volant » ou la campagne de prévention anti-tabac « SmokeFree » s'adressaient à l'ensemble de la population, car la consommation de tabac et l'usage problématique de l'alcool ne se limitent pas à un seul groupe. L'usage problématique de cannabis est

quant à lui globalement beaucoup plus rare et concerne essentiellement le sous-segment – très hétérogène – des 15-24 ans. Les mesures médiatiques classiques n’atteignent que difficilement cette tranche d’âge. Une campagne générale s’accompagnerait de pertes de diffusion importantes et n’aurait donc que peu d’impact⁵⁵.

6.3 Intensification des mesures de détection et d’intervention précoces (D+I P)

Des **offres de formation et de formation continue** adaptées sont nécessaires pour que les différents acteurs disposent des compétences leur permettant d’accomplir leurs tâches D+I P de façon efficace et adéquate. Ici, l’accent est de plus en plus mis sur les spécialistes dont la pratique n’est pas explicitement axée sur la consommation problématique de substances mais qui, du fait de leur activité, y sont régulièrement confrontés. Les autorités de poursuite pénale en particulier pourraient à l’avenir apporter une contribution substantielle à la D+I P. L’enquête auprès des cantons relative à l’exécution de la loi sur les stupéfiants²⁴ a montré que ces autorités souhaitaient être davantage impliquées dans la prévention et la protection de la jeunesse. En matière de collaboration entre la police, ou le Ministère public des mineurs, et l’aide en cas d’addiction, il existe des premiers modèles empiriques prometteurs, où les jeunes toxicomanes peuvent être dirigés vers un service d’aide au lieu d’être sanctionnés⁵⁶.

Les problèmes identifiés doivent être abordés de manière rigoureuse dans le cadre de l’aide ambulatoire à la jeunesse. Ce point est déterminant. Dans ce contexte, il est aussi essentiel de renforcer la collaboration entre les institutions.

6.4 Étoffement de l’aide aux jeunes en cas d’addiction

En comparaison internationale, la Suisse dispose d’une offre de conseil et de traitement ambulatoires à la fois très vaste, différenciée et facile d’accès. Par conséquent, développer cette offre sur le plan quantitatif n’amènerait sans doute pas de réelle amélioration.

Le potentiel d’évolution est plutôt à chercher du côté de l’offre en ligne, un domaine encore récent⁵⁷. Selon les cantons, il manque à cet égard certaines offres de niche pour les jeunes, comme des thérapies brèves ou encore des thérapies ciblant la consommation de cannabis ou la cyberaddiction.

On relève également des lacunes dans le domaine des offres (partiellement) stationnaires, auxquelles les jeunes n’ont accès que dans des cas exceptionnels. La prise en charge des jeunes avec une consommation problématique de substances se fait souvent dans des institutions qui ne sont pas spécialisées dans les problèmes de dépendances, comme les foyers pour enfants, les familles d’accueil ou les services de psychiatrie de l’enfant et de l’adolescent. L’offre spécialisée est particulièrement lacunaire lorsqu’il s’agit de jeunes présentant une comorbidité, donc lorsque l’addiction s’accompagne d’autres pathologies psychiques. Selon les informations provenant des cantons, si ce type d’offres pour la jeunesse sont insuffisantes, c’est souvent parce qu’elles sont difficiles à financer (cf. 6.5). En outre, leur structure varie beaucoup d’un canton à l’autre.

6.5 Attentes des cantons

En Suisse, l’application de la politique en matière de santé et d’addictions relève de la responsabilité des cantons. Ils jouent ainsi un rôle central non seulement dans la prévention des addictions et le traitement des jeunes en danger, mais aussi dans la mise en œuvre des dispositions légales relatives à la protection de la jeunesse. L’enquête auprès des cantons concernant l’exécution de la loi sur les stupéfiants²⁴ (cf. 4.2.2) a montré qu’**en matière de protection de la jeunesse, les cantons ont également certaines attentes vis-à-vis de la Confédération** :

- Renforcement de la protection de la jeunesse, toutes substances confondues ainsi qu’en lien avec les comportements propices aux dépendances.
- Augmentation du nombre de programmes de prévention au niveau national (ou de mesures intercantionales) et renforcement du pilier « Prévention ».
- Renforcement du soutien spécialisé lors de la mise en œuvre de programmes de prévention.

- Promotion de la collaboration entre la justice des mineurs (p. ex., Ministère public des mineurs) et les centres spécialisés dans les addictions (en vue de substituer la détection et l'intervention précoces aux sanctions, cf. 6.1.2).
- Formulation de recommandations pour l'exécution de l'art. 3c LStup (Compétence en matière d'annonce).

6.6 Financement

Avec la « dîme de l'alcool », les cantons perçoivent la partie du bénéfice net résultant de l'imposition des spiritueux. Ils disposent ainsi de ressources affectées à la lutte contre les causes et les conséquences de l'alcoolisme et de la consommation abusive de substances addictives, d'anesthésiants et de médicaments. Ces ressources sont souvent utilisées pour des mesures couvrant l'ensemble des facteurs de risque.

