Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Berne, le 1er novembre 2023

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat Minder 21.3280 du
18 mars 2021

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Sommaire

Abréviations **5**

Illustrations **6**

Tableaux **6**

Annexes **6**

Résumé **7**

1 Contexte **14**

1.1 Postulat **14**
1.2 Bases et contenu du rapport **16**

2 La plante de chanvre (*Cannabis sativa* L.) **18**

2.1 Origine commune de tous les types de chanvre **18**
2.2 Chanvre industriel **19**
2.3 Chanvre à usage médical/stupéfiant **19**
2.4 Chanvre à fleurs/aromatique **20**
2.5 Cannabinoïdes, substances actives de la plante de chanvre **20**
2.5.1 Phytocannabinoïdes 20
2.5.2 Endocannabinoïdes 20
2.5.3 Cannabinoïdes de synthèse 21
2.5.4 Substances mimétiques des cannabinoïdes (« cannabinoïdes synthétiques ») 21

3 Réglementation du chanvre/cannabis en vigueur **22**

3.1 Le cannabis dans la législation sur les stupéfiants **22**
3.1.1 Interdiction du cannabis destiné à des fins non médicales dans la législation sur les stupéfiants 22
3.1.2 La teneur en THC comme critère relevant de la législation sur les stupéfiants 22

3.2 Le chanvre/cannabis dans d'autres domaines juridiques **23**
3.3 Dispositions du droit international **24**
3.3.1 Conventions de l'ONU relatives au contrôle des drogues 25
3.3.2 Convention d'application de l'accord de Schengen 26

4 Produits à base de chanvre non soumis à la législation sur les stupéfiants **28**

4.1 Production agricole et culture de chanvre pauvre en THC **28**
4.2 Matières premières **29**
4.3 Aliments pour animaux **29**
4.4 Denrées alimentaires **30**
4.4.1 Sécurité des denrées alimentaires contenant du chanvre 30
4.4.2 Teneurs maximales en THC dans les denrées alimentaires 30
4.4.3 Denrées alimentaires contenant du chanvre considérées comme traditionnelles 31
4.4.4 Denrées alimentaires contenant du chanvre considérées comme nouvelles sortes de denrées alimentaires 31
4.4.5 Étiquetage selon le droit des denrées alimentaires 32

4.5 Médicaments contenant du CBD **32**
4.5.1 Médicaments contenant du CBD autorisés 32
4.5.2 Médicaments contenant du CBD dispensés d'autorisation 34

4.6 Cosmétiques **34**
4.7 Huiles parfumées et autres produits chimiques **35**
4.8 Produits à fumer contenant des succédanés de tabac **35**
4.9 Produits contenant des succédanés de tabac destinés à être chauffés, reniflés ou

mastiqués 36
4.10 Défis associés aux produits à base de chanvre pauvres en THC 36
4.10.1 Manque d'uniformité de l'exécution cantonale 37
4.10.2 Attribution de produits imprécise ou trompeuse 37
4.10.3 Utilisation de produits à base de chanvre pauvres en THC à des fins récréatives 38
4.10.4 Phytocannabinoïdes psychotropes non réglementés 47
4.10.5 Définition des teneurs maximales de résidus de THC dans les denrées alimentaires 48
4.10.6 Mise en œuvre de l'interdiction du cannabis dans les cosmétiques 48
4.10.7 Résidus de THC lors du procédé de fabrication de produits à base de chanvre pauvres en THC 49
4.10.8 Autorisations d'importation de chanvre et de produits à base de chanvre pauvres en THC 50
4.11 Conclusions 50
4.11.1 Questions de délimitation dans le domaine de l'exécution 50
4.11.2 Adaptations possibles des bases légales 51
4.11.3 Nécessité de renforcer la recherche et d'améliorer les données 52
5 Cannabis destiné à des fins médicales 55
5.1 Contexte 55
5.1.1 Intérêt croissant pour le cannabis dans le domaine médical 55
5.1.2 Révision de la loi sur les stupéfiants de 2022 55
5.2 Réglementation du cannabis à des fins médicales 55
5.2.1 Système de contrôle relevant de la législation sur les stupéfiants 56
5.2.2 Procédure d'autorisation dans le cadre du droit des produits thérapeutiques 56
5.2.3 Qualité des médicaments à base de cannabis 56
5.2.4 Remboursement des médicaments à base de cannabis 57
5.2.5 Collecte de données limitée dans le temps 58
5.2.6 Culture de cannabis médical 58
5.2.7 Circulation routière 59
5.3 Conclusions 59
6 Cannabis destiné à des fins récréatives 61
6.1 Risques pour la santé 61
6.2 Contexte de la Suisse 62
6.2.1 Évolution politique 62
6.2.2 Opinion de la population 63
6.2.3 Importance économique du marché noir du cannabis 63
6.2.4 Essais pilotes impliquant du cannabis 64
6.2.5 Iv. pa. Siegenthaler 65
6.3 Contexte international 66
6.3.1 Comparaison avec le droit des États membres de l'Union européenne 66
6.3.2 Comparaison avec le droit d'autres États 67
6.4 Situation juridique actuelle en Suisse 68
6.4.1 Procédure d'amende d'ordre 68
6.4.2 Essais pilotes impliquant du cannabis 68
6.5 Modèles de réglementation du cannabis 69
6.5.1 Variantes de réglementation en matière de substances psychoactives 70
6.5.2 Modèles de décriminalisation 71
6.5.3 Modèle de légalisation 73
6.5.4 Effets des différents modèles de réglementation sur l'économie 88
6.5.5 Effets des modèles de vente sur les objectifs de la réglementation 90
6.6 Apprentissages tirés de la réglementation de l'alcool et du tabac du point de vue de la santé publique 92

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

6.7 Compatibilité avec les conventions sur le contrôle des drogues 94
6.8 Conclusions....94
6.8.1 Approches possibles en vue d'une légalisation du cannabis axée sur la santé publique 95
6.8.2 Modèle de réglementation approprié du point de vue de la santé publique....97
6.8.3 Gestion d'éventuels conflits de droit international 99
7 Conclusion et recommandations 100

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Abréviations

OFSP	Office fédéral de la santé publique
LStup	Loi sur les stupéfiants
OCStup	Ordonnance sur le contrôle des stupéfiants
OEPStup	Ordonnance sur les essais pilotes au sens de la loi sur les stupéfiants
OTStup-DFI	Ordonnance sur les tableaux des stupéfiants
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
CBD	Cannabidiol
CND	*Commission on Narcotic Drugs*
CSC	Cannabis social clubs
DFI	Département fédéral de l'intérieur
Convention unique	Convention unique de l'ONU
INCB	*International Narcotics Control Board* (Organe international de contrôle des stupéfiants)
LPTh	Loi sur les produits thérapeutiques
LDAl	Loi sur les denrées alimentaires
ODAlOUs	Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels
LAO	Loi sur les amendes d'ordre
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
AOS	Assurance obligatoire des soins
CSSS-N nal	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil natio-
OTab	Ordonnance sur le tabac
THC	Tétrahydrocannabinol
ONU	Organisation des Nations Unies
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
OMS	Organisation mondiale de la santé

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Illustrations

Illustration 1 : représentation botanique de la plante de chanvre 18

Illustration 2 : qualification juridique du chanvre/cannabis 24

Illustration 3 : statu quo (pas de nouvelle réglementation) 41

Illustration 4 : réglementation spécifique des produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à des fins récréatives (variante 1) 43

Illustration 5 : inclusion des produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à des fins récréatives dans le droit des produits du tabac (variante 2) 45

Illustration 6 : inclusion des produits à base de chanvre pauvres en THC dans une législation spécifique pour le cannabis destiné à des fins récréatives (variante 3) – exemple à l'appui de prescriptions différentes suivant la teneur en THC 47

Illustration 7 : coûts sociaux et sanitaires selon la réglementation en matière de substances psychoactives 71

Tableaux

Tableau 1 : vue d'ensemble de la législation actuelle, des mesures à prendre et des recommandations figurant dans le rapport 13

Tableau 2 : vue d'ensemble des modèles 73

Tableau 3 : aperçu des effets potentiels des modèles de vente sur une série d'objectifs possibles de la réglementation 91

Annexes

Annexe 1 : vue d'ensemble des interventions parlementaires sur la réglementation du cannabis 2003-2022

Annexe 2 : vue d'ensemble des produits à base de cannabis

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Résumé

En acceptant le postulat Minder 21.3280 « Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit », le Conseil national a chargé le Conseil fédéral, en 2021, « d'examiner et de présenter dans un rapport **la manière de mieux exploiter sur le plan économique les différentes formes du chanvre (cannabis) et d'assujettir le cannabis à une réglementation moderne et complète** […]. ».

La plante de chanvre est utilisée à de multiples fins : d'une part en tant que chanvre industriel (sous forme d'huile et de fibre de chanvre essentiellement), d'autre part à des fins médicales ou récréatives en tant que chanvre à usage stupéfiant pour sa teneur en THC, la substance psychotrope qu'elle contient. Pour chacune de ces applications (chanvre non soumis à la législation sur les stupéfiants, cannabis comme médicament et cannabis comme substance psychoactive), le rapport présente le contexte, les bases légales et les mesures requises. Le tableau 1 récapitule le contenu du rapport.

En résumé, le Conseil fédéral considère comme non judicieuse une réglementation globale du chanvre et du cannabis aux diverses fins mentionnées dans le postulat car une loi d'une telle spécificité engloberait des domaines juridiques déjà réglés dans d'autres lois, que ce soit dans le droit de la sécurité des produits et des produits chimiques (chanvre pauvre en THC destiné à des fins industrielles) ou dans le droit des stupéfiants et des produits thérapeutiques (cannabis à usage médical). En revanche, il reconnaît la nécessité de prendre des mesures concernant le cannabis destiné à des fins récréatives et la volonté de la CSSS-N de réglementer cet usage dans le cadre d'une nouvelle loi spécifique. Cependant, il estime nécessaire de recommander d'en exclure ou d'y différencier les autres usages, non récréatifs, du chanvre. Idéalement, les expériences menées dans le cadre des essais pilotes impliquant du cannabis seront prises en compte.

Produits à base de chanvre non soumis à la législation sur les stupéfiants
Le chanvre et les produits à base de chanvre qui présentent une **teneur totale en THC inférieure à 1 %** ne sont pas soumis à la législation sur les stupéfiants ni aux contrôles relevant du droit des stupéfiants. Suivant l'usage prévu, les parties de la plante utilisées sont les fibres (textiles, papier, matériaux de construction), les graines (semences alimentaires, huile alimentaire, aliments pour animaux), les fleurs (produits contenant des succédanés de tabac) ou les cannabinoïdes extraits du chanvre (cosmétiques, médicaments). Les produits sont évalués individuellement, toutes leurs caractéristiques telles que la composition, l'utilisation prévue, le dosage, etc. étant prises en compte. **La classification d'un produit dans une catégorie donnée détermine la législation à laquelle il est soumis** (p. ex. droit des denrées alimentaires, droit des produits chimiques ou droit des produits thérapeutiques) et les autorités en charge du contrôle. Du fait de la multiplicité des usages du chanvre pauvre en THC, **la classification des produits se heurte parfois à des questions de délimitation et à des incertitudes dans l'exécution cantonale**. Cela s'explique notamment par une pratique intercantonale encore mal établie concernant les nouveaux produits. Cependant, le Conseil fédéral juge non pertinent de réglementer tous les usages du chanvre dans une nouvelle loi spécifique. **Dans l'ensemble, les réglementations générales relevant du droit des produits thérapeutiques, du droit des denrées alimentaires, du droit des produits chimiques ou du droit des produits du tabac offrent des bases légales claires, judicieuses et largement suffisantes** pour l'utilisation économique des produits à base de chanvre.

La diffusion croissante de produits à base de chanvre pauvre en THC commercialisés à des fins récréatives mais dont la classification légale est parfois mal définie représente un défi pour les autorités d'exécution dans les cantons et les offices fédéraux. Parmi les **produits à base de chanvre pauvres**

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

en THC destinés à des fins récréatives, ceux à teneur élevée en CBD ne cessent de gagner en importance. Dans la mesure où ces produits sont destinés à être fumés, le droit des produits du tabac s'applique. En revanche, les produits destinés à être ingérés sont actuellement soumis soit au droit des denrées alimentaires, soit au droit des produits thérapeutiques. Or la plupart des produits actuellement proposés ne peuvent pas être commercialisés dans le cadre de ces dispositions parce qu'ils ne répondent pas aux exigences légales requises pour les usages concernés. Afin de répondre aux défis liés à l'utilisation répandue de ces produits, la question se pose de la nécessité de créer une nouvelle catégorie juridique correspondante intitulée « à des fins récréatives » afin de permettre la distribution et la consommation de ces produits. Le rapport présente plusieurs variantes à cet égard. À l'heure actuelle, le Conseil fédéral estime nécessaire, du fait des difficultés de délimitation potentielles par rapport au droit des denrées alimentaires et au droit des produits thérapeutiques et de l'absence de proportionnalité, de renoncer à une législation indépendante spécifique pour cette catégorie de produits restreinte. En revanche, une **inclusion des produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à être chauffés, reniflés ou ingérés dans le droit des produits du tabac** serait envisageable. Le Conseil fédéral **examinera cette éventualité dans le cadre de l'élaboration des dispositions d'exécution de la nouvelle loi sur les produits du tabac**.

Si une **nouvelle réglementation à des fins récréatives** était à l'avenir créée pour le **cannabis contenant du THC**, il serait possible d'examiner, dans ce contexte, l'inclusion de produits à base de chanvre pauvres en THC. L'**iv. pa. Siegenthaler 20.473** prévoit une telle réglementation, actuellement en cours d'élaboration par une sous-commission de la CSSS-N. La prise en compte des produits pauvres en THC dans une nouvelle loi sur le cannabis présenterait l'avantage d'uniformiser les prescriptions en matière de sécurité et de qualité des produits à base de chanvre destinés à des fins récréatives, quelle que soit leur teneur en THC.

D'autres simplifications de l'utilisation de chanvre pauvre en THC, que ce soit dans le domaine de l'importation ou de la fabrication, nécessiteraient des adaptations ponctuelles de la législation sur les stupéfiants qui pourraient être examinées **à l'occasion d'une révision prochaine de la LStup**.

Le cannabis ayant été pendant longtemps interdit dans la législation sur les stupéfiants tant internationale que nationale, il est **nécessaire de renforcer la recherche et d'améliorer les données concernant les produits à base de chanvre** avant d'en élargir l'usage. Ainsi, il existe un manque d'études fiables attestant de la sécurité des produits à base de chanvre utilisés comme denrées alimentaires ou cosmétiques ou de l'efficacité des cannabinoïdes dans le domaine médical. Des lacunes que des mesures législatives peineraient à combler. La priorité serait d'investir dans la recherche concernant la plante de chanvre et son utilisation. Outre la recherche fondamentale soutenue par l'État, c'est l'industrie engagée dans la recherche qui est visée ici.

Cannabis destiné à des fins médicales (stupéfiant)
Se fondant sur différentes interventions parlementaires demandant une simplification quant à l'utilisation de médicaments à base de cannabis et un accès facilité aux produits, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet allant dans ce sens en juin 2020, lequel prévoit de lever l'interdiction de l'application médicale de cannabis. Le Parlement a adopté ce projet de loi le 19 mars 2021. La modification est entrée en vigueur le 1er août 2022. **Depuis, les médecins peuvent prescrire des médicaments à base de cannabis sans autorisation exceptionnelle de l'OFSP.** Les traitements concernés relèvent désormais de leur responsabilité (sous réserve du respect du devoir de diligence médicale). La culture, la transformation, la fabrication et le commerce de cannabis à des fins médicales sont, tout comme d'autres stupéfiants à usage médical (p. ex. la morphine, la méthadone ou la cocaïne), soumis au système d'autorisation et de contrôle de Swissmedic. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, l'exportation commerciale de stupéfiants ayant des effets de type cannabique à des fins

médicales est en principe possible, sous réserve de respecter les règles internationales applicables en la matière.

L'évolution future et le besoin de réglementation éventuel concernant les médicaments à base de cannabis se dessineront au cours des années à venir. Une **collecte de données est en cours sur les traitements effectués au moyen de médicaments à base de cannabis**. Prévue pour sept ans, elle s'appuie sur une obligation de déclaration des médecins prescripteurs et vise à identifier le potentiel d'optimisation résiduel. Un autre aspect de taille concerne l'acquisition de nouvelles connaissances scientifiques et médicales sur l'effet de ces médicaments. Le cas échéant, la collecte peut également permettre de réévaluer le remboursement des médicaments à base de cannabis dispensés d'autorisation qui ne sont pas remboursés par l'AOS, ou le sont dans certains cas seulement, du fait d'un manque de preuves de leur efficacité.

Cannabis destiné à des fins récréatives (stupéfiant)
Le cannabis destiné à des fins récréatives **reste interdit en Suisse** et sa consommation par des adultes est généralement punie d'une amende pouvant atteindre 300 francs. Depuis 2021 et jusqu'en 2031, il est possible de mener des **essais pilotes scientifiques impliquant du cannabis** limités dans le temps et dans l'espace, visant à étudier les conséquences d'une vente légale de cannabis à des fins récréatives dans différents modèles (pharmacies, cannabis social clubs, organisations à but non lucratif, magasins à but lucratif, notamment).

En 2021, les commissions compétentes des deux conseils ont donné suite à l'**initiative parlementaire Siegenthaler 20.473** « Réguler le marché du cannabis pour mieux protéger la jeunesse et les consommateurs ». Celle-ci a pour but la création d'un marché légal du cannabis et la mise en place d'une réglementation globale de la culture, de la production, du commerce et de la consommation de cannabis contenant du THC. Aux fins de mise en œuvre de cette initiative, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a fait appel à une sous-commission qui travaille actuellement à l'élaboration d'un projet d'acte législatif correspondant.

Dans le rapport en réponse au postulat Rechsteiner Paul 17.4076 « Avenir de la politique suisse en matière de drogue », le Conseil fédéral a déjà dressé un état des lieux des évolutions et des mesures à prendre dans le domaine de la réglementation du cannabis. Il s'est prononcé en faveur d'une **nouvelle réglementation du cannabis destiné à des fins non médicales fondée sur des faits probants et axée sur la santé publique**. Il a donc proposé une procédure progressive prévoyant, dans une première phase, l'évaluation des résultats découlant des essais pilotes impliquant du cannabis et des expériences internationales. Avec l'acceptation et la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Siegenthaler 20.473 par la CSSS-N, la balle est dans le camp du Parlement concernant la nouvelle réglementation du cannabis destiné à des fins récréatives. Les appréciations qui figurent dans le rapport s'entendent comme un cadre de référence pour ce travail législatif, sans préjuger des travaux parlementaires correspondants.

Du point de vue de la santé publique, l'adoption d'une nouvelle réglementation du cannabis destiné à des fins non médicales constitue une occasion unique de faire reculer les effets indésirables de l'interdiction du cannabis pour les consommateurs et la société, d'une part, et de mettre à profit les atouts sociaux, sanitaires et économiques d'une légalisation du cannabis, d'autre part. La nouvelle réglementation doit tenir compte des expériences nationales et internationales et des connaissances scientifiques découlant de la réglementation du cannabis (en particulier des essais pilotes), mais aussi d'autres substances addictives tels que l'alcool et le tabac.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Une légalisation du cannabis destiné à des fins récréatives peut aller plus ou moins loin : dans différents États européens tels que Malte ou l'Allemagne, l'interdiction de la consommation et de la possession de cannabis ainsi que l'auto-approvisionnement doit être levée. Ces pays doivent également autoriser l'existence de cannabis social clubs, dans lesquels le cannabis est produit de manière communautaire pour les besoins propres. En revanche, dans divers États américains et au Canada, la production professionnelle et la vente ont elles aussi été légalisées.

La variante plus large qui s'étend à la légalisation de la vente est beaucoup plus susceptible de mettre fin au marché noir existant. Cependant, les risques de dérives, tels qu'une augmentation importante de la consommation au sein de la population, sont aussi nettement supérieurs. En cas de levée totale de l'interdiction de mise dans le commerce du cannabis à des fins récréatives, il faudrait prévoir, aux fins de mise en œuvre des dispositions légales, un système de contrôle efficace pour la production et la vente.

Du point de vue de la santé publique, une réglementation libérale d'un marché du cannabis légal assorti d'une vente à but lucratif recèle les plus grands risques. Dans ce contexte, le rapport recommande, en cas de nouvelle réglementation du cannabis destiné à des fins récréatives, de veiller à ce que le **cannabis, en tant que produit légal, ne soit ni promu, ni commercialisé**. Cela implique notamment un renforcement de la protection de la jeunesse, une interdiction totale de la publicité et des mesures de régulation des prix. La Commission fédérale pour les questions liées à l'addiction et pour la prévention des maladies non transmissibles propose que l'accès au cannabis s'effectue exclusivement via des modèles de vente à but non lucratif. Le rapport présente différentes approches à cet effet.

Des mesures centrales découlent de l'**expérience tirée de la réglementation de l'alcool et du tabac** : aux fins de protection de la jeunesse, les produits à base de cannabis ne doivent en principe être vendus qu'aux personnes âgées de plus de 18 ans. Parmi les mesures de prévention structurelle ayant fait leurs preuves, on peut citer des taxes ou des impôts d'incitation élevés sur les produits à base de cannabis (suivant la teneur en THC et le risque pour la santé des produits) et/ou la fixation de prix minimaux, une interdiction totale de la publicité et de la promotion, des restrictions de la disponibilité (heures d'ouverture, densité des points de vente) et des avertissements sur les emballages des produits. Aux fins de protection des tiers, fumer ou vaporiser du cannabis dans un lieu accessible au public devrait être soumis au minimum aux mêmes dispositions que celles protégeant contre le tabagisme passif dans le domaine du tabac. De même, dans le domaine de la sécurité routière, il y a lieu de maintenir des mesures strictes de lutte contre la conduite sous l'influence du THC. Du point de vue de la protection des consommateurs, il est important de garantir la sécurité des produits via la mise en œuvre d'exigences strictes en matière de qualité de production et de fabrication et de définir des obligations de déclaration des ingrédients.

Afin d'identifier à temps les évolutions problématiques d'une nouvelle réglementation globale du cannabis destiné à des fins récréatives, il y a lieu d'effectuer un suivi des principaux indicateurs à cet égard dans le domaine de la santé et de la sécurité publiques. En outre, la nouvelle réglementation devrait faire l'objet d'évaluations scientifiques régulières au cours des premières années.

En conclusion, il est recommandé de commencer par une réglementation stricte dont les risques potentiels sont mesurés et pouvant être élargie et assouplie ultérieurement le cas échéant (p. ex. nouveaux produits ou réglementation plus libérale du marché). Pour éviter tout excès de rigidité, il serait envisageable de limiter la réglementation légale aux principes clés et de déléguer certains aspects tels que les normes de sécurité des produits, qui peuvent être amenés à évoluer rapidement.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

PRODUITS À BASE DE CHANVRE NON SOU-MIS À LA LSTUP

LÉGISLATION ACTUELLE

Le chanvre est transformé en une grande diversité de produits.

Pour qu'un produit puisse être commercialisé légalement, il doit répondre aux dispositions de la législation ayant présidé à sa mise en circulation.

Suivant l'usage prévu,

- le **droit des produits thérapeutiques** (pour des médicaments ou des dispositifs médicaux),
- le droit des **denrées alimentaires** (pour des denrées alimentaires ou des cosmétiques),
- l'**ordonnance sur le tabac** ou, après son entrée en vigueur, le **droit des produits du tabac** (pour des produits contenant des succédanés de tabac à base de chanvre) ou
- le **droit des produits chimiques** (pour les produits chimiques tels que le CBD) s'applique.
- Pour d'autres produits à base de chanvre industriel (p. ex. textiles à base de fibre de chanvre) ne relevant d'aucun droit spécifique, la **loi sur la sécurité des produits s'applique au titre de législation supplétive**.

Les produits non destinés aux usages cités ou qui ne répondent pas aux exigences lé-gales correspondantes ne peuvent pas être mis sur le marché.

MESURES REQUISES

Dans l'ensemble, les réglementations relevant du droit des produits thérapeutiques, du droit des denrées alimentaires, du droit des produits chimiques ou du droit des produits du tabac offrent des bases légales claires, judicieuses et largement suffisantes pour l'utilisation économique des produits à base de chanvre. Du fait de la multiplicité des usages du chanvre pauvre en THC, la classification légale des produits se heurte parfois à des **questions de délimitation** et à des incertitudes.

Nombre de défis présumés être en lien avec la réglementation sur les produits à base de chanvre mettent en lumière moins une nécessité d'agir que le besoin de **renforcer la recherche et d'améliorer les données relatives aux produits à base de chanvre**. Il existe aujourd'hui un manque d'**études fiables attestant** p. ex :

- de la sécurité des produits à base de chanvre utilisés comme denrées alimentaires ou cosmétiques
- **ou de l'efficacité des cannabinoïdes dans le domaine médical.**

RECOMMANDATIONS DU CONSEIL FÉDÉRAL

> Dans l'objectif de clarifier davantage la problématique de la délimi-tation des produits à base de chanvre pauvres en THC, l'**aide-mémoire**[1] **à l'exécution concernant les produits contenant du chanvre et du cannabidiol** (CBD) élaboré par la plateforme technique pour les questions de délimitation **doit continuer d'être actualisé et complété** par les offices concernés.

> **Pour les produits à base de chanvre destinés à être ingérés, il n'y a pas besoin de créer de nouvelle catégorie de produit spécifique à des fins récréatives.**

> Si, en revanche, l'interdiction du cannabis contenant du THC destiné à des fins récréatives devait être levée (p. ex. iv. pa. Siegenthaler 20.473), il est recommandé d'examiner l'**inclusion de produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à des fins récréatives dans une nouvelle réglementation** (p. ex. en abaissant la valeur limite de THC).

> Dans un souci de faciliter l'utilisation de produits à base de chanvre pauvres en THC, il y a lieu d'étudier les **adaptations suivantes** dans la législation sur les stupéfiants au cours d'une prochaine révision :

- -L'adaptation de l'art. 5, al. 1, LStup, de sorte que Swiss-medic puisse aussi accorder une **autorisation d'importation pour le cannabis pauvre en THC** lorsque ce dernier n'est pas régi à la législation sur les stupéfiants mais est demandé par le pays exportateur.
- La nécessité d'une réglementation spécifique au sein de la législation sur les stupéfiants, notamment pour l'élimination des produits intermédiaires ou des déchets contenant du THC non destinés à être mis dans le commerce lors de la fabrication de produits finaux exempts de stupéfiants.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

	LÉGISLATION ACTUELLE	MESURES REQUISES	RECOMMANDATIONS DU CONSEIL FÉDÉRAL
CANNABIS DESTINÉ À DES FINS MÉDI	Depuis le mois d'août 2022, les stupéfiants ayant des effets de type cannabique utilisés à des fins médicales **peuvent être commercialisés de manière limitée. Les médecins peuvent prescrire des médicaments à base de cannabis sans autorisation de l'OFSP.** Une **collecte de données est réalisée à titre de suivi.** Les médecins prescripteurs sont tenus de transmettre à l'OFSP des informations sur le traitement prescrit au cours des premières années après l'entrée en vigueur. L'**exportation commerciale** du cannabis destiné à des fins médicales est autorisée.	En raison de leur faible rentabilité, les **médicaments à base de cannabis** autorisés **ne sont qu'exceptionnellement remboursés par l'AOS.** Du fait d'un manque de preuves de leur efficacité, les médicaments à base de cannabis dispensés d'autorisation ne sont remboursés par l'AOS qu'au cas par cas. Par conséquent, il est nécessaire de **poursuivre la recherche clinique** avant d'envisager leur remboursement par l'AOS. Concernant la **culture de cannabis** à des fins médicales, la mise en place de **prescriptions en matière de qualité** juridiquement contraignantes s'impose. Les Guidelines on good agricultural an collection practices (GACP), normes de qualité phytopharmaceutique pour la matière première végétale, renvoient uniquement aux dispositions nationales sur la culture et la gestion du peuplement végétal.	> Sur la base de la collecte de données concernant le traitement avec des médicaments à base de cannabis, l'OFSP réalisera une évaluation de la levée de l'interdiction du cannabis destiné à des fins médicales et déterminera la nécessité de légiférer éventuelle.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

	LÉGISLATION ACTUELLE	MESURES REQUISES	RECOMMANDATIONS DU CONSEIL FÉDÉRAL
CANNABIS DESTINÉ À DES FINS RÉCRÉATIVES	Le cannabis destiné à des fins récréatives qui présente une **teneur totale en THC d'au moins 1 %** est un stupéfiant interdit. La culture, l'importation, la fabrication, la mise dans le commerce et la consommation sont en principe **interdites et punissables**. L'OFSP peut accorder des autorisations **exceptionnelles** pour la culture, l'importation, la fabrication ou la mise dans le commerce de substances interdites pour autant qu'elles soient utilisées pour la recherche scientifique, le développement de médicaments ou une application médicale limitée, dès lors que cela ne va à l'encontre d'aucune convention internationale. Depuis mai 2021, l'OFSP peut également autoriser la réalisation d'**essais pilotes** scientifiques, limités dans l'espace, dans le temps et dans leur objet.	Depuis plusieurs décennies, la situation dans le doomaine du cannabis est **insatisfaisante**, avec, actuellement, plus de 330 000 consommateurs réguliers. La consommation stagne depuis des années à un niveau élevé et le marché noir est d'ampleur considérable, avec des risques correspondants pour les consommateurs. Le Conseil fédéral soutient donc le projet de la CSSS-N visant à **réglementer l'usage du cannabis à des fins récréatives dans le cadre d'une nouvelle loi spécifique**. La nouvelle réglementation doit être fondée sur des faits probants et être axée sur la santé publique. Concernant ce dernier point, l'**adoption d'une nouvelle réglementation du cannabis destiné à des fins non médicales constitue une occasion unique** de faire reculer les effets indésirables de l'interdiction du cannabis pour les consommateurs et la société, d'une part, et de mettre à profit les atouts sociaux, sanitaires et économiques d'une légalisation du cannabis, d'autre part.	**Concernant une nouvelle réglementation du cannabis destiné à des fins récréatives, le Conseil fédéral formule les recommandations suivantes :** > Commencer par une réglementation limitée, présentant le moins de risques possible, pouvant être développée le cas échéant. > Renoncer à un commerce de détail à but lucratif et prévenir toute commercialisation excessive. > **Limiter** l'accès au cannabis **aux adultes** et définir des **mesures de protection de la jeunesse.** > En cas de levée de l'interdiction de mise dans le commerce du cannabis destiné à des fins récréatives, prévoir un système de contrôle efficace pour la production et la vente aux fins de mise en œuvre des dispositions légales. > Parmi les mesures de **prévention structurelle** ayant fait leurs preuves, étudier la mise en place de **taxes d'incitation élevées** sur les produits à base de cannabis, la fixation de prix minimaux, une **interdiction étendue de la publicité** et de la promotion et des **restrictions de la disponibilité** (heures d'ouverture, densité des points de vente). > Aux fins de protection des tiers, édicter des **règles de protection contre le tabagisme** passif analogues aux mesures concernant le tabac et la sécurité routière. > Pour **protéger les consommateurs**, définir des normes de sécurité des produits, des doses limites de contaminants et des obliga-tions de déclaration des ingrédients. > Au niveau législatif, ne régler que les principes clés et déléguer aux dispositions d'exécution des aspects tels que des normes de sécurité des produits, susceptibles d'évoluer rapidement. > Prévoir un **monitoring** des indicateurs relatifs aux conséquences de la nouvelle loi et effectuer une évaluation régulière les premières années.