Une taxe pour la prévention est prélevée sur les produits du tabac et alimente le Fonds de prévention du tabagisme de la Confédération. Cet argent est obligatoirement affecté à la prévention du tabagisme. En revanche, il n'existe pas de taxe similaire sur les cigarettes électroniques, les produits « heat-not-burn » (chauffés mais non brûlés, p. ex. IQOS) ou les substituts de tabac (p. ex., cannabis CBD légal).

Concernant les drogues illégales, plusieurs initiatives politiques⁵⁸ ont par le passé proposé que les actifs saisis lors de procédures pénales en cas d'infractions à la loi sur les stupéfiants soient utilisés pour financer des centres stationnaires de réinsertion des toxicomanes. Toutefois, dans son rapport en réponse au postulat 10.3007 CSSS-N, l'Office fédéral de la justice (OFJ) avait conclu que, pour différentes raisons (difficulté de délimitation, forte variabilité des montants, souveraineté cantonale), il n'était pas adéquat d'affecter l'argent du narcotrafic à l'aide en cas d'addiction.

Les programmes de prévention cantonaux (cf. 4.4) sont financés au moyen des contributions à la prévention versés par les assurés (assurance maladie). Ces dernières sont destinées à la promotion de la santé et à la prévention.

Des investissements plus importants sont nécessaires, surtout aux niveaux cantonal et communal, si l'on souhaite intensifier l'approche D+I P, renforcer l'aide en cas d'addiction pour les jeunes et mettre en œuvre les dispositions de la protection légale de la jeunesse. Dans les cantons, la prévention des addictions a subi une forte pression budgétaire ces dernières années. Or, dans ce domaine en particulier, les effets d'une réduction de l'offre ne se font sentir qu'à moyen et long termes, il n'est donc pas possible d'émettre à ce stade un avis définitif sur la question.

L'OFSP identifie globalement quatre orientations concernant le financement.

- **Financement stable** : dans ce cas, étendre la protection de la jeunesse n'est pas possible. On peut toutefois **modifier éventuellement les priorités** dans le cadre des ressources disponibles, donc sans augmenter le total des dépenses. En se fondant sur ses bases légales, l'OFSP privilégie déjà les mesures précitées (cf. 6.2 et 6.3) qui, selon l'état actuel des connaissances, sont les plus efficaces. D'autres améliorations pourraient être réalisées en renforçant la protection légale de la jeunesse (cf. 6.1).
- Instauration d'une **taxe pour la prévention** sur toutes les substances addictives légales et création d'un **fonds de prévention** général pour les substances addictives. Cette taxe est matériellement justifiée puisque tous ces produits recèlent un risque pour la santé. Ce constat vaut également pour le « cannabis CBD » légal avec une teneur en THC inférieure à 1 %.
- **Élargissement de l'affectation des taxes existantes pour la prévention** : les ressources provenant des taxes sur le tabac et, le cas échéant, sur la nicotine pourraient également être utilisées pour la prévention contre les substances illégales (p. ex., cannabis). La prévention des addictions porte souvent sur toutes les substances et intervient avant la consommation de substances par les enfants. Il paraît donc objectivement justifié d'assouplir l'affectation des taxes. En outre, cet élargissement irait dans le sens de la stratégie nationale Addictions. Enfin, on pourrait envisager la création d'une taxe pour la prévention sur les substituts de tabac, puisque ces derniers comportent tous des risques pour la santé.

Si à l'avenir, le législateur devait décider de créer un marché réglementé pour le cannabis (ou une autre substance), il est impératif, sous l'angle de la protection de la jeunesse, de prélever également une taxe pour la prévention. Cela permettrait de renforcer la prévention, comme le font déjà certaines provinces canadiennes et certains États américains.

- **Relèvement des taxes pour la prévention** afin de parvenir à une protection globale de la jeunesse, à l'exemple du modèle islandais.

7. Conclusion

Ce bilan contient un récapitulatif des réponses aux trois questions traitées dans le présent rapport.

7.1 Comment réglementer efficacement la protection de la jeunesse en lien avec les essais pilotes avec le cannabis ?

Ces essais pilotes concernent uniquement des adultes. Concernant la protection de la jeunesse, la principale préoccupation est donc d'empêcher que les jeunes aient accès au cannabis destiné à ces essais. Le projet de modification de la loi et de l'ordonnance y relative prévoit plusieurs mesures à cet effet.

- Les projets pilotes doivent garantir **la protection de la santé et de la jeunesse**.
- Les participants aux essais doivent être **âgés d'au moins 18 ans**.
- Le **cannabis remis pour les essais** doit être **emballé et conservé avec un dispositif à l'épreuve des enfants**.
- Si le cannabis destiné aux essais est remis à des mineurs, les **dispositions pénales** en vertu de l'art. 19^{bis} LStup sont applicables (peine privative de liberté de trois ans ou peine pécuniaire).
- Le **requérant doit clarifier avec les autorités d'exécution et de poursuite pénale** les aspects relatifs aux mesures pour le maintien de l'ordre public, la sécurité et la protection de la jeunesse.
- Le requérant doit présenter un **concept de prévention, de protection de la jeunesse ainsi que de protection de la santé**, qui énonce les mesures prévues par le projet en la matière.