Tableau 1 : vue d'ensemble de la législation actuelle, des mesures à prendre et des recommandations figurant dans le rapport

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

1 Contexte

1.1 Postulat

Le postulat Minder 21.3280 « Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit » a été déposé le 18 mars 2021. Le texte déposé et le développement sont les suivants :

Texte déposé[2] :
Le Conseil fédéral est chargé d'examiner et de présenter dans un rapport la manière de mieux exploiter sur le plan économique les différentes formes du chanvre (cannabis) et d'assujettir le cannabis à une réglementation moderne et complète (y compris droit de la santé, droit des denrées alimentaires, droit des cosmétiques, droit des médicaments, droit des transports routiers, droit des produits du tabac et droit douanier). L'objectif doit être d'améliorer la sécurité du droit et d'en assurer une exécution plus uniforme dans toute la Suisse en ce qui concerne la production, le commerce et la consommation des produits à base de chanvre ou de cannabis. Le rapport montrera également, en procédant à une comparaison avec le droit étranger, quelles expériences ont faites d'autres pays tels que les États-Unis et le Canada qui ont libéralisé la consommation de cannabis.

Développement :
Actuellement, la réglementation applicable au cannabis se limite essentiellement à la loi sur les stupéfiants (LStup) et au droit pénal, dans la droite ligne de la logique de prohibition née dans les années 1960. Tandis que la politique des drogues dures développée dans les années 1990 (stratégie des quatre piliers : prévention, répression, réduction des risques et thérapie) est désormais bien établie, il manque encore et toujours une politique durable et complète pour le cannabis. Ces dernières années, on a certes procédé à quelques modifications ponctuelles (amendes d'ordre, remise médicale du produit comme un médicament), mais il y a encore globalement de grandes insécurités juridiques dans le domaine de la production, du commerce et de la consommation de tous les types produits issus du chanvre (cosmétiques, denrées alimentaires, médicaments, consommation récréative) et l'exécution cantonale est extrêmement disparate, voire arbitraire (cf. Michael Herzig, Frank Zobel et Sandro Cattacin, Politique en matière de cannabis, Zurich, 2019).

Un vent de réforme souffle actuellement dans le monde pour abolir la prohibition dans le domaine du cannabis. Ainsi, aux États-Unis, de nombreux États ont réglementé la totalité du marché du cannabis (dans 15 États sur 50, le cannabis est légal à partir de 21 ans ; et dans 15 autres, la possession de cannabis ne constitue plus une infraction), et d'autres pays introduisent à leur tour différents modèles de régulation (Uruguay, Canada) Des mesures de prévention et de contrôle plus ou moins strictes financées par l'imposition des produits ont pu être introduites en parallèle. « Dans un marché réglementé, le vaste éventail de mesures de pilotage à disposition permet une mise en œuvre plus ciblée et plus efficace des mesures étatiques » (cf. rapport de la Commission fédérale pour les questions liées à l'addiction [CFLA], « La loi sur les produits stupéfiants a 10 ans : réflexions pour l'avenir », 2019).

C'est pourquoi la CFLA propose actuellement (cf. rapport précité) de réviser au moins les parties de la LStup qui portent sur le cannabis, en revoyant complètement sa réglementation. La commission considère que le contrôle du marché réduit les risques pour la santé des consommateurs en permettant de réglementer et de vérifier la concentration et la composition des substances vendues. Il en va de même des dispositions concernant la consommation (âge minimum, quantité maximale, possibilités de

[2] Parlament.ch/fr (2021) : Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit. www.parlament.ch/fr > 21.3280

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

vente, etc.). L'affectation des recettes fiscales liées aux produits à base de cannabis à des buts déterminés garantirait d'ores et déjà le financement des mesures préventives et sanitaires nécessaires. [...] La nouvelle réglementation du cannabis devra prendre en compte l'ensemble de la chaîne (production, commerce, vente, consommation, contrôles de qualité et fiscalité). [...] Les instruments différenciés permettent de diminuer les formes de consommation nocives pour la santé. [...] Les mesures restrictives sont nécessaires uniquement lorsque les consommateurs mettent en danger des tiers ou des groupes vulnérables (p. ex. enfants, personnes sous curatelle) ».

Après l'échec il y a bientôt 20 ans de la dernière tentative d'une réglementation totale du marché du cannabis, il est temps de réexaminer la question, d'autant qu'un vaste catalogue de produits contenant du cannabidiol (CBD), allant des cosmétiques aux produits du tabac en passant par les denrées alimentaires, a connu une large diffusion ces dernières années. La CFLA a récemment publié des études détaillées sur la LStup en général et sur la politique en matière de cannabis en particulier. Il faut s'appuyer sur ces études, en gardant à l'esprit le potentiel du chanvre sur le plan économique, pour lancer la discussion politique.

Avis du Conseil fédéral du 20 novembre 2021
Le Parlement a adopté les modifications de la loi sur les stupéfiants (LStup ; RS 812.121) concernant les essais pilotes avec du cannabis le 25 septembre 2020 et celles concernant la levée de l'interdiction du cannabis à des fins médicales le 19 mars 2021. Il a ainsi posé les jalons politiques pour les années à venir. Ces modifications de la loi créent la base légale nécessaire pour explorer de nouvelles pistes concernant la problématique du cannabis et introduisent une séparation claire entre l'utilisation à des fins médicales et non médicales. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) évaluera les essais pilotes et la modification législative concernant les médicaments à base de cannabis. À cette fin, il suivra et évaluera également en continu l'évolution de la situation dans d'autres pays. Sur cette base, le Conseil fédéral proposera d'autres mesures si nécessaire.

Les rapports d'experts de l'ancienne Commission fédérale pour les questions liées aux addictions (CFLA) concernant la loi sur les stupéfiants et le cannabis, que l'auteur du postulat mentionne dans le développement du texte, ont déjà été intégrés au rapport en réponse au postulat Rechsteiner Paul 17.4076 « Avenir de la politique suisse en matière de drogue ». Adopté le 28 avril 2021 par le Conseil fédéral (https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home.html > Stratégie & politique > Mandats politiques & plans d'action > Politique en matière de drogue > Politique en matière de drogue à l'horizon 2030 > Documents > Avenir de la politique suisse en matière de drogue), ce rapport indique les mesures nécessaires à mettre en œuvre en matière de drogue au cours des dix prochaines années.
Il est nécessaire de faire la distinction entre les questions qui relèvent du droit des stupéfiants et la question de l'utilisation du chanvre industriel dont la teneur en THC est inférieure à 1 %. Ce type de chanvre connaît de multiples utilisations, notamment dans les denrées alimentaires, les cosmétiques ou les produits du tabac. Sur ce point, un nouveau rapport ou un nouveau cadre légal ne sont toutefois pas nécessaires. Grâce à la limite fixée à 1 % de THC, la Suisse a déjà permis d'exploiter le potentiel économique du chanvre dans une plus large mesure que d'autres pays.

L'utilisation du chanvre est soumise à des législations spécifiques. Les législations suivantes s'appliquent notamment à ces produits en Suisse, selon leur classification :
a) la loi sur les produits thérapeutiques (RS 812.21) et l'ordonnance sur les médicaments (RS 812.212.21), s'ils sont utilisés en tant que médicaments ;
b) la loi sur les denrées alimentaires (RS 817.0) et l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS 817.02), s'ils sont utilisés en tant que denrées alimentaires, cosmétiques ou objets usuels ;
c) la loi sur les produits chimiques (RS 813.1) et l'ordonnance sur les produits chimiques (RS 813.11), s'ils sont utilisés en tant que tels ;

d) l'ordonnance sur le tabac (RS 817.06) et la loi fédérale sur l'imposition du tabac (RS 641.31), s'ils sont utilisés en tant que succédanés du tabac ;
e) la loi sur la sécurité des produits (RS 930.11) pour toute autre utilisation.
Vous trouverez plus d'informations à ce sujet dans l'aide-mémoire à l'exécution concernant les produits contenant du chanvre et du cannabidiol (CBD) élaboré par la plateforme technique pour les questions de délimitation de l'OFSP, de l'OSAV, de l'OFAG et de Swissmedic : https://www.swissmedic.ch/swissmedic/fr/home.html > Services et listes > Questions de délimitation > Produits contenant du cannabidiol (CBD) – Vue d'ensemble et aide à l'exécution.

En résumé, il convient de souligner qu'avec les modifications de la LStup récemment adoptées par le Parlement, une nouvelle approche en matière de cannabis, fondée sur des preuves a déjà été décidée, comme l'indique le rapport en réponse au postulat Rechsteiner Paul 17.4076. Quant aux conditions légales pour l'usage commercial du chanvre sans effet psychotrope, elles sont réglées dans les législations spécifiques correspondantes. La rédaction d'un rapport ne permettrait pas de livrer de nouveaux enseignements à cet égard pour le moment.

Le Conseil fédéral propose de rejeter le postulat.

Décision : le Conseil des États a adopté le postulat le 17 juin 2021.

1.2 Bases et contenu du rapport

Le présent rapport en réponse au postulat Minder 21.3280 est destiné à offrir une vue d'ensemble de l'utilisation de la plante de chanvre et de la réglementation applicable en la matière. La plante de chanvre répond à des utilisations très diverses sur le plan économique : les fibres donnent lieu à la fabrication de textiles ou de matériaux isolants, les graines à la production d'huile de graines de chanvre en tant que denrée alimentaire ou pour le secteur cosmétique, et la résine sécrétée par les inflorescences permet d'obtenir, par extraction, des principes actifs (cannabinoïdes, notamment) tels que le delta-9-tétrahydrocannabinol (THC) ou le cannabidiol (CBD), utilisés dans les médicaments. Suivant l'usage prévu, des domaines juridiques très différents s'appliquent donc aussi.

Le principe actif THC est également soumis au droit des stupéfiants de même que, suivant la teneur en THC, la plante de chanvre et les préparations qui en découlent. Le rapport vise également à présenter les efforts actuellement déployés à l'échelle nationale et internationale pour instaurer une nouvelle réglementation du cannabis en tant que stupéfiant et à identifier le besoin éventuel de légiférer pour la Suisse. Compte tenu de la décision de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 28 avril 2021, de la nécessité de donner suite à l'initiative parlementaire Siegenthaler 20.473 « Réguler le marché du cannabis pour mieux protéger la jeunesse et les consommateurs » et de l'approbation du 19 octobre 2021 au sein de la commission homologue du Conseil des États, une procédure législative correspondante a été engagée en vue de l'élaboration d'un projet d'acte. Les recommandations qui figurent dans le rapport à cet égard s'entendent comme une base possible pour ce travail législatif, sans préjuger des travaux parlementaires correspondants.

À titre liminaire, le rapport explique ce qu'on entend par chanvre ou cannabis sur le plan botanique (chapitre 2), puis offre une vue d'ensemble des dispositions en vigueur concernant le chanvre/les produits à base de cannabis (chapitre 3). La définition botanique du cannabis ne correspondant pas à celle du droit sur les stupéfiants, une délimitation très précise est nécessaire. Une fois cette délimitation effectuée, le rapport réalise une distinction entre les produits à base de chanvre non régis par la législation sur les stupéfiants (« chanvre industriel », chapitre 4) et ceux qui y sont soumis (« chanvre à usage stupéfiant »/« chanvre à usage médical »). Parmi ces derniers, il faut à nouveau distinguer

entre le cannabis destiné à des fins médicales, dont la mise sur le marché est contrôlée (« médicaments à base de cannabis », chapitre 5) et le cannabis destiné à des fins récréatives, actuellement interdit (« cannabis en tant que substance psychoactive », chapitre 6). Pour chacune de ces applications (chanvre industriel, cannabis comme médicament et cannabis comme substance psychoactive), le rapport présente les bases légales, les défis dans la pratique et dans l'exécution et les mesures requises. En conclusion, le Conseil fédéral formule des recommandations à propos du développement de la réglementation des produits à base de chanvre ou de cannabis (chapitre 7). Dans ce contexte, le rapport est axé sur les produits destinés aux personnes. Les prescriptions légales qui concernent le domaine vétérinaire ne sont indiquées que dans la mesure où elles sont en rapport avec la sécurité des consommateurs (p. ex. interdiction de l'utilisation du chanvre pour les animaux dont le lait est destiné à la consommation humaine).

Le chapitre 4 concernant le chanvre industriel s'appuie sur l'*aide-mémoire à l'exécution concernant les produits contenant du chanvre et du cannabidiol (CBD) élaboré par le panel d'experts pour les questions de délimitation de l'OFSP, de l'OSAV, de Swissmedic, de l'APC et de l'ACCS*[3].

Le chapitre 5 concernant le cannabis destiné à des fins médicales s'appuie sur le *Message du 24 juin 2020 concernant la modification de la loi fédérale sur les stupéfiants (Médicaments à base de cannabis)*[4] ainsi que sur les résultats du *mandat d'audit du Conseil fédéral au Département fédéral de l'intérieur (DFI) concernant la prise en charge par l'assurance obligatoire des soins (AOS) et le financement alternatif des médicaments à base de cannabis dispensés d'autorisation*, assorti de la décision du 4 juillet 2018 sur le rapport en réponse à la motion Kessler 14.4164 « Traiter les personnes gravement malades avec du cannabis ».

Des bases concernant la réglementation du cannabis destiné à des fins récréatives (chapitre 6) ont déjà été élaborées pour le rapport en réponse au postulat Rechsteiner Paul 17.4076 « Avenir de la politique suisse en matière de drogue ». Par ailleurs, l'OFSP a mandaté deux rapports d'experts :

- Ritter, A., Barrett, L, O'Reilly, K., & Wilkinson, C. (2022). *Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation*. Sidney : University of New South Wales.
- Pardal et al (2022) : *Alternatives to for-profit commercialization of cannabis supply for non-medical use*. Bruxelles : RAND.

D'autres sources ont été consultées ponctuellement. Les références sont indiquées en notes de bas de page aux endroits concernés.

[3] Produits contenant du cannabidiol (CBD) – Vue d'ensemble et aide à l'exécution. État le 19.12.2022 5e version, mise à jour). Panel d'experts pour les questions de délimitation de l'OFSP, de l'OSAV, de Swissmedic, de l'APC et de l'ACCS : https://www.swissmedic.ch/swissmedic/fr/home.html > Page d'accueil > Services et listes > Questions de délimitation
[4] FF 2020 5875

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

2 La plante de chanvre (*Cannabis sativa* L.)

La désignation botanique de l'espèce végétale « chanvre » est *Cannabis sativa* L. Sur le plan botanique, **le « chanvre » et le « cannabis » sont donc des synonymes de la même espèce végétale**. Le plus proche parent de la plante de chanvre est le houblon (*Humulus*). En tant que ressource renouvelable, le chanvre jouit d'une popularité croissante pour sa facilité de culture et sa polyvalence d'usage. Sa culture ne requiert ni herbicides, ni pesticides car il est très résistant aux parasites. Dans la pratique, on distingue notamment le « chanvre industriel », destiné à l'extraction d'huile à partir de graines oléagineuses et à la fabrication de fibres, et le « chanvre à usage stupéfiant », dont on extrait la substance psychoactive du THC et d'autres cannabinoïdes.

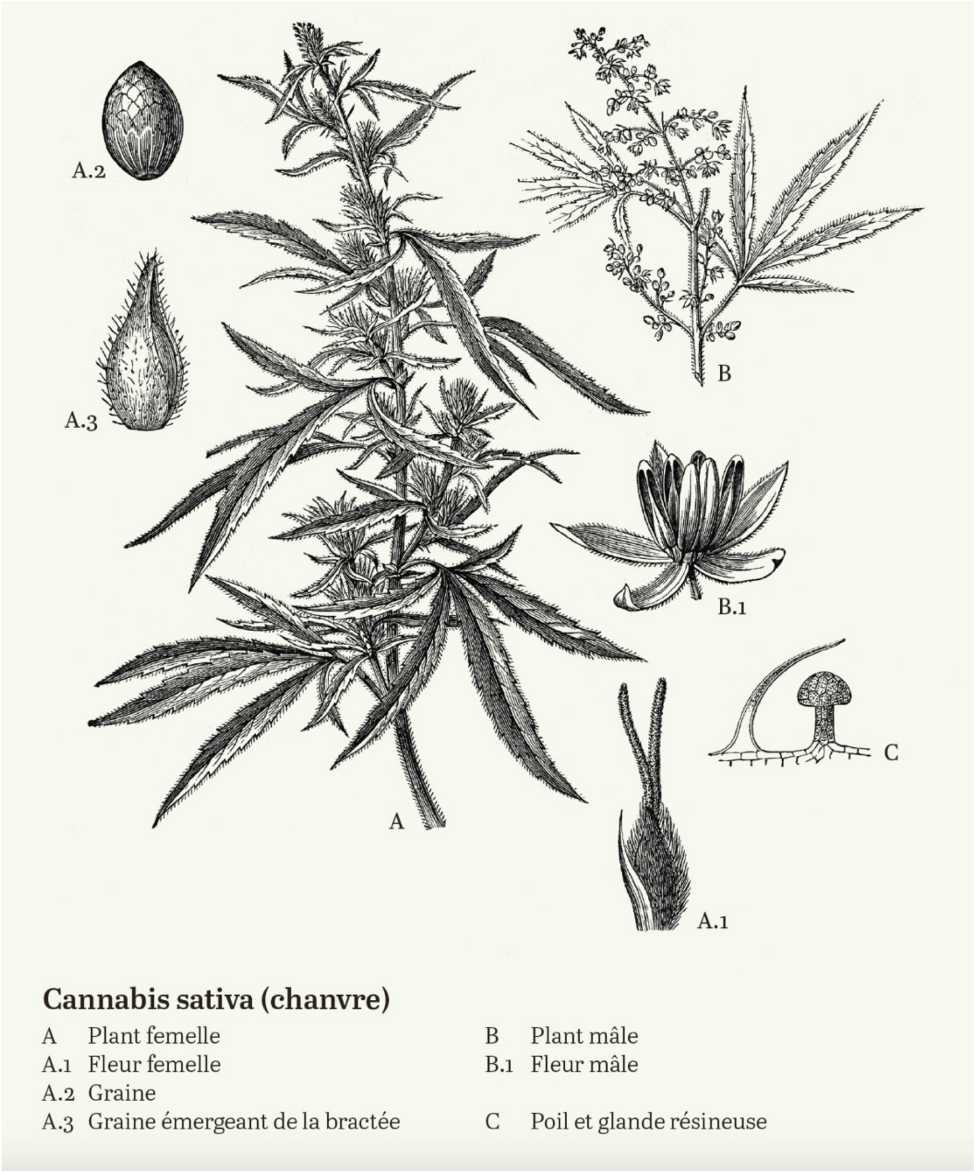


Illustration 1 : représentation botanique de la plante de chanvre

2.1 Origine commune de tous les types de chanvre

Même si le chanvre peut présenter des aspects et des caractéristiques très différents suivant les objectifs de culture (extraction de fibres, d'huile, d'arômes ou de cannabinoïdes), la différenciation en plusieurs espèces de la plante de chanvre est controversée sur le plan botanique car les différences

génétiques au sein de l'espèce sont relativement réduites. Certains chercheurs ont proposé une distinction entre le *Cannabis sativa* L. et le *Cannabis indica* Lam. Le terme « sativa » comprend en effet le chanvre industriel ou cultivé (*Cannabis sativa* var. *sativa*) et le chanvre sauvage (*Cannabis sativa* var. *spontanea* VAV.), tandis que le terme « indica » désigne le chanvre à usage stupéfiant ou « chanvre indien », cultivé pour sa teneur en THC.[5] En revanche, il a été récemment proposé, du fait des différences génétiques relativement réduites au sein de l'espèce, de considérer les formes principales « sativa » et « indica » non pas comme des espèces, mais comme des sous-espèces (*Cannabis sativa* subsp. *sativa* vs. *Cannabis sativa* subsp. *indica*).[6]

Des analyses génomiques indiquent que toutes les variétés de chanvre connues actuellement (chanvre industriel et à usage stupéfiant) proviennent en principe d'une forme sauvage primitive présente actuellement en Chine.[7] La plante a été domestiquée il y a environ 12 000 ans en Asie orientale. Avec le blé et l'orge, c'est donc l'une des plus anciennes plantes cultivées. Les (sous-)espèces spécialisées actuelles sont apparues il y a seulement 4000 ans environ dans le cadre de la reproduction sélective, qui a permis d'optimiser la production de fibres (*sativa*) ou de cannabinoïdes (*indica*).

2.2 Chanvre industriel

Le chanvre est utilisé dans l'agriculture pour la production de semences de chanvre et d'huile alimentaire à partir des graines matures (huile de chanvre) d'une part, et de fibres végétales à partir de brins adultes (fibre de chanvre) d'autre part. Les espèces de chanvre et leurs types de culture sont normalement dioïques : il existe des plantes avec des fleurs mâles et des plantes avec des fleurs femelles. Pour le chanvre industriel, des types de variétés monoïques sont cultivés. Ils forment des peuplements végétaux fermés productifs, qui maturent de manière uniforme et dont les parties sont très pauvres en cannabinoïdes, en particulier en THC (cf. chapitre 2.3).

Le chanvre industriel peut être cultivé sur tout type de sol bien irrigué. Dans le cadre de la rotation des cultures, il produit des effets bénéfiques pour les cultures suivantes. La culture de chanvre à des fins de production d'huile et de fibres dépend des huileries de transformation ou de l'industrie des fibres. Elle est concurrentielle par rapport à la culture d'autres types de plantes cultivées lorsqu'elle bénéficie d'un soutien de même ampleur. En Suisse, plusieurs variétés de chanvre sont cultivées à petite échelle pour la production d'huile (179 exploitations représentant 307 ha de chanvre au total en 2020). Une industrie des fibres a échoué à émerger.

2.3 Chanvre à usage médical/stupéfiant

Dans le cadre de l'utilisation du chanvre à usage médical et stupéfiant, seules les inflorescences des plantes femelles sont utilisées. Les plantes mâles ne sont pas adaptées à l'extraction de la substance active. Contrairement aux variétés de chanvre servant à la production d'huile et de fibres, les variétés de chanvre à fleurs productives ont un type de croissance compact avec un grand nombre de ramifications de la tige et de bourgeons floraux adjacents. Pour pouvoir former les nombreux bourgeons floraux et éliminer les fleurs mâles au sein du peuplement, les plantes sont cultivées en faible quantité. Elles ne forment pas des peuplements végétaux fermés. La culture se déroule dans des conditions contrôlées sous serre, dans des chambres climatiques (« culture en intérieur ») ou sur des plates-bandes en plein air avec de grandes distances de plantation. Le système de culture se trouve encore à un stade de développement précoce. Actuellement, 20 entreprises en Suisse disposent d'une autorisation de culture individuelle octroyée par Swissmedic pour produire du cannabis à usage médical.

[5] Karl W. Hillig, K.W. (2005). Genetic evidence for speciation in Cannabis (Cannabaceae). In: Genetic Resources and Crop Evolution. Band 52, n° 2, p. 161–180.
[6] McPartland, J.M. & Small E. (2020). A classification of endangered high-THC cannabis (Cannabis sativa subsp. indica) domesticates and their wild relatives. *PhytoKeys 144* : 81–112.
[7] Ren, G., Zhang X., Li Y. et al. (2021). Large-scale whole-genome resequencing unravels the domestication history of Cannabis sativa. Science Advances, 7 (29).

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

2.4 Chanvre à fleurs/aromatique

Il y a seulement quelques années, une utilisation alternative de la fleur de chanvre s'est développée, qui repose sur l'extraction d'arômes (notamment les terpènes) et de cannabinoïdes non contrôlés, en particulier le cannabidiol (CBD). Les plantes de chanvre sont cultivées pour la fabrication de produits contenant des succédanés de tabac, de cosmétiques ou l'extraction de cannabinoïdes pour la fabrication de médicaments ou comme compléments alimentaires. Ces variétés possèdent des propriétés proches de celles du chanvre à usage médical et sont cultivées en conséquence (maximisation de la production de fleurs). Cependant, l'hybridation des variétés de chanvre industriel a conduit à une réduction de la teneur en THC, de sorte que ces variétés ne sont pas régies par la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup)[8].

2.5 Cannabinoïdes, substances actives de la plante de chanvre

2.5.1 Phytocannabinoïdes

Suivant les variétés, la plante de chanvre contient jusqu'à 500 substances, dont une centaine de **phytocannabinoïdes**.[9] Les cannabinoïdes se subdivisent en 11 types généraux : (-)-Δ9-trans-tétrahydrocannabinol (Delta-9-THC), (-)-Δ8-trans-tétrahydrocannabinol (Delta-8-THC), cannabigérol (CBG), cannabichromène (CBC), cannabidiol (CBD), cannabinol (CBN), cannabielsoïne (CBE), cannabiccyclol (CBL), cannabinodiol (CBND), cannabitriol (CBT) et types hybrides. Le cannabinoïde principal, responsable de l'effet psychotrope (stupéfiant) de la plante de chanvre, est le Delta-9-THC (ou THC). Il se trouve notamment dans la résine de cannabis, présente dans les inflorescences des plantes femelles et, en concentration moindre, dans les feuilles. La résine extraite peut contenir plus de 25 % de THC, tandis que la teneur en THC des inflorescences séchées varie entre 0,1 et 25 % suivant l'origine de la plante. Le deuxième cannabinoïde le plus présent dans la plante est le CBD. Le CBD interagit avec différents récepteurs. Ses propriétés anti-inflammatoires, antipsychotiques et antiépileptiques font actuellement l'objet de recherches. Contrairement au THC, le CBD n'a pas d'effet psychotrope. Les autres cannabinoïdes ne sont présents qu'en plus petites quantités dans la plante. Certains d'entre eux, tels que le Delta-8-THC, possèdent également un effet psychoactif. Outre des cannabinoïdes, la résine de cannabis contient également des **terpènes** et d'autres substances volatiles notamment responsables de l'arôme du cannabis et qui peuvent interagir avec l'effet des cannabinoïdes.[10]

2.5.2 Endocannabinoïdes

Les phytocannabinoïdes de la plante de chanvre sont structurellement proches des substances présentes dans le corps humain. Appelés **endocannabinoïdes**, ils possèdent des propriétés pharmacologiques similaires. Les endocannabinoïdes (N-Archidonyléthanolamide) sont des ligands produits par l'organisme humain (endogènes) qui se lient aux récepteurs d'endocannabinoïdes du système nerveux (récepteurs CB_1 et CB_2). Ces récepteurs sont activés par des cannabinoïdes (endogènes et exogènes). Le système endocannabinoïde humain n'est que très peu étudié. On suppose qu'il joue un rôle dans la modulation du système immunitaire, les processus d'apprentissage, la mobilité, les douleurs, le sommeil ainsi que le contrôle de l'appétit et de la température corporelle.

[8] RS 812.121
[9] Le préfixe « phyto » vient du grec ancien *phyton*, qui signifie « plante » ou « végétal ».
[10] L'effet synergétique des différents cannabinoïdes et des terpènes du cannabis est qualifié d'« effet d'entourage ». Autrement dit, l'effet d'une substance active isolée se distingue de l'effet de la substance active dans le contexte des autres substances présentes dans le cannabis.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

2.5.3 Cannabinoïdes de synthèse

Les phytocannabinoïdes naturellement présents dans la plante tels que le THC ou le CBD peuvent également être fabriqués de manière semi-synthétique ou entièrement synthétique. Un **cannabinoïde semi-synthétique** est fabriqué par transformation d'un autre cannabinoïde extrait naturellement. Il est ainsi possible de transformer le cannabinoïde sans effet psychotrope (CBD) en cannabinoïde psychotrope (THC) par un procédé chimique[11]. Dans le cas du **cannabinoïde entièrement synthétique**, un cannabinoïde naturellement présent dans la plante est fabriqué artificiellement en laboratoire sans utiliser de composants ou d'ingrédients de la plante de chanvre à cet effet. Les cannabinoïdes entièrement synthétiques (CBD synthétique, par exemple) sont très purs et homogènes et sont donc notamment fabriqués dans l'industrie pharmaceutique pour garantir le respect des exigences élevées à l'égard des bonnes pratiques dans la fabrication des médicaments (cf. chapitres 4.5 et 5). La fabrication de cannabinoïdes tels que le Delta-8-THC et l'hexahydrocannabinol (HHC) est généralement semi-synthétique ou entièrement synthétique car ils ne sont présents naturellement dans la plante que sous forme de traces et ne peuvent donc pas être extraits de manière rationnelle par extraction du matériel végétal (cf. chapitre 4.10.4).