Si l'un des points susmentionnés n'est pas respecté, l'OFSP peut décider de ne pas accorder d'autorisation pour la réalisation de l'étude ou de retirer une autorisation préalablement octroyée.

7.2 Sur quels points la protection de la jeunesse actuelle présente-t-elle des défauts de mise en œuvre et quelles mesures permettraient de corriger ces défauts ?

En matière de substances addictives, la **protection légale de la jeunesse** est nécessaire sans être suffisante. Pour protéger efficacement les jeunes contre les substances addictives, elle doit aller de pair avec des mesures de **promotion de la santé et de prévention** s'adressant à tous les enfants et les adolescents, avec des mesures de **détection et d'intervention précoces** destinées aux jeunes en danger et avec des mesures d'**aide en cas d'addiction** axées sur les jeunes présentant une dépendance ou une consommation problématique. Une protection de la jeunesse efficace doit englober et coordonner l'ensemble de ces trois domaines.

a) **Protection légale de la jeunesse**

Du point de vue de la protection de la jeunesse, tant le marché noir non contrôlé des drogues illégales que le marché peu régulé des substances addictives légales posent problème. Dans un marché noir, les jeunes vulnérables qui consomment des substances addictives sont davantage exposés (en raison de l'absence de contrôle des substances, de la criminalisation et de la difficulté à les atteindre avec des offres d'aide). Dans un marché légal des substances addictives, les jeunes particulièrement vulnérables peuvent mieux être atteints par des mesures de prévention puisqu'ils n'ont pas besoin de se cacher dans l'illégalité. Toutefois, les incitations du marché, la publicité et la disponibilité en libre accès augmentent le risque que les jeunes soient tentés de consommer en plus grand nombre. D'un

point de vue sanitaire et de protection de la jeunesse, il faudrait donc tâcher de mettre en place un contrôle étatique strict du marché.

Dans le domaine du **cannabis et des autres stupéfiants illégaux**, la marge de manœuvre est relativement faible, en raison de l'interdiction générale. Tout au plus pourrait-on examiner si la poursuite pénale des consommateurs mineurs de stupéfiants ne devrait pas être remplacée par un **système de mesures avec consultations obligatoires** afin de ne pas criminaliser inutilement les jeunes en question et de les soutenir de façon plus efficace avec des offres appropriées (meilleures détection et intervention précoces). **L'interdiction de consommer demeurerait valable mais ne serait plus sanctionnée pénalement.**

En ce qui concerne **l'alcool et le tabac**, la Suisse possède un arsenal de protection de la jeunesse peu développé en comparaison internationale. Ajouter les mesures supplémentaires suivantes permettrait d'améliorer significativement la situation :

- **Imposition appropriée des produits de substitution du tabac et des cigarettes électroniques**
- **Fixation de prix minimum pour l'alcool**
- **Interdiction de la vente d'alcool durant la nuit**
- **Interdiction générale de publicité et de sponsoring concernant l'alcool et le tabac**
- **Retraits de licence en cas de vente à des mineurs**

De même que dans le domaine illégal, il s'agit ici cependant avant tout de renforcer **l'application de l'interdiction existante de vente** à des jeunes. Une exécution durablement efficace des dispositions de protection légale de la jeunesse nécessiterait des ressources policières considérablement plus importantes que celles mises à disposition actuellement.

b) Promotion de la santé et prévention

Les mesures de promotion de la santé et de prévention correspondent à l'état actuel des connaissances. Toutefois, le potentiel de développement quantitatif est considérable. Par rapport à ses pays voisins, la Suisse a surtout des **retards à combler dans le domaine de la promotion précoce de la santé**. L'accent devrait être mis ici sur le renforcement des familles défavorisées, dont les enfants présentent un risque accru de développer une dépendance. Le développement des offres suppose des ressources supplémentaires de la part des cantons et des communes en charge de la mise en œuvre de la politique sur les addictions.

c) Détection et intervention précoces

Le concept de D+I P est désormais bien connu parmi les professionnels proposant des prestations sanitaires et sociales de base pour les jeunes (école, commune, animation socioculturelle, médecine de premier recours, etc.). Dans ce domaine, les mesures doivent se concentrer sur les **offres de formations initiale et continue**. En outre, il convient de **mieux relier les différents acteurs** entre eux. L'OFSP définit ici un axe prioritaire dans le cadre de la stratégie Addictions, car l'approche D+I P est considérée, outre les mesures légales, comme particulièrement efficace.

d) Aide aux jeunes en cas d'addiction

L'offre d'aide aux jeunes en cas d'addiction est vaste et diverse, y compris en comparaison internationale. Dans ce domaine, il s'agit donc avant tout de faire progresser l'offre sur le plan qualitatif, dans le sens d'un **développement conceptuel**. Il existe notamment un potentiel de développement au niveau des **offres de niche pour jeunes**, telles que les thérapies brèves ou les thérapies contre le cannabis. Par ailleurs, on note des besoins en termes d'**institutions de traitement stationnaire dédiées aux jeunes**.