2.5.4 Substances mimétiques des cannabinoïdes (« cannabinoïdes synthétiques »)

Les phytocannabinoïdes de synthèse sont à distinguer des substances fabriquées artificiellement qui présentent des structures similaires à celles des cannabinoïdes et qui ont également un effet sur le système endocannabinoïde dans le système nerveux humain, mais qui ne sont pas présentes naturellement dans la plante de chanvre. Sur le plan du droit des stupéfiants, ces substances artificielles sont qualifiées, de manière quelque peu fallacieuse, de « **cannabinoïdes synthétiques** ». Elles sont classées dans le tableau e de l'ordonnance du DFI sur les tableaux des stupéfiants, des substances psychotropes, des précurseurs et des adjuvants chimiques du 30 mai 2011 (OTStup-DFI).[12] Ce tableau répertorie les *nouvelles substances psychoactives* (« drogues de synthèse ») dont l'effet est semblable à celui des stupéfiants mais qui n'a pas encore été entièrement étudié. Ces substances synthétiques semblables aux cannabinoïdes peuvent être très dangereuses car leur effet peut largement dépasser celui du THC. Dans ce contexte, le terme correct à privilégier sur le plan technique est celui d'**agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes** ou **substances mimétiques des cannabinoïdes**[13] pour distinguer ces substances à risques élevés des phytocannabinoïdes de synthèse (cf. chapitre 2.4.3).

[11] Le CBD pourrait donc être considéré comme un précurseur du THC au sens de l'art. 2, al. 3, LStup. Cependant, en raison des risques limités, il a jusqu'ici été renoncé à inclure le CBD dans le tableau f avec les précurseurs des stupéfiants à l'annexe 7 de l'OTStup-DFI.
[12] RS 812.121.11
[13] Le terme « mimétique » vient du grec ancien « mimētikós », qui signifie « relevant de l'imitation ». Il s'agit donc de substances qui « imitent » l'effet d'une substance réelle.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

3 Réglementation du chanvre/cannabis en vigueur

Sur le plan juridique, il y a lieu de distinguer les produits à base de chanvre régis par le droit des stupéfiants de ceux qui ne le sont pas. Tandis que le chanvre et le cannabis sont considérés comme un seul et même élément sur le plan botanique (cf. chapitre 2), seul le chanvre contenant au moins 1 % de la substance psychotrope THC est considéré comme du cannabis dans la législation sur les stupéfiants.

3.1 Le cannabis dans la législation sur les stupéfiants

3.1.1 Interdiction du cannabis destiné à des fins non médicales dans la législation sur les stupéfiants

En Suisse, les stupéfiants ayant des effets de type cannabique sont **interdits, à l'exception de ceux utilisés à des fins médicales** (art. 8, al. 1, let. d, LStup). Cela signifie que la culture, l'importation, la fabrication, la mise dans le commerce et la consommation sont interdites et punissables et ne sont autorisées que dans des cas exceptionnels, notamment à des fins de recherche scientifique. En revanche, depuis 2022, la mise sur le marché du **cannabis destiné à des fins médicales** est autorisée de manière limitée (tableau a de l'OTStup-DFI) et ce dernier est soumis, comme d'autres substances soumises à contrôle du tableau des stupéfiants a (OTStup-DFI), au système d'autorisation et de contrôle relevant de la législation sur les stupéfiants de Swissmedic conformément à l'ordonnance du 25 mai 2011 sur le contrôle des stupéfiants (OCStup)[14] (cf. chapitre 5.2).

L'OFSP peut accorder des **autorisations exceptionnelles** pour la culture, l'importation, la fabrication ou la mise dans le commerce de cannabis **pour autant que ce dernier soit utilisé pour la recherche scientifique** (art. 8, al. 5, LStup) ou dans le cadre de mesures de lutte contre les abus (art. 8, al. 8, LStup) dès lors que cela ne va à l'encontre d'aucune convention internationale. Selon l'art. 8*a* LStup, il peut également autoriser la réalisation d'**essais pilotes impliquant du cannabis**. Il s'agit d'études scientifiques limitées en termes d'espace, de temps et de contenu sur la vente légale contrôlée de cannabis. Elles doivent permettre d'étudier, pendant une durée déterminée, des dispositions alternatives sur l'utilisation du cannabis à des fins récréatives (cf. chapitres 6.1.4 et 6.3.3).

3.1.2 La teneur en THC comme critère relevant de la législation sur les stupéfiants

La motion Porchet 20.3483 met en lumière des différences sémantiques concernant la formulation « ayant des effets de type cannabique » dans la LStup : sur le plan scientifique, cette expression manque de précision. En effet, le cannabis présente une multitude de principes actifs très différents (notamment les cannabinoïdes) (cf. chapitre 2.4). Or le THC est le principal responsable de l'effet psychotrope du cannabis. Ce sont donc, au fond, les « effets de type THC » qui sont au premier plan dans la législation sur les stupéfiants. En effet, une interdiction de tout type de chanvre ne semblerait pas logique à l'heure actuelle eu égard à la culture de variétés de chanvre pauvres en THC. Dans l'OTStup-DFI, le lien avec le THC est cependant établi dans la définition du cannabis qui figure dans le tableau d, ou dans le tableau a pour le cannabis destiné à des fins médicales : le chanvre est donc considéré comme du cannabis sur le plan de la législation sur les stupéfiants s'il présente une **teneur en THC totale de 1 %** ou plus. En revanche, sur le plan juridique, le chanvre utilisé à des fins médicales comme non-médicales qui dépasse ce seuil n'est pas considéré comme un stupéfiant et peut donc être cultivé, importé, exporté et commercialisé sans faire l'objet de contrôles relevant du droit des stupéfiants. À cet égard, l'usage auquel le chanvre est destiné n'a pas d'importance.

[14] RS 812.121.1

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

La valeur limite de THC pour le cannabis a été introduite dans l'OTStup-DFI à la suite de la révision de la LStup de 2008 et est en vigueur depuis le 1er juillet 2011. Auparavant, la culture, l'importation, la fabrication et la mise dans le commerce du cannabis n'étaient interdites que si ce dernier était destiné à un usage stupéfiant[15]. L'introduction de la valeur limite de THC devait permettre d'établir un critère objectif de distinction entre le chanvre industriel et le cannabis (« chanvre à usage stupéfiant »), ce qui rendait superflue la difficile évaluation de l'objectif et simplifiait l'exécution[16]. Le cannabis contenant moins de 1 % de THC n'est pas considéré comme addictif car il ne possède pas d'effet psychotrope et n'engendre pas de dépendance.

Conformément à l'OTStup-DFI, la valeur limite de 1 % de teneur totale en THC s'applique aussi aux **préparations** à base de cannabis, à savoir les extraits de cannabis, l'huile de cannabis et les teintures à base de cannabis. Dans le cadre d'une adaptation de l'OTStup-DFI, entrée en vigueur le 1er août 2022, la valeur limite a également été transposée à la résine de cannabis (haschich), ce qui a permis de corriger une incohérence de la législation sur les stupéfiants (auparavant, l'interdiction de la résine de cannabis était indépendante de la teneur en THC, cf. à cet égard la réponse du Conseil fédéral à l'Ip Porchet 21.4411 « Législation sur les stupéfiants : une erreur technique à corriger »).

D'autres principes actifs de la plante de chanvre (cannabinoïdes) tels que le CBD **ne sont pas soumis à la législation sur les stupéfiants**. D'une manière générale, les cannabinoïdes non répertoriés dans la législation sur les stupéfiants peuvent être utilisés à des fins économiques en dehors du système de contrôle relevant de la législation sur les stupéfiants. Cependant, suivant l'usage prévu, le respect d'autres bases légales pertinentes est requis (cf. chapitre 3.2).

3.2 Le chanvre/cannabis dans d'autres domaines juridiques

Le chanvre est transformé en une grande diversité de produits : textiles ou papier à base de fibres de chanvre, produits de beauté à base d'huile de graines de chanvre et de CBD, produits de substituts du tabac à base de fleurs de chanvre pauvres en THC ou médicaments à base de cannabis contenant les cannabinoïdes THC et/ou CBD. Pour qu'un produit puisse être commercialisé légalement, il doit répondre aux dispositions de la législation ayant présidé à sa mise en circulation. Suivant l'usage prévu, le **droit des produits thérapeutiques** (pour des médicaments ou des dispositifs médicaux), le **droit des denrées alimentaires** (pour des denrées alimentaires ou des cosmétiques), le **droit du tabac** ou, depuis son entrée en vigueur, le **droit des produits du tabac** (pour les produits contenant des succédanés de tabac à base de chanvre) ou le **droit des produits chimiques** (pour les produits chimiques tels que le CBD en tant que matières premières destinées à être transformées par une entreprise) s'applique. Pour d'autres produits à base de chanvre industriel (p. ex. textiles à base de fibre de chanvre) auxquels aucun droit spécifique ne s'applique, la loi fédérale du 12 juin 2009 sur la sécurité des produits (LSPro)[17] s'applique au titre de législation supplétive. Les produits non destinés aux usages cités ou qui ne répondent pas aux exigences légales correspondantes ne peuvent pas être commercialisés.[18]

En fonction de l'usage prévu, plusieurs bases légales peuvent aussi s'avérer pertinentes. Ainsi, dans le cas des médicaments contenant du THC, il y a lieu de respecter tant la législation sur les stupéfiants que le droit des produits thérapeutiques (cf. art. 1*b* LStup et art. 2, al. 1, let. b, de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques (LPTh)[19]. En cas d'utilisation en tant que denrée alimentaire ou de produit contenant des succédanés de tabac, il est explicitement exclu, dans le droit spécifique correspondant, que le produit soit en même temps un stupéfiant.

[15] Dans le cadre de la révision, l'art. 8, al. 1, let. d, LStup a été modifié de sorte que ne sont plus interdits « le chanvre en vue d'en extraire des stupéfiants et la résine de ses poils glanduleux (haschich) », mais les « stupéfiants ayant des effets de type cannabique ».
[16] Cf. rapport du 4 mai 2006 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
[17] RS 930.11
[18] Cf. aussi : Produits contenant du cannabidiol (CBD) – Vue d'ensemble et aide à l'exécution. État le 19.12.2022 (5e version, mise à jour). Panel d'experts pour les questions de délimitation de l'OFSP, de l'OSAV, de Swissmedic, de l'APC et de l'ACCS. https://www.swissmedic.ch/swissmedic/fr/home.html > Page d'accueil > Services et listes > Questions de délimitation
[19] RS 812.21

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

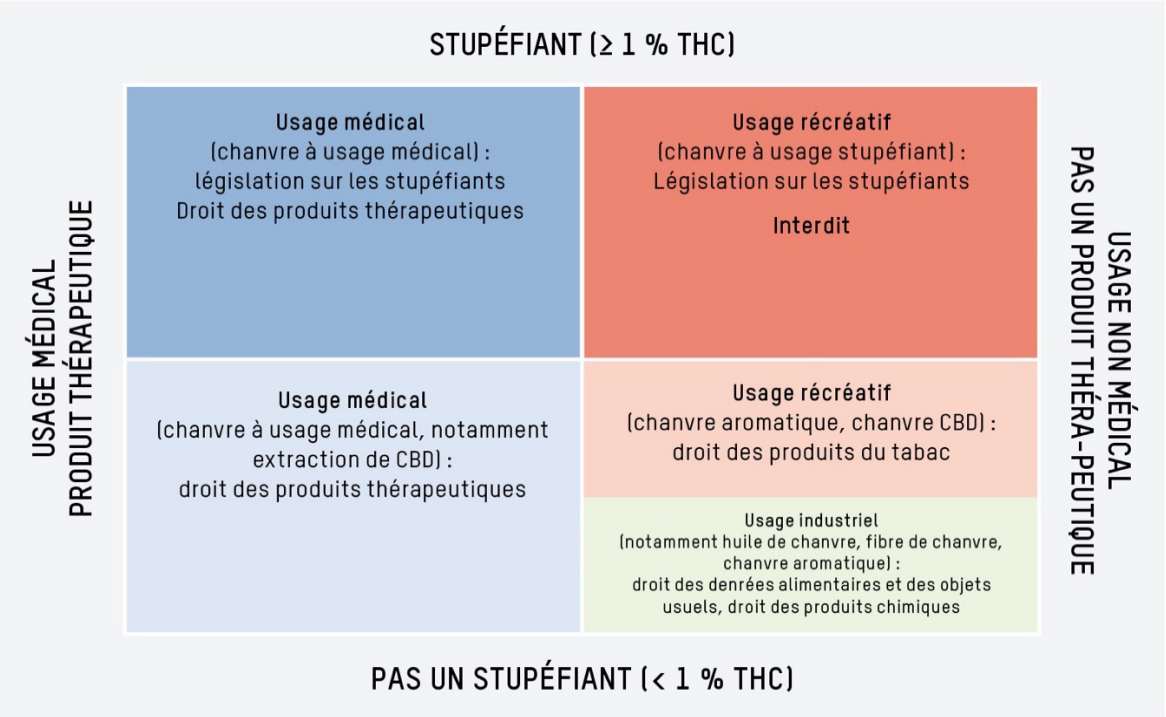


Illustration 2 : qualification juridique du chanvre/cannabis

3.3 Dispositions du droit international

Il y a lieu de respecter des dispositions du droit international concernant l'utilisation du cannabis, en particulier l'importation et l'exportation, mais aussi la mise dans le commerce nationale. Cela vaut pour le chanvre et les produits à base de chanvre, dans la mesure où ils sont classés comme des stupéfiants. Sur le plan du droit international, la réglementation des stupéfiants en Suisse est encadrée par la Convention d'application du 19 juin 1990 de l'accord de Schengen (CAAS)[20].

L'objectif premier du système de contrôle des drogues institué par l'ONU en 1961 est de **prévenir l'abus de stupéfiants** par des interdictions de portée internationale et un contrôle strict tout en **autorisant leur utilisation et leur étude à des fins médicales**. Ce système repose sur les conventions suivantes avec l'ONU, ratifiées par la Suisse et par la grande majorité de la communauté des États :

- Convention unique sur les stupéfiants de 1961 (Convention unique[21]) et son protocole de 1972 (Convention unique sur les stupéfiants de 1961 telle que modifiée par le protocole du 25 mars 1972 portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 ; RS 0.812.121)
- Convention de 1971 sur les substances psychotropes (RS 0.812.121.02)
- Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (RS 0.912.121.03)

La CAAS (en particulier l'art. 71), qui traite notamment de l'exportation de stupéfiants, y compris le cannabis, doit également être respectée (cf. chapitre 3.3.2).

[20] Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes
[21] RS 0.812.121.0

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

3.3.1 Conventions de l'ONU relatives au contrôle des drogues

Dans la mise en œuvre de sa politique en matière de drogue, la Suisse est tenue de respecter les obligations de droit international qui découlent des conventions internationales des Nations Unies (ONU) relatives au contrôle des drogues. En vertu de ces conventions, le commerce international du cannabis est soumis à de fortes restrictions.