7.3 Comment, de manière générale, appliquer et financer efficacement la protection de la jeunesse dans le domaine de la consommation de substances addictives ?

Une protection de la jeunesse durablement efficace nécessite aux niveaux fédéral, cantonal et communal considérablement plus de moyens financiers, en particulier pour la prévention et la promotion de la santé, et davantage de ressources policières pour faire appliquer la protection légale de la jeunesse. Dans le cadre des mesures d'économie, ces dépenses étaient à la baisse ces dernières années.

Un moyen pour inverser cette tendance consisterait à créer un **fonds de prévention des addictions** qui regrouperait les fonds actuels de prévention du tabagisme et de prévention de l'addiction aux jeux et éventuellement la dîme de l'alcool. Ce fonds pourrait bénéficier de recettes supplémentaires par la mise en place d'une taxe pour la prévention sur les produits de substitution du tabac. L'affectation du revenu des prélèvements pourrait être élargie de sorte que les fonds récoltés puissent, dans le sens de l'**approche englobant toutes les formes d'addiction**, être utilisés pour la prévention et la lutte contre toutes les substances addictives.

Voici ce qu'il faut retenir en substance :

1. Les mesures de protection légale de la jeunesse prévues au cas où des essais pilotes avec du cannabis devaient être autorisés sont appropriées et suffisantes. D'autres mesures afin de protéger les jeunes contre le cannabis doivent être mises en place en dehors de cette réglementation spéciale, dans le cadre de la stratégie Addictions.
2. Les mesures générales de protection de la jeunesse prévues par la Confédération, les cantons et les communes sont variées, multiples et globalement utiles.
3. Un potentiel d'amélioration existe avant tout dans les domaines suivants :
 - renforcement et uniformisation de la protection légale de la jeunesse, toutes substances confondues
 - application des mesures légales existantes de protection de la jeunesse
 - renforcement de la promotion précoce de la santé
 - diffusion de l'approche de détection et intervention précoces
4. Pour que ces points puissent être améliorés, il faudrait davantage de ressources financières et en personnel pour le travail de prévention et l'exécution par la police aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes.

Les présentes conclusions sont cependant provisoires et devraient être soumises à un examen approfondi et concrétisées en associant les cantons et les communes.

8. Annexe, tableau 2 : Protection de la jeunesse et prévention

Vue d'ensemble des mesures actuelles de la Confédération/l'OFSP (parfois avec d'autres acteurs) dans le cadre de la stratégie Addictions 2017–2024 (et de la stratégie MNT)

Protection légale de la jeunesse	Protection légale de la jeunesse Les conditions-cadres légales de la protection de la jeunesse sont fixées dans la loi sur les produits du tabac, la loi fédérale sur l'alcool, la loi sur les denrées alimentaires et la loi sur les stupéfiants. Cela exclut donc une protection légale de la jeunesse englobant les différentes substances addictives.	Cannabis / stupéfiants La protection légale de la jeunesse comprend avant tout les dispositions spécifiques de la loi sur les stupéfiants relatives au commerce avec des jeunes et à la possession et la consommation de stupéfiants par des jeunes. La consommation de stupéfiants est illégale, par principe.	<ul style="list-style-type: none">• La loi sur les stupéfiants (LStup) prévoit des dispositions pénales spécifiques pour la remise non autorisée de stupéfiants à des mineurs (art. 19^{bis} LStup).• Le trafic de drogues à proximité des écoles entraîne dans tous les cas une peine privative de liberté d'un an au moins (art. 19, al. 2, let. d, 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 d'enfants ou d'adolescents dont ils ont constaté ou supposent qu'ils souffrent de troubles liés à l'addiction (art. 3c LStup).• Les enfants et les adolescents de moins de 18 ans sont jugés selon le droit pénal des mineurs. Les aspects prioritaires sont la protection et l'éducation des jeunes.
		Alcool La protection de la jeunesse en matière d'alcool est réglementée dans deux lois. Les cantons peuvent prévoir des dispositions allant au-delà de la législation fédérale. L'application des dispositions de protection de la jeunesse énoncées dans la LDAI est du ressort des cantons. S'agissant de celle de la loi sur l'alcool, les tâches sont réparties entre la Confédération (publicité sur les spiritueux) et les cantons (âge minimum pour la remise). Le respect des limites d'âge est contrôlé dans les cantons au moyen d'achats-tests.	<ul style="list-style-type: none">• La <i>loi fédérale sur l'alcool (LAlc)</i> prévoit dans son art. 41 une interdiction de remise de boissons distillées aux enfants et adolescents de moins de 18 ans. L'art. 42b interdit en outre la publicité lors de manifestations auxquelles participent surtout des enfants et des adolescents ou qui sont organisées principalement pour eux.• L'art. 14 de la <i>loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI)</i> interdit la remise de boissons alcoolisées aux jeunes de moins de 16 ans. Dans l'art. 43 de l'<i>ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs)</i>, le Conseil fédéral limite en outre la publicité pour les boissons alcoolisées destinée spécifiquement aux jeunes de moins de 18 ans.• En vertu de l'art. 10 de la <i>loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV)</i>, il est interdit de passer de la publicité pour les spiritueux à la radio ou à la télévision. Le Conseil fédéral a édicté dans l'ordonnance correspondante des restrictions plus larges concernant la publicité d'alcool à la radio et à la télévision.• Impôt spécial de 300 % sur les boissons connues sous le nom d'« alcopops » (mélanges de boissons prêts à consommer, fortement sucrés, avec une teneur en alcool inférieure à 15 %) et qui s'adressent spécifiquement aux jeunes (art. 23^{bis}, al. 2^{bis}, LAlc).

Tabac

Actuellement, la protection de la jeunesse dans le domaine du tabagisme est essentiellement réglementée dans l'ordonnance sur le tabac (sur la base de la loi sur les denrées alimentaires). La nouvelle loi sur les produits du tabac est présentement en cours d'examen au sein du Parlement.

- La nouvelle *loi sur les produits du tabac (LPTab)* prévoit une interdiction de remise aux jeunes de moins de 18 ans (vente et remise sans échange d'argent).
- La publicité, y compris la promotion et le sponsoring, ne doit pas s'adresser « spécifiquement » aux jeunes de moins de 18 ans (comme jusqu'à présent). Les restrictions en matière de publicité font encore l'objet de débats au sein du Parlement. Les cantons peuvent édicter des mesures plus strictes dans le domaine de la publicité.
- Une base légale doit être créée pour les achats tests.
- Cigarettes remises dans des emballages de 20 pièces au minimum. Pas de remise de cigarettes à l'unité (comme jusqu'à présent).
- Les récipients de liquides contenant de la nicotine doivent être munis d'un dispositif de sécurité pour enfants.
- La charge fiscale des tabacs manufacturés et des produits de substitution du tabac est fixée dans la loi fédérale sur l'imposition du tabac (LTab). Étant donné que les jeunes sont particulièrement sensibles aux prix, une imposition suffisamment élevée constitue une mesure importante de protection de la jeunesse.
- Interdiction de fumer dans les espaces publics (à l'exception des fumoirs et des établissements fumeurs) fixée dans la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif et dans l'ordonnance concernant le tabagisme passif (OPTP).

Conditions-cadres structurelles

L'activité physique favorise la santé psychique, diminue les troubles du sommeil et les dépressions et permet de mieux gérer le stress et l'anxiété. L'OFSP œuvre avec l'économie ou d'autres offices fédéraux en faveur d'un environnement propice à l'activité physique et à la mobilité active (Projets-modèles pour un développement territorial durable et Bureau de coordination pour la mobilité durable). Voici quelques exemples qui visent en particulier les enfants et les adolescents :

Projet-modèle pour un développement territorial durable

Bureau de coordination pour la mobilité durable

Autres projets (co-financés par la Confédération, le Fonds de prévention du tabagisme, la dîme de l'alcool, Promotion Santé Suisse, entre autres)
Office fédéral du sport

L'« Alliance école+vélo » a pour but de faire davantage circuler les enfants et les adolescents à vélo et de donner aux écoles les moyens de promouvoir le vélo, notamment en l'intégrant dans le quotidien scolaire.

Bikecontrol safety est une offre de promotion du vélo pour les jeunes de 10 à 16 ans, « Défi vélo » une autre pour les jeunes de 15 à 20 ans.

Gemeinde bewegt (Ma commune bouge) est un projet dans le cadre duquel des enfants et des adolescents étaient invités à participer à rendre les chemins vers l'école plus sûrs et plus attractifs.

IdéeSport : permettre l'accès aux salles et aux structures de sport afin de promouvoir l'activité physique des enfants et des adolescents. Accessible simplement, gratuitement. Utiliser le sport comme moyen de prévention de la violence et des addictions, de promotion de la santé et de l'intégration sociale.

Jeunesse+Sport : cours et camps de sport pour enfants et adolescents ; touche plus de 500 000 jeunes.

Cool and clean : pour du sport juste et propre (tabac, alcool, dopage, ...) Fairplay, compétence de vie