Le contrôle international du cannabis est fondé sur la Convention unique, dont l'objet premier est le contrôle de la culture et du commerce de stupéfiants à base de plantes. Si la convention reconnaît le caractère indispensable de l'utilisation des substances psychotropes à des fins médicales et scientifiques, elle n'en exige pas moins l'instauration de **strictes mesures de contrôle** contre l'abus de ces substances. En vertu de l'art. 4, let. c, de la convention, les Parties sont tenues de prendre « les mesures législatives et administratives qui pourront être nécessaires » « sous réserve des dispositions de la présente Convention, pour limiter exclusivement aux fins médicales et scientifiques la production, la fabrication, l'exportation, l'importation, la distribution, le commerce, l'emploi et la détention des stupéfiants ». La convention laisse une certaine flexibilité au législateur national pour déterminer les mesures nécessaires[22].

Jusqu'à récemment, le cannabis figurait, avec l'héroïne, dans les substances inscrites dans le tableau IV de la Convention unique[23], classées comme ne pouvant pas être mises sur le marché, aucun bénéfice thérapeutique significatif ne leur étant reconnu. Par conséquent, ces stupéfiants peuvent uniquement être utilisés dans le cadre de la recherche. En décembre 2020, sur recommandation du Comité d'experts sur la pharmacodépendance (ECDD) de l'OMS, les États membres de la CND ont décidé de retirer le cannabis du tableau IV. L'**utilité médicale du cannabis a ainsi été reconnue** sans modifier quoi que ce soit de fondamental au régime de contrôle. Sur le fond, cette décision rejoint la levée de l'interdiction du cannabis à des fins médicales dans la législation suisse sur les stupéfiants le 1er août 2022. En revanche, conformément à la convention et à la LStup en vigueur, la consommation hors d'un cadre thérapeutique reste par principe interdite.

La LStup se fonde sur le droit international supérieur, en particulier la Convention unique. Au moment de son élaboration, on en savait encore très peu sur les principes actifs du cannabis et le THC n'a été isolé que peu de temps après son entrée en vigueur. Historiquement, l'accent a donc été placé sur le contrôle international du cannabis en tant que plante. Ce n'est que plus tard que l'interdiction spécifique du principe actif du THC en droit international et national est venue s'y ajouter. C'est pourquoi, en accord avec la Convention unique, la LStup interdit les stupéfiants ayant des effets de type cannabique et non de type THC (cf. chapitre 3.1).

La Convention unique ne s'applique pas à la culture du **cannabis exclusivement à des fins industrielles ou pour des buts horticulturaux** (art. 28, ch. 2, Convention unique et commentaire associé). Le chanvre industriel n'étant, sur le plan botanique, guère différenciable du chanvre utilisé pour produire de la drogue (cf. chapitre 2), de nombreux États ont, au fil du temps, introduit des **valeurs limites en THC** comme critère de distinction. Ces valeurs limites reposent sur le constat que le cannabis, en deçà d'une certaine teneur en THC, ne se prête pas à la consommation sous forme de drogue et n'a pas d'effet psychotrope (ou ce dernier n'est pas notable). La Convention unique ayant pour objet le contrôle de substances *psychotropes* et/ou *engendrant une dépendance*, la mise en place de telles **valeurs limites n'est pas en contradiction avec le but visé**. Cependant, étant donné qu'aucune valeur limite contraignante sur le plan international n'a été fixée dans le cadre des conventions sur le contrôle des drogues, les États appliquent des standards différents dans ce domaine. Avec 1 % de teneur totale en THC, la Suisse affiche l'une des valeurs limites les plus élevées, tandis que dans

[22] Cf. Hans-Jörg Albrecht, Internationales Betäubungsmittelrecht und internationale Betäubungsmittelkontrolle, dans : A. Kreuzer [Hrsg.], Handbuch des Betäubungsmittelstrafrechts, Munich 1998, § 10 N 49.
[23] https://www.unodc.org/unodc/fr/index.html > Ressources > Traités > Convention unique sur les stupéfiants de 1961

la majorité des États membres de l'Union européenne, ce seuil est fixé à 0,2 %. Aux États-Unis, il s'élève à 0,3 %.

Contrairement à la *culture* de cannabis « à des fins industrielles », la Convention unique ne définit pas d'exceptions explicites aux obligations de contrôle pour les **préparations** à partir de la plante de chanvre tels que les extraits et les teintures de cannabis. On ne saurait toutefois en conclure que de telles exceptions sont en contradiction avec la Convention unique. D'autres États parties à la Convention unique excluent les préparations dont la teneur en THC est inférieure à une certaine valeur limite. Dans un arrêt du 19 novembre 2020 sur la commercialisation et la distribution d'une cigarette électronique à l'huile de cannabidiol, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a établi que les extraits de CBD, donc les préparations également extraites de la plante de chanvre, n'entraient pas dans la définition des extraits de cannabis au sens de la Convention unique.[24]

3.3.2 Convention d'application de l'accord de Schengen

L'Accord entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen[25] prévoit la mise en œuvre et l'application d'un certain nombre de dispositions de l'acquis Schengen ayant trait aux stupéfiants, notamment la CAAS.

Selon le message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne[26], y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords, « la coopération établie par Schengen en matière de législation sur les stupéfiants se fonde sur les art. 70 et ss CAAS, qui ont par la suite été complétés par quelques mesures. Comparées à d'autres parties de l'acquis de Schengen, les dispositions sur les stupéfiants sont à la fois hétérogènes et de portée variable (du mandat législatif général à des exigences spécifiques concernant l'application). Volontairement abstraites, ces dispositions laissent une marge de manœuvre considérable aux États pour mener leur politique nationale en matière de drogue. »[27].

L'art. 71, al. 1, CAAS contient un renvoi aux Conventions des Nations Unies tout en précisant que les parties contractantes sont responsables des mesures prises pour prévenir et lutter contre les effets négatifs de la demande illicite de stupéfiants et substances psychotropes de quelque nature que ce soit, y compris le cannabis (al. 5). Toutefois, cet article n'a pas d'impact sur l'étendue concrète des obligations découlant des conventions de l'ONU. Dans le cadre de Schengen, celles-ci sont appliquées telles qu'elles ont été convenues par l'État concerné.[28]

S'agissant de l'art. 71, al. 2, CAAS, qui stipule que les Parties Contractantes s'engagent à prévenir et à réprimer par des mesures administratives et pénales l'exportation illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, y compris le cannabis, ainsi que la cession, la fourniture et la remise desdits produits et substances, le Benelux, l'Allemagne et la France ont adopté une déclaration commune prévoyant que, « Pour autant qu'une Partie Contractante déroge au principe visé à l'art. 71, par. 2, CAAS, dans le cadre de sa politique nationale de prévention et de traitement de la dépendance à l'égard des stupéfiants et des substances psychotropes, toutes les Parties Contractantes prennent les mesures administratives et pénales nécessaires afin de prévenir et de réprimer l'importation et l'expor-

[24] Arrêt du 19 novembre 202, B S et C A [Commercialisation du cannabidiol (CBD)], C-663/18, EU:C:2020:938, point 76
[25] RS 0.362.31 ; RO 2008 481 ; FF 2004 5965
[26] Message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords (« accords bilatéraux II »), FF 2004 5593, p. 5726
[27] Message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords (« accords bilatéraux II »), FF 2004 5593, p. 5726.
[28] Message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords (« accords bilatéraux II »), FF 2004 5593, p. 5792.

tation illicites desdits produits et substances, notamment, vers le territoire des autres Parties Contractantes.». Cette déclaration fait partie intégrante de la CAAS et s'applique aussi à la Suisse en tant qu'État associé à Schengen.

Selon la CAAS, les États parties conservent donc une certaine marge de manœuvre pour l'orientation des mesures de leur politique en matière de drogue[29]. Les dispositions de la CAAS imposent avant tout de prendre les mesures afin d'éviter qu'une politique interne plus libérale n'impacte de manière négative les autres États membres. Ces États doivent ainsi lutter contre les effets négatifs du tourisme de la drogue par des contrôles rigoureux des importations et des exportations en coordination avec les autres États membres. Un État n'est cependant pas obligé d'abandonner une politique libérale en matière de drogue[30].

[29] Hein Van Kempen, International law and cannabis I, p. 108
[30] Message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords (« accords bilatéraux II »), FF 2004 5593, p. 5727.

4 Produits à base de chanvre non soumis à la législation sur les stupéfiants

Les produits à base de chanvre qui présentent une teneur totale en THC inférieure à 1 % ne sont pas soumis à la législation sur les stupéfiants et aux contrôles relevant du droit des stupéfiants (cf. chapitre 3.1.2). Suivant l'usage prévu, les parties de la plante utilisées sont les fibres (textiles, papier, matériaux de construction), les graines (semences alimentaires, huile alimentaire, aliments pour animaux), les fleurs (produits contenant des succédanés de tabac) ou les cannabinoïdes extraits du chanvre (cosmétiques, médicaments). Parmi les produits à base de chanvre pauvres en THC, ceux à teneur élevée en CBD ne cessent de gagner en importance. L'offre de produits contenant du CBD est vaste : matières premières telles que fleurs ou résine de chanvre à teneur élevée en CBD, extraits sous forme d'huiles ou de pâtes ainsi que produits prêts à l'emploi tels que gélules, compléments alimentaires, liquides pour cigarettes électroniques, produits contenant des succédanés de tabac, huiles parfumées, chewing-gums et pommades, parfois présentés comme des produits de soin.

Les produits finaux sont évalués individuellement, toutes leurs caractéristiques telles que la composition, l'utilisation prévue, le dosage, etc. étant prises en compte. D'une manière générale, une entreprise qui met un produit sur le marché est tenue de fournir des informations quant à l'usage auquel il est destiné (p. ex. médicament, dispositif médical, denrée alimentaire, cosmétique, produit chimique). C'est en fonction de la classification ainsi établie qu'est déterminée l'autorité en charge du contrôle. En cas de doute, l'autorité d'exécution décide que tel produit sera régi par telle législation et prend les mesures nécessaires.

Les sous-chapitres suivants présentent les principaux types de produits à base de chanvre pauvres en THC et la réglementation dont ils relèvent. On ne présentera pas les défis associés à la **production de fibres** car celle-ci est insignifiante dans la pratique en Suisse (cf. chapitre 2.2). Pour des produits tels que des textiles, la loi sur la sécurité des produits serait applicable.

L'aide-mémoire « Produits contenant du cannabidiol (CBD) – Vue d'ensemble et aide à l'exécution » de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) et de l'Institut suisse des produits thérapeutiques Swissmedic[31] offre un aperçu détaillé des matières premières et des produits contenant du CBD ainsi que de leur classification et de la possibilité de les mettre sur le marché sur la base de la législation actuelle. Ces données sont transposables à la mise dans le commerce d'autres cannabinoïdes non soumis au système de contrôle prévu par le droit des stupéfiants (p. ex. CBG).

4.1 Production agricole et culture de chanvre pauvre en THC

Depuis le 1er janvier 2021, toutes les **dispositions relatives au chanvre**, à l'inclusion du catalogue des variétés, **de la législation agricole sur les semences sont abrogées**. Les agriculteurs peuvent donc produire et commercialiser des semences de chanvre sans être soumis à des dispositions ou à des restrictions supplémentaires. Cela vaut également pour les plants de chanvre (« boutures »), sous réserve des dispositions générales du droit de la santé des végétaux concernant les plants. Cette déréglementation répond aux attentes des parties prenantes agricoles et non agricoles.

À l'échelle internationale, des efforts sont déployés pour **intégrer**, par analogie à l'huile et aux fibres de chanvre, le « **chanvre aromatique** » (cf. chapitre 2.4) dans **la législation sur les semences**. L'intégration de dispositions techniques sur le chanvre aromatique dans la législation sur les semences

[31] https://www.blv.admin.ch/blv/fr/home.html > Aliments et nutrition > Bases légales et documents d'application > Autorisations et annonces > Autorisation pour les nouvelles sortes de denrées alimentaires > Cannabis, extraits de chanvre et cannabinoïdes

permettrait de contrôler et de garantir l'identité des variétés et la qualité des semences. L'OCDE élabore à cet égard une directive relative à la production de « graines de cannabis féminisées », qui représente un concept d'exigences technique en matière de multiplication des variétés de chanvre aux fins d'utilisation des fleurs.[32] C'est important car dans la production de chanvre à fleurs ou aromatique, seuls les plants femelles sont utilisables. Une fois achevées, les directives de l'OCDE sont généralement aussi reprises dans la législation européenne sur les semences.

Quel que soit l'usage prévu, les **droits d'obtenteur** de toutes les variétés du genre *Cannabis sativa* L. peuvent être protégés sur le plan du droit privé dans la mesure où celles-ci sont distinctes, nouvelles, homogènes et stables.

Certaines dispositions du **droit agricole ayant trait aux paiements directs** s'appliquent aussi à la production agricole de chanvre. Dans le cadre du train d'ordonnances agricoles 2021, l'octroi des contributions de base visant le maintien de la sécurité de l'approvisionnement a été mis en œuvre pour les terres destinées à la culture du chanvre appartenant à des exploitations agricoles ayant droit aux paiements directs. En revanche, il n'est pas prévu d'encourager spécifiquement la culture du chanvre par des contributions à des cultures particulières.

4.2 Matières premières

Dans le commerce, on trouve souvent des matières premières contenant du chanvre, en particulier des produits contenant du CBD, non affectées à une fin particulière. Elles ne sont pas clairement qualifiables car elles peuvent donner lieu à la fabrication de différents produits destinés à différents usages, à leur tour soumis à différentes législations (cf. chapitre 4.10.2).

Quant aux produits pour lesquels aucune loi spécifique (p. ex. loi sur les produits thérapeutiques [LPTh, RS 812.21] ou loi sur les denrées alimentaires [LDAl, RS 817.0]) n'est applicable, ils sont régis par la **loi fédérale sur la sécurité des produits** (LSPro, RS 930.11) en tant que **législation supplétive**. Les **matières premières destinées à être transformées** par une entreprise pour produire un produit final sont soumises à la **loi sur les produits chimique**s (LChim, RS 813.1). Si aucun usage n'est spécifié, les cannabinoïdes tels que le CBD doivent être commercialisés conformément aux dispositions du droit des produits chimiques (cf. chapitre 4.10.2). Toutes les autres « matières premières » doivent être mises sur le marché conformément aux prescriptions du domaine juridique correspondant à l'usage envisagé ou présumé.

4.3 Aliments pour animaux

Du fait de leur teneur élevée en graisses et en protéines végétales, les **graines de chanvre et leurs produits** (huile de graines de chanvre, tourteau de chènevis) peuvent être utilisés comme aliments pour les animaux de rente et de compagnie. Leur utilisation pour des animaux laitiers dont le lait est destiné à la consommation humaine (p. ex. vaches, brebis et chèvres laitières) est restreint par une interdiction générale d'alimentation avec du chanvre et ses produits afin de prévenir toute contamination du lait par des traces de cannabinoïdes. En revanche, l'utilisation d'**extraits végétaux** de la plante de chanvre dans des aliments pour animaux de rente et de compagnie est totalement interdite en Suisse et dans l'Union européenne.