Promotion de la santé et prévention

<p>Promotion précoce de la santé Le développement physique, psychique et social d'une personne commence dès la petite enfance. Les quatre premières années de la vie sont déterminantes pour ce développement ; c'est dans cette période-là que sont posées les bases des compétences sociales et personnelles et de la capacité de résilience d'une personne.</p>	<p>Concept de promotion précoce de la santé L'OFSP a élaboré en collaboration avec les acteurs pertinents un concept qui est désormais mis en œuvre au moyen des mesures suivantes :</p>	<p>Il convient d'examiner la faisabilité de la mise en place d'un réseau des organisations et des professionnels œuvrant dans le domaine de la petite enfance (avec un accent sur le domaine de la santé) et, si les conclusions sont positives, de créer ce réseau. En particulier les familles défavorisées doivent bénéficier d'un meilleur soutien aussi tôt que possible. (Orientation et bonnes pratiques)</p> <p>La coordination des professionnels et des institutions des domaines concernés (santé, action sociale, formation) est renforcée.</p> <p>Information et sensibilisation sur l'importance de la promotion de la santé et de la prévention durant la petite enfance.</p>
<p>Prévention à l'école Les cantons, communes et écoles bénéficient d'un soutien pour la création de conditions-cadres propices à la santé et la transmission de connaissances en matière de prévention et de promotion de la santé. L'OFSP s'engage par le biais des mesures suivantes :</p>	<p>éducation + santé Réseau Suisse (é+s)</p> <p>Réseau d'écoles21</p> <p>Éducation 21</p>	<p>L'OFSP dirige en accord avec la CDIP le réseau d'institutions spécialisées qui se fixe des objectifs communs et élabore des instruments, recommandations, etc. concernant la promotion de la santé dans le système scolaire. Exemples : promotion de la santé dans des structures de jour, analyse des besoins en matière de santé psychique dans les écoles suisses (avec treize recommandations pour les acteurs de la promotion de la santé, afin qu'ils puissent développer leurs activités de façon plus ciblée).</p> <p>L'OFSP a créé le réseau d'écoles21 en collaboration avec Promotion Santé Suisse. Les écoles qui font partie de ce réseau (actuellement 1918 écoles, regroupant près de 350 000 élèves) poursuivent l'objectif de prévention et de promotion de la santé et appliquent diverses mesures en fonction des besoins. Les écoles bénéficient d'un conseil de la part du réseau d'écoles21 et de leurs interlocuteurs cantonaux.</p> <p>L'OFSP fournit une contribution importante au mandat de prestation de base de la fondation éducation21, dont le but consiste à introduire l'éducation en vue d'un développement durable de manière transversale dans les différents plans d'études régionaux. Le thème de la santé est l'un des piliers fondamentaux. Parmi les offres proposées se trouvent par exemple des médias didactiques sur le développement de compétences personnelles et sociales (qui forment la base de la prévention contre la consommation de substances) ou des manifestations de formation continue.</p>

D+I P	<p>Détection et intervention précoces L'approche de D+I P est considérée, outre les mesures structurelles, comme manifestation efficace. Par détection précoce, nous entendons le repérage à un stade peu avancé d'évolutions, de particularités ou d'événements qui pourraient conduire au développement d'une addiction.</p>	<p>Concept de D+I P Des documents de référence et des instruments sont élaborés et mis à disposition pour soutenir les acteurs dans la pratique.</p>	<p>Les professionnels qui sont en contact avec des personnes potentiellement en danger sont formés (formation initiale ou continue) à appliquer l'approche de D+I P au quotidien dans leurs différents cadres (famille, école, loisirs, travail, commune). Les documents de référence et les instruments nécessaires sont élaborés et mis à disposition. Exemples de documents de référence élaborés jusqu'à présent :</p> <ul style="list-style-type: none"> • École et cannabis. Règles, mesures et détection précoce. Guide à l'intention des enseignants et des établissements • Comment prendre les jeunes – Détection et intervention précoces chez les jeunes en phase critique (en allemand) • Intervention précoce auprès des jeunes – bases légales pour les écoles et les communes <p>Les acteurs compétents dans les cantons, communes et villes ainsi que les institutions reçoivent des informations et des arguments qui démontrent pourquoi cela vaut la peine d'investir dans des structures et des procédures de D+I P et indiquent comment s'y prendre.</p> <p>Financement de projets pilotes de D+I P avec des écoles et des communes intéressées. Multiplication des bonnes pratiques.</p>
		feel-ok.ch	Programme d'intervention en ligne pour jeunes, enseignants et parents
	Aide en cas	Conseil et traitement	SafeZone.ch

Financement	Fonds et taxes pour la prévention	<p>Fonds de prévention du tabagisme Financement de projets dans divers domaines de la vie</p>	Programme pour les jeunes et les adolescents divers projets (dont <i>Cool and clean</i>)
		<p>Fonds de prévention des problèmes liés à l'alcool : financement de projets de prévention de l'alcoolisme selon l'art. 43a LAlc. De nombreux projets concernent plusieurs substances.</p> <p>Dîme de l'alcool : cette ressource offre des moyens aux cantons pour lutter contre les causes et les effets de l'alcoolisme mais aussi de l'abus d'autres substances addictives, de stupéfiants ou de médicaments.</p>	Divers programmes et projets de prévention sont financés par la Confédération ou les cantons.

9. Liste des sources et commentaires

¹ FF 2019 2497

² Office fédéral de la santé publique (2015). Stratégie nationale Addictions 2017–2024

³ Delgrande Jordan M., Schneider E., Eichenberger Y. & Kretschmann A. (2019). *La consommation de substances psychoactives des 11 à 15 ans en Suisse – Situation en 2018 et évolutions depuis 1986 – Résultats de l'étude Health Behaviour in School-aged Children (HBSC)*. Lausanne : Addiction Suisse

⁴ Office fédéral de la statistique (2018). Enquête suisse sur la santé 2017.

⁵ Addiction Suisse (2017). *Monitoring suisse des addictions. Consommation d'alcool, de tabac et de drogues illégales en Suisse en 2016* Lausanne : Addiction Suisse

⁶ Le présent rapport se concentre sur la protection de la jeunesse dans le domaine des substances addictives. Les trois dimensions de cette protection (protection légale de la jeunesse, promotion de la santé et prévention ainsi que l'aide aux jeunes en cas d'addiction) peuvent cependant être transférées de manière analogue aux addictions comportementales telles que l'addiction aux jeux d'argent ou aux jeux en ligne. Des mesures de protection spécifiques à la jeunesse sont nécessaires dans le domaine des addictions comportementales sur le plan des dispositions légales et sur le plan de l'offre thérapeutique spécialisée, qui doit encore en partie être créée.

⁷ Office fédéral de la santé publique (2018). *Promotion de la santé et prévention durant la petite enfance*

⁸ RS 817.06

⁹ RS 680

¹⁰ RS 812.121

¹¹ Dans le domaine des addictions comportementales, il existe en outre des dispositions spécifiques à la jeunesse concernant les jeux d'argent.

¹² RS 784.40

¹³ RS 818.31

¹⁴ RS 818.311

¹⁵ RS 641.31

¹⁶ RS 784.4

¹⁷ RS 817.02

¹⁸ RS 817.0

¹⁹ RS 641.411

²⁰ RS 210

²¹ L'art. 314d CC fait référence de manière générale à la mise en danger du bien-être de l'enfant et peut notamment être invoqué en cas de consommation problématique d'alcool.

²² RS 311.1

²³ RS 312.1

²⁴ Rapport de fond non publié réalisé dans le cadre de l'élaboration du rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Rechsteiner 17.4076 « Avenir de la politique suisse en matière de drogue »

²⁵ Cf. également la réponse du Conseil fédéral à l'[Ip Herzog 19.3313 « Remise de cannabis. Mettre fin à des expériences irresponsables sur l'être humain »](#)

²⁶ Nagin D. & Pogarsky G. « Integrating Celerity, Impulsivity, and Extralegal Sanction Threats into a Model of General Deterrence: Theory and Evidence », *Criminology*, 39 (4), 2001

²⁷ Rapport annuel 2011 de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies

²⁸ Babor T., Caulkins J., Griffith E., Fischer B., Foxcroft D., Humphreys K., Obot I., Rehm J., Reuter P., Room R., Rossow I. & Strang J. (2010). *Drug Policy and the Public Good*. New York: Oxford University Press