Pour l'utilisation de chanvre comme aliment pour animaux, nous renvoyons aux dispositions de la **législation sur les aliments pour animaux**. L'ordonnance sur le livre des aliments pour animaux (annexe 4.1, partie 2) règle l'**interdiction de l'utilisation du chanvre pour les animaux qui produisent**

[32] Les « graines de cannabis féminisées » sont des semences de chanvre qui ne produisent que des plantes génétiquement femelles. Via un traitement spécifique à base d'une solution, celles-ci sont amenées à produire des fleurs mâles (hermaphrodisme). La semence qui en découle ne possède que des paires de chromosomes femelles.

du lait pour la consommation humaine et pour les produits à base de chanvre qui peuvent être utilisés pour d'autres animaux de rente (graines de chanvre et leurs produits dérivés). Sur la base de nouveaux résultats de recherche sur le transfert de THC dans les produits d'origine animale (en particulier dans le lait, du fait de la liposolubilité du principe actif), l'Union européenne étudie actuellement la fixation de teneurs maximales en THC dans les aliments pour animaux (directive 2002/32/EC). Ces teneurs maximales sont reprises dans la législation suisse dans le cadre de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles[33] et pourraient remplacer la réglementation actuellement en vigueur. Le droit suisse concernant l'alimentation pour les animaux est régulièrement harmonisé avec le droit de l'UE dans l'optique de permettre la mise à jour de l'annexe 5 (alimentation animale) de l'accord sur l'agriculture (accord dit d'équivalence). Les **extraits de chanvre tels que le CBD sont des additifs au sens de la législation sur les aliments pour animaux** et nécessitent une **autorisation**. Actuellement, les produits de ce type ne sont pas admis.

4.4 Denrées alimentaires

Selon l'art. 1, al. 4, LDAl, on entend par denrées alimentaires l'ensemble des substances ou des produits transformés, partiellement transformés ou non transformés qui sont destinés à être ingérés ou dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils soient ingérés par l'être humain. Ne sont notamment pas considérés comme des denrées alimentaires les médicaments, les stupéfiants et les substances psychotropes.

4.4.1 Sécurité des denrées alimentaires contenant du chanvre

Seules des denrées alimentaires sûres peuvent être mises sur le marché (art. 7 LDAl), ce qui signifie qu'elles ne doivent être **ni préjudiciables à la santé ni impropres à la consommation humaine**. La sécurité des denrées alimentaires ne peut être garantie que si tous les acteurs prennent leurs responsabilités : le secteur alimentaire, les autorités cantonales et fédérales et les consommateurs. La responsabilité première revient au secteur alimentaire. En effet, il est tenu à une **obligation de contrôle autonome**. À cet effet, il doit s'assurer que les produits répondent aux exigences légales et ne présentent pas de danger pour la santé. Ainsi, tout acteur qui met dans le commerce un produit à base de chanvre doit vérifier, dans le cadre d'un auto-contrôle documenté, si son produit est commercialisable ou non. La première question qui se pose est celle du **statut de nouvelle sorte de denrée alimentaire (« *novel food* »)** car ce dernier requiert une autorisation préalable (cf. chapitre 4.4.4). Si un produit devrait pouvoir être commercialisé (parce qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle sorte de denrée alimentaire ou qu'il devrait être autorisé), la question de la **possibilité de le mettre sur le marché se pose en termes de mise en danger de la santé, d'étiquetage**, etc.

4.4.2 Teneurs maximales en THC dans les denrées alimentaires

Pour des raisons toxicologiques, les teneurs maximales autorisées pour les résidus de THC dans les denrées alimentaires contenant du chanvre sont, conformément à l'ordonnance du 16 décembre 2016 sur les teneurs maximales en contaminants (OCont)[34] et à l'ordonnance du DFI sur les limites maximales applicables aux résidus de substances pharmacologiquement actives et d'additifs pour l'alimentation animale dans les denrées alimentaires d'origine animale (ORésDAlan), **nettement inférieures à la valeur limite en THC fixée par la législation sur les stupéfiants**. Les valeurs limites en THC qui figurent dans le droit des denrées alimentaires sont confirmées par une évaluation des risques de

[33] RS 0.916.026.81
[34] RS 817.022.15

l'autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) de 2015[35], qui fixe une dose aiguë de référence (DARf) de **1 µg d9-THC/kg pour les denrées alimentaires**. Cette valeur se fonde essentiellement sur les mêmes données toxicologiques que celles sur lesquelles les valeurs maximales de l'OCont reposent ou les nouvelles données n'ont pas entraîné de modification de la conclusion. La Commission européenne a fixé des teneurs maximales en équivalents delta-9-tétrahydrocannabinol (Δ9-THC) pour les graines de chanvre, l'huile de graines de chanvre et d'autres produits transformés ou extraits de graines de chanvre[36].

4.4.3 Denrées alimentaires contenant du chanvre considérées comme traditionnelles

Sont autorisés à la consommation humaine le chanvre, les extraits de chanvre ou les cannabinoïdes pour lesquels il est possible de prouver qu'ils ont été consommés de manière significative dès avant le 15 mai 1997 en Suisse[37] ou dans l'Union européenne[38]. **Les graines de chanvre et l'huile de graines de chanvre** en font partie. Les graines de chanvre contiennent des protéines, des glucides et des lipides (principalement des acides gras insaturés) ainsi qu'une teneur élevée en fibres et divers vitamines et minéraux. D'une manière générale, la tisane issue de feuilles de la plante de chanvre n'est pas non plus considérée en Suisse comme une nouvelle sorte de denrée alimentaire. On trouve également dans le commerce des bières à base de chanvre aromatisées avec des feuilles et des fleurs de chanvre. Leur statut de « *novel food* » reste pour l'heure indéterminé.

4.4.4 Denrées alimentaires contenant du chanvre considérées comme nouvelles sortes de denrées alimentaires

Concernant les denrées alimentaires contenant du chanvre dont la consommation humaine était négligeable en Suisse et dans les États membres de l'UE avant le 15 mai 1997, une autorisation délivrée par l'OSAV ou par la Commission européenne est nécessaire. Ainsi, les **denrées alimentaires enrichies en CBD** (p. ex. extraits de chanvre enrichis en CBD, huile de graines de chanvre avec ajout de CBD, compléments alimentaires contenant du CBD) sont considérées comme de **nouvelles sortes de denrées alimentaires** (« *novel food* ») (art. 15 de l'ordonnance du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAlOUs). Les nouvelles sortes de denrées alimentaires ne peuvent être mises sur le marché que si le DFI les a considérées dans une ordonnance comme denrées alimentaires pouvant être commercialisées ou que l'OSAV les a autorisées conformément à l'art. 17 (art. 16 ODAIOUs).

Dans le cadre de la **procédure d'autorisation des nouvelles sortes de denrées alimentaires,** l'OSAV vérifie si le produit est **sûr et s'il n'est pas trompeur**. Une condition essentielle préalable à toute autorisation est que le produit soit classé comme denrée alimentaire et donc qu'il **ne soit pas soumis à la législation sur les produits thérapeutiques**. Tant en Suisse que dans l'UE, aucun produit CBD n'a jusqu'ici été autorisé en tant que « *novel food* ». Néanmoins, un peu plus de 150 demandes sont en attente auprès de l'EFSA. Celles-ci sont actuellement gelées, faute de données en matière de sécurité.

[35] EFSA, 2015. Scientific Opinion on the risks for human health related to the presence of tetrahydrocannabinol (THC) in milk and other food of animal origin. EFSA Journal 2015; 13(6): 4141.
[36] Règlement (UE) 2023/915 de la Commission du 25 avril 2023 concernant les teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires et abrogeant le règlement (CE) n° 1881/2006
[37] Section 2 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS 817.02)
[38] Art. 3, al. 2, let . a, du règlement (UE) 2015/2283 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif aux nouveaux aliments, modifiant le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 1852/2001 de la Commission, JO L 327 du 11.12.2015, p. 1.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

4.4.5 Étiquetage selon le droit des denrées alimentaires

L'indication de la présence de **CBD ou d'un autre cannabinoïde non soumis à contrôle** sur l'étiquetage d'un produit à base de chanvre correspond à la mention « contient… ». Selon les cas, cette indication et les mentions qui ont la même signification peuvent être considérées comme des **allégations nutritionnelles, des allégations de santé ou des indications sur la présence d'un ingrédient** dans un produit.

Si cette indication est considérée comme une allégation nutritionnelle, elle doit remplir les conditions d'utilisation de la mention « contient… » décrites à l'annexe 13 de l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAl, RS 817.022.16). Pour pouvoir utiliser cette mention pour le CBD (ou un autre cannabinoïde) contenu dans l'ingrédient chanvre, il doit pouvoir être prouvé qu'une quantité de CBD permettant de **produire l'effet nutritionnel affirmé**, tel qu'établi par des **preuves scientifiques généralement admises**, est présente dans le produit (art. 29, al. 2, let. b, ch. 2, OIDAl).

Cette indication pourrait également être considérée comme une **allégation de santé non spécifique**, par exemple si elle est présentée en combinaison avec certains éléments graphiques. Selon l'art. 34, al. 2, OIDAl, les allégations de ce type ne sont autorisées que si elles sont accompagnées d'une allégation de santé autorisée conformément à l'art. 31, al. 3, OIDAl, ou d'une allégation de santé conformément à l'annexe 14 OIDAl. **Aucune allégation de santé n'est actuellement admise pour le CBD ou d'autres cannabinoïdes**. Si elle est considérée comme une allégation de santé, l'indication de la présence de CBD est donc actuellement interdite.

Lorsque la mention n'est considérée ni comme une allégation nutritionnelle ni comme une allégation de santé, elle est susceptible d'être considérée comme une indication de la présence d'un ingrédient dans un produit. Actuellement, le CBD n'est **pas autorisé comme ingrédient dans les denrées alimentaires** (nouvelle sorte de denrée alimentaire). Une telle indication est donc impossible à ce jour pour le CBD.

4.5 Médicaments contenant du CBD

L'interdiction du cannabis dans la Convention unique et la LStup a pendant longtemps restreint son usage à des fins médicales. Dernièrement, le potentiel médical de la plante médicinale traditionnelle suscite un regain d'intérêt de la part de la recherche. Outre sur le THC soumis à contrôle, l'attention est focalisée sur le principe actif CBD.

Le présent chapitre est consacré aux médicaments exempts de THC et non soumis à la LStup. Les médicaments à base de cannabis contenant du THC sont traités au chapitre 5.

4.5.1 Médicaments contenant du CBD autorisés

Les produits contenant des cannabinoïdes prêts à l'emploi et destinés à un usage médical sont considérés comme des médicaments au sens de l'art. 4, al. 1, let. a, LPTh (RS 812.21). Ils **doivent par conséquent avoir été autorisés par Swissmedic pour pouvoir être mis sur le marché**, comme le prévoit l'art. 9, al. 1, LPTh. Pour faire autoriser un médicament en Suisse, il faut déposer une demande et apporter dans ce cadre la preuve que le médicament en question est de qualité, sûr et efficace (art. 10, al. 1, let. a, LPTh).

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Pour les médicaments contenant des cannabinoïdes synthétiques ou semi-synthétiques considérés comme de nouvelles substances actives, il y a lieu de remplir les **exigences relatives à une autorisation ordinaire** (selon l'art. 11 LPTh). Les **études, en particulier cliniques, requises** pourraient représenter un défi de taille pour les petits fabricants.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Le seul *phytomédicament* contenant une nouvelle substance active autorisé jusqu'ici en Suisse est l'*extrait de cannabis contenant du THC et du CBD* dans le médicament **Sativex®** afin d'atténuer les symptômes de raideur musculaire (spasticité) dans la sclérose en plaques (SEP) (cf. chapitre 5).
Le seul *médicament contenant du CBD* autorisé jusqu'à présent en Suisse est l'**Epidyolex®**. Il est utilisé comme traitement d'appoint des convulsions, en particulier chez les enfants atteints du syndrome de Lennox Gastaut ou de Dravet.

4.5.2 Médicaments contenant du CBD dispensés d'autorisation

La fabrication et la délivrance de médicaments contenant du CBD selon une **formule magistrale** (cf. art. 9, al. 2, let. a, LPTh) est possible dans les pharmacies à certaines conditions, par exemple sous forme de gouttes (cf. aussi chapitre 5.2).

D'une manière générale, la fabrication propre de médicaments selon une formule magistrale (médicaments dispensés d'autorisation) par une entreprise habilitée à remettre des médicaments (pharmacie) nécessite une autorisation délivrée par le canton (ou, suivant le résultat de l'évaluation du risque selon l'annexe 3 de l'ordonnance sur les autorisations dans le domaine des médicaments (OAMéd)[39], par Swissmedic). À cet égard, il s'agit d'une autorisation relevant non pas du droit des stupéfiants, mais du droit des produits thérapeutiques concernant la fabrication de médicaments. Pour d'autres cannabinoïdes non soumis à contrôle qui doivent être commercialisés à des fins médicales, les mêmes conditions préalables que pour le CBD s'appliquent.

Pour les **animaux de rente**, la fabrication de médicaments contenant du CBD dispensés d'autorisation n'est pas possible, selon l'art. 14, al. 2, en relation avec l'annexe 2, ch. 2 de l'ordonnance sur les médicaments vétérinaires (OMédV ; RS 812.212.27).

4.6 Cosmétiques

Les extraits de chanvre peuvent également être utilisés dans les cosmétiques. Les **produits cosmétiques sont soumis à la LDAI** et aux dispositions d'exécution correspondantes. D'une manière générale, les extraits de chanvre peuvent être issus de différentes parties de la plante de chanvre ou fabriqués à partir de cannabinoïdes de synthèse. À cet égard, les exigences générales relatives aux produits cosmétiques conformément à la LDAI et à l'ODAIOUs s'appliquent. Un produit cosmétique (voir définition à l'art. 53, al. 1, ODAIOUs) **doit être sûr** (art. 15 LDAI). L'**innocuité de chaque ingrédient** présent dans le produit doit être démontrée dans un **rapport sur la sécurité** du produit (art. 57 ODAIOUs). De plus, toute mention attribuant aux produits cosmétiques des propriétés curatives, lénitives ou préventives (p. ex. des propriétés médicinales ou thérapeutiques) est interdite (art. 47, al. 3, ODAIOUs).

À l'heure actuelle, il n'est toutefois pas possible de procéder à une évaluation des risques liés au CBD ou à d'autres cannabinoïdes dans les produits cosmétiques car il n'existe **pas suffisamment de données relatives à la sécurité de l'absorption cutanée** issues d'expérimentations animales (dose sans effet nocif observable (« *Non Observed Adverse Effect Level* », NOAEL) sur le plan cutané). Cela signifie qu'actuellement, aucun fabricant de produits cosmétiques contenant du CBD ne peut fournir d'évaluation de sécurité suffisante. D'autres études sont donc nécessaires en la matière.

L'art. 54, al. 1, ODAIOUs, renvoie à la liste de **substances interdites dans les cosmétiques** de l'annexe II du règlement (CE) n° 1223/2009[40], sous l'entrée n° 306 qui exclut les stupéfiants : « Stupé-

[39] RS 812.212.1
[40] Règlement (CE) n° 1223/2099 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009r relatif aux produits cosmétiques (refonte), JO L 342 du 22.12.2009, p. 59

fiants : toute substance énumérée aux tableaux I et II de la convention unique sur les stupéfiants signée à New York le 30 mars 1961 ». Cette entrée s'applique aux cosmétiques contenant du chanvre étant donné que le tableau I de la Convention unique mentionne « le cannabis, la résine de cannabis, les extraits et teintures de cannabis ».

L'emploi de CBD et d'autres phytocannabinoïdes de synthèse n'est pas réglementé de manière spécifique pour les cosmétiques.

4.7 Huiles parfumées et autres produits chimiques

Les produits contenant du chanvre peuvent p. ex. être commercialisés sous la forme d'huiles parfumées selon les dispositions du **droit des produits chimiques**, qui règle notamment l'emballage et l'étiquetage des produits chimiques. Il prévoit en particulier qu'avant toute mise dans le commerce de produits chimiques, le fabricant est tenu de procéder à un **contrôle autonome**. Si, lors de ce contrôle, la **présentation des produits contenant du chanvre** laisse supposer ou suggère des utilisations qui pourraient entrer dans le champ d'application d'autres dispositions juridiques, la possibilité de mettre le produit sur le marché doit être évaluée sur la base de ces dispositions (cf. chapitre 4.10.2).

4.8 Produits à fumer contenant des succédanés de tabac

Le chanvre dont la teneur totale en THC est inférieure à 1 % n'est pas soumis à la législation sur les stupéfiants. Il est donc considéré comme dépourvu d'effet **psychotrope** conformément à l'art. 3 de l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur le tabac (OTab)[41] et peut être vendu en tant que produit contenant des succédanés de tabac destiné à être fumé. Sur l'ensemble des produits CBD, les produits à fumer contenant des succédanés de tabac représentent **la plus grande part de marché en Suisse**.[42]

Dans le cadre du droit des denrées alimentaires, les **produits contenant des succédanés de tabac** destinés à être fumés sont régis par l'OTab. Ces règles continuent de s'appliquer bien que le Tribunal fédéral ait établi[43] que du fait de l'absence de base légale dans la loi fédérale sur l'imposition du tabac, les fleurs de cannabis n'y sont pas soumises. À l'avenir, ces produits seront régis par la nouvelle loi sur les produits du tabac[44] et plus par la loi sur les denrées alimentaires.

Dans le cadre de l'entrée en vigueur de la révision de l'OTStup-DFI le 1er août 2022, la valeur limite en THC de 1 % a été étendue à la **résine de cannabis**. La résine de cannabis dont la valeur limite en THC est inférieure à 1 % peut donc être vendue en tant que produit à fumer contenant des succédanés de tabac. Outre les produits exclusivement composés de résine de cannabis, ceux appelés « moonrocks » ou « icerocks » ont été déclarés à l'OFSP. En raison de leur composition à base de fleurs, d'huile et de résine de CBD, ces produits confrontent les autorités cantonales à de nouveaux défis quant à l'évaluation de leur légalité.

Le responsable de la mise dans le commerce est tenu à l'autocontrôle (art. 73 LDAl en relation avec l'art. 23 de l'ancienne loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (aLDAl) et doit déclarer les produits à l'OFSP avant leur mise sur le marché (art. 3, al. 2, OTab). Toute mention publicitaire suggérant un quelconque effet bénéfique des produits du tabac et des produits contenant des succédanés de tabac sur la santé est interdite (art. 17, al. 2, OTab). L'examen de la légalité des produits, p. ex. en matière d'étiquetage, revient aux autorités d'exécution compétentes dans les cantons.

[41] RS 817.06
[42] Fiche d'information « Cannabidiol (CBD) - analyse de situation », Office fédéral de la santé publique OFSP, janvier 2019
[43] Tribunal fédéral (2020) : arrêt du 29.1.2020, ATF 2C_348/2019
[44] FF 2021 2327

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Dans le cadre de la nouvelle loi sur les produits du tabac, dont l'entrée en vigueur est prévue pour la mi-2024, ces produits pourront continuer d'être vendus en Suisse en tant que « produits à base de plantes à fumer ». Sur la base de l'art. 25 de la loi sur les produits du tabac, les modalités détaillées, notamment concernant le contrôle autonome, figureront dans une nouvelle ordonnance sur les produits du tabac qui sera mise en consultation au deuxième semestre 2023. L'obligation de contrôle autonome est maintenue et ne variera que très peu par rapport à la situation actuelle.

4.9 Produits contenant des succédanés de tabac destinés à être chauffés, reniflés ou mastiqués

Les produits contenant des succédanés de tabac à base d'extraits de chanvre non destinés à être fumés sont considérés comme des **objets usuels**. En font partie les liquides pour cigarettes électroniques, snus sans tabac et succédanés de tabac à priser qui contiennent des extraits de chanvre ainsi que les fleurs de chanvre qui ne sont pas brûlés, mais chauffés pour en libérer la substance (produits « *heat-not-burn* »). Ces produits, en tant qu'**objets usuels impliquant un contact avec les muqueuses**, sont actuellement soumis au droit des denrées alimentaires et des objets usuels, mais seront à l'avenir régis par la nouvelle **loi sur les produits du tabac**. Selon l'art. 61 ODAlOUs, les objets qui, du fait de l'usage prévu ou en raison d'utilisations prévisibles, entrent en contact avec les muqueuses buccales ne doivent dégager de substances que dans des quantités **ne présentant pas de danger pour la santé humaine**. Il est par ailleurs interdit de leur ajouter des substances conférant des **effets pharmacologiques** (telles que la nicotine). En conséquence, l'adjonction dans ces produits de CBD à des doses produisant un effet pharmacologique est interdite. Dans le cadre de la nouvelle loi sur les produits du tabac, les produits du tabac et les cigarettes électroniques contenant des substances psychotropes ou dangereuses pour la santé sont également interdites (la nicotine est autorisée depuis peu, mais dans des quantités limitées à 20 mg / ml de liquide). Le liquide présent dans les cigarettes électroniques doit être d'une grande pureté. Une liste des substances interdites figure en annexe de la loi sur les produits du tabac. Le Parlement doit l'adapter en cas de besoin.

Le respect des exigences légales incombe au responsable de la mise dans le commerce et doit être vérifié au moyen d'un contrôle autonome (art. 23 aLDAl).

La nouvelle loi sur les produits du tabac ne prévoit pas non plus de procédure d'autorisation pour les produits mentionnés. Les produits doivent toutefois être déclarés à l'OFSP. Les autres exigences sont comparables à celles requises par le droit des denrées alimentaires actuel.

Pour les objets usuels contenant du CBD ou des extraits de chanvre au sens des produits contenant des succédanés de tabac, le principe « Cassis de Dijon » (les produits qui sont légalement sur le marché d'un État membre de l'UE peuvent aussi être mis sur le marché des autres États membres) peut aussi s'appliquer. Sur la base des art. 16*a* ss. de la loi du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)[45], les produits issus de l'UE ou de l'EEE peuvent être commercialisés en Suisse à condition de satisfaire aux prescriptions techniques d'un État membre de l'UE ou de l'EEE et d'être légalement sur le marché de cet État. L'étiquetage correspondant du produit fait également partie de ces prescriptions techniques.

4.10 Défis associés aux produits à base de chanvre pauvres en THC

La multitude de catégories de produits dans le domaine des produits à base de chanvre pauvres en THC confronte tant les autorités d'exécution compétentes auprès de la Confédération et des cantons que les fabricants à des défis de taille. En effet, comme expliqué aux chapitres précédents, des bases

[45] RS 946.51

légales très différentes peuvent s'avérer pertinentes selon la catégorie de produit. En outre, l'attribution des produits n'est pas toujours très claire. Cela peut mettre en difficulté les petits fabricants, du fait de l'obligation de procéder à une évaluation technique et juridique détaillée. Dans une prise de position du 5 décembre 2022 à l'attention de l'OFSP concernant la nécessité d'agir dans le domaine des produits à base de chanvre pauvres en THC, la CI Chanvre a critiqué le **manque d'uniformité de l'exécution cantonale et de sécurité du droit**.

Les principaux défis liés à l'utilisation de cannabis pauvre en THC sont présentés brièvement ci-après.

4.10.1 Manque d'uniformité de l'exécution cantonale

L'industrie du chanvre en Suisse critique l'existence d'un « **fédéralisme d'exécution** » concernant l'utilisation de produits à base de cannabis pauvre en THC. Elle dénonce ainsi le fait qu'un laboratoire cantonal compétent peut juger un produit à base de cannabis pauvre en THC comme pouvant être mis sur le marché alors que quelques mois plus tard, un autre laboratoire cantonal peut estimer le contraire et ordonner un rappel. Pour elle, cela porte atteinte à la sécurité du droit. Elle plaide donc pour le principe selon lequel, dans le cadre de l'introduction de produits contenant du chanvre en Suisse, l'autorisation délivrée par un canton vaudrait dans tous les autres (par analogie avec le principe « Cassis de Dijon »).

Dans le domaine alimentaire, à l'instar d'autres lois sectorielles, l'exécution a lieu à l'échelle cantonale : le fédéralisme d'exécution s'applique, conformément à l'art. 46 Cst. Pour uniformiser les pratiques en la matière, il existe différents instruments tels que la surveillance de l'exécution par la Confédération (art. 49, al . 2, Cst.) ainsi que des dispositions de lois spécifiques (p. ex. art. 42 LDAI) ou la loi sur le marché intérieur (art. 2, al. 6). Cette dernière répond aux revendications de l'industrie du chanvre en stipulant que dès lors qu'un canton autorise l'accès au marché d'un produit, sa décision est applicable dans toute la Suisse. Le fédéralisme d'exécution n'est donc pas un problème spécifique au cannabis, mais un principe fondamental ancré dans la Constitution dans le cadre de l'exécution du droit fédéral.

4.10.2 Attribution de produits imprécise ou trompeuse

Il n'est pas toujours possible d'attribuer un produit à une catégorie de produit de manière claire. Cela représente un défi pour les fabricants et les autorités d'exécution. Ainsi, des **extraits ou des teintures de chanvre** (p. ex. « huiles CBD ») peuvent être considérés soit comme des matières premières, soit comme des produits prêts à l'emploi. Pour être commercialisés en tant que denrées ou compléments alimentaires, ils doivent être autorisés par l'OSAV à titre de nouvelles sortes de denrées alimentaires (cf. chapitre 4.4.4). En l'absence d'autorisation correspondante ou de prise en compte des critères de qualité relatifs aux médicaments dispensés d'autorisation, ils ne peuvent pas non plus être commercialisés en tant que produits thérapeutiques (cf. chapitre 4.5).

L'attribution et l'évaluation correctes d'un produit en tant que denrée ou complément alimentaire nécessitent dans tous les cas une vision globale s'appuyant sur l'ensemble des critères disponibles tels que la composition, le dosage, l'utilisation prévue, l'étiquetage, la présentation, les mentions publicitaires, etc. Pour déterminer la législation applicable, il faut prendre en considération toutes les caractéristiques du produit et l'ensemble des allégations implicites et explicites y relatives dans le cadre d'une évaluation globale et mettre en balance les différents éléments au cas par cas. Dans le cadre de la délimitation entre produits thérapeutiques et denrées ou compléments alimentaires, il convient

également de tenir compte des modalités d'usage d'une substance, de l'ampleur de sa diffusion et de sa popularité auprès des consommateurs.[46]

Pour contourner les exigences réglementaires élevées du droit des produits thérapeutiques ou des denrées alimentaires, de tels produits **ont souvent été commercialisés en tant que produits chimiques**, p. ex. en tant qu'huiles parfumées (cf. chapitre 4.7). Dans le cadre d'une opération de contrôle de grande ampleur de produits contenant du CBD par les chimistes cantonaux en 2021, plus de 80 % des échantillons ont été jugés non conformes.[47] À cette occasion, les services d'inspection cantonaux des substances chimiques ont constaté une augmentation des tentatives de mettre sur le marché les produits incriminés contenant du CBD non pas en tant que denrées alimentaires, mais en tant que produits chimiques, toujours dans l'intention de les vendre à titre de produits destinés à être ingérés. Ainsi, lors de la vente, des huiles parfumées vendues en pharmacies étaient présentées oralement comme telles ou comme étant destinées à un usage thérapeutique. Le droit des produits chimiques n'étant pas adapté à une clarification et à une réglementation des risques et des dangers associés à des produits destinés à être ingérés, une décision de portée générale[48] a été émise le 29 mars 2022 pour prévenir la mise dans le commerce abusive de tels produits conformément au droit des produits chimiques, qui prescrit la **dénaturation des produits finaux chimiques tels que les huiles parfumées** vendues à des utilisateurs privés.

Derrière cette problématique se trouve le fait que de nombreux consommateurs attendent de ces produits à base de CBD des effets pharmacologiques que ceux-ci, du point de vue du droit des produits thérapeutiques, ne doivent en principe même pas posséder puisque ce type d'effets est réservé aux médicaments. La solution au **problème de l'auto-médication** serait d'élargir l'offre de médicaments autorisés ou dispensés d'autorisation. Cependant, au lieu de cela, certains responsables de la mise dans le commerce continuent d'essayer de commercialiser des produits à base de CBD en tant que produits chimiques. Pour les nombreuses petites entreprises et micro-entreprises présentes sur le marché du CBD, les procédures ordinaires pour mettre sur le marché des produits contenant du CBD en tant que denrées alimentaires (« *novel food* ») ou produits thérapeutiques sont trop coûteuses et trop risquées (en cas de refus). Elles nécessitent généralement la réalisation d'études en vue d'une homologation.

4.10.3 Utilisation de produits à base de chanvre pauvres en THC à des fins récréatives

La tendance actuelle à l'utilisation de préparations à base de CBD à des fins de détente ou d'apaisement mais aussi comme somnifères ou pour lutter contre les douleurs[49] pointe le caractère inadéquat de la catégorie « denrée alimentaire » ou « complément alimentaire » dans ce cas. Cependant, il y a lieu de distinguer l'automédication d'une application médicale au sens de la LPTh. Une alternative à la commercialisation d'extraits ou de teintures de chanvre pauvres en THC dans le cadre du droit des produits thérapeutiques ou des denrées alimentaires, associée à des exigences élevées en termes de conformité, serait la **création d'une nouvelle catégorie de produit** pour les **cannabinoïdes destinés à des fins récréatives** non soumis au droit des stupéfiants. Une telle catégorie n'est en principe pas prévue dans le droit spécifique existant ni dans les conventions de l'ONU relatives au contrôle des drogues (cf. chapitre 3.3.1). La CI Chanvre exige cependant, dans la perspective d'une nouvelle loi

[46] Cf. à cet égard : « Critères de délimitation entre produits thérapeutiques et denrées alimentaires pour les produits pris par voie orale » de novembre 2018 : https://www.blv.admin.ch/blv/fr/home.html > Aliments et nutrition > Bases légales et documents d'application > Documents d'application > Critères de délimitation
[47] ACCS (2022) : « Denrées alimentaires avec mention CBD – un constat lamentable! » : www.kantonschemiker.ch > Publications