- ²⁹ Degenhardt L., Chiu W., Sampson N., Kessler R. C., Anthony J. C., de Girolamo G., Gureje O., Huang Y., Karam A., Kostyuchenko S., Lepine J. P., Mora M. E. M., Neumark Y., Ormel J. H., Pinto-Meza A., Posada-Villa J., Stein D. J., Takeshima T. & Wells J. E. (2008). Toward a Global View of Alcohol, Tobacco, Cannabis, and Cocaine Use: Finding from the WHO World Mental Health Surveys. *PLoS Medicine*, 5 (7), 1–14
- ³⁰ La possession de quantités minimales de cannabis (moins de dix grammes) est déjà non punissable au titre d'acte préparatoire non seulement pour les adultes, mais aussi pour les mineurs, en vertu de l'art. 19b, al. 2, LStup, cf. ATF 6B_509/2019 du 2 juillet 2019.
- ³¹ Les données issues des statistiques suisses d'aide aux personnes dépendantes act-info de 2017 montrent que la moitié environ des jeunes pris en charge pour consommation de cannabis ont été adressés suite à une condamnation ou une mesure prononcée par les autorités judiciaires ou la police.
- ³² Babor T. F., Caetano R., Casswell S., Edwards G., Giesbrecht N., Graham K. Alcohol: no ordinary commodity. Research and public policy. 2nd ed. New York : Oxford University Press ; 2010
- ³³ Organisation mondiale de la santé. Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac. Genève : OMS ; 2003. Accessible à l'adresse : https://www.who.int/fctc/text_download/fr/
- ³⁴ Wagenaar A. C., Salois M. J. & Komro K. A. (2009). Effects of beverage alcohol price and tax levels on drinking: a meta-analysis of 1003 estimates from 112 studies. *Addiction*, 104 (2), 179–190
- ³⁵ Holmes J., Meng Y., Meier P. S., Brennan A., Angus C., Campbell-Burton A., ... & Purshouse R. C. (2014). Effects of minimum unit pricing for alcohol on different income and socioeconomic groups: a modelling study. *The Lancet*, 383 (9929), 1655–1664
- ³⁶ Cf. [19.3958 Mo CSSS-CE « Imposition des cigarettes électroniques »](#)
- ³⁷ Wilkinson C., Livingston M. & Room R. (2016). Impacts of changes to trading hours of liquor licences on alcohol-related harm: a systematic review 2005–2015. *Public Health Research & Practice*, 26 (4). doi: UNSP e264164410.17061/phrp2641644
- ³⁸ Wicki M. & Gmel G. (2011). Hospital admission rates for alcoholic intoxication after policy changes in the canton of Geneva, Switzerland. *Drug and Alcohol Dependence*, 118, 209–215. doi: 10.1016/j.drugalcdep.2011.03.020
- ³⁹ Wicki M., Gmel G., Kuendig H. et al. (2018). Analyse d'effets de la restriction de vente de boissons alcooliques à l'emporter entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2015 dans le canton de Vaud (art. 5 LADB). Analyses secondaires de données hospitalières. Lausanne : Addiction Suisse
- ⁴⁰ Une extension de l'interdiction de publicité est actuellement en discussion dans le cadre des délibérations parlementaires concernant la loi sur les produits du tabac. L'extension de l'interdiction de publicité est une condition préalable à la ratification de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT).
- ⁴¹ Le cannabis y a été légalisé en 2018 pour les adultes en tant que substance addictive ; en parallèle, les peines pour la remise à des mineurs ont été considérablement durcies. Au cours de la première année qui a suivi l'introduction du marché légal du cannabis, il n'y a pas eu d'infraction avérée aux dispositions relatives à la protection de la jeunesse de la part de vendeurs sous licence.
- ⁴² Il a été prouvé que la répétition d'achats-tests a pour effet de diminuer le nombre de violations, cf. Stucki S., Scheuber N., Straccia C., Tichelli E. & Rihs-Middel M. (2009). Regard sur les achats-tests en Suisse de 2000 à 2008. Rapport final
- ⁴³ Paschall M. J., Grube J. W. & Kypri K. (2009). Alcohol control policies and alcohol consumption by youth: a multi-national study. *Addiction*, 104 (11), 1849–1855
- ⁴⁴ Foster S., Held L., Estévez N., Gmel G. & Mohler-Kuo M. (2015). Liberal alcohol legislation: does it amplify the effects among Swiss men of person-related risk factors on heavy alcohol use? *Addiction*, 110 (11), 1746–1756
- ⁴⁵ Nordlund (2016). Alcohol Policy, Norms and Drinking Habits in Different European Countries. *Journal of Alcoholism & Drug Dependence*, 4(5)
- ⁴⁶ Anderson P., Braddick F., Reynolds J. & Gual A. (2012). Alcohol Policy in Europe: Evidence from Amphora

- ⁴⁷ Joossens L. & Raw M. (2014). The Tobacco Control Scale 2013 in Europe. A report of the Association of the European Cancer Leagues
- ⁴⁸ Haden M. & Emerson B. (2014). A vision for cannabis regulation: a public health approach based on lessons learned from the regulation of alcohol and tobacco. *Open Medicine*, 8 (2), 73–80
- ⁴⁹ Ghosh T., van Dyke M., Maffey A., Whitley E., Gillim-Ross L. & Wolk, L. (2016). The Public Health Framework of Legalized Marijuana in Colorado. *American Journal of Public Health* 106: 21–27
- ⁵⁰ Suisse : 0,2 % du produit intérieur brut (PIB). La moyenne pour l'ensemble des pays de l'OCDE est à 0,8 %
- ⁵¹ <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/gesund-leben/gesundheitsfoerderung-und-praevention/praevention-fuer-kinder-und-jugendliche/fruehe-kindheit.html>
- ⁵² Santé publique Suisse, SSPH+ & ZHAW (2019). Manifeste Enfants et adolescents en bonne santé L'enfance et l'adolescence présentent de grandes opportunités pour la santé
- ⁵³ Sigfusdottir I. D., Thorlindsson T., Kristjansson A. L., Roe K. M. & Allegrante J. P. (2008). Substance use prevention for adolescents: the Icelandic Model. *Health Promotion International*, 24 (1), 16–25
- ⁵⁴ Cf. également la motion Geissbühler 15.3143 « Campagne de prévention contre le cannabis. Une part importante de la promotion de la santé »
- ⁵⁵ Bühler, Anneke & Thurl, Johannes (2013). Expertise zur Suchtprävention. Aktualisierte und erweiterte Neuauflage der «Expertise zur Prävention des Substanzmissbrauchs». Cologne : Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
- ⁵⁶ Le projet « WarningMeth » à Neuchâtel, par exemple
- ⁵⁷ L'OFSP et les cantons ont mis au point safezone.ch, un portail proposant des consultations en ligne pour l'aide en cas d'addiction et la prévention des addictions.
- ⁵⁸ Cf. Postulat CSSS-CN 10.3007 « Argent saisi dans le trafic de drogue à des fins de traitement de toxicomanes » et Iv. pa. 98.450 « Argent saisi dans le trafic de drogue à des fins de traitement de toxicomanes » (Gross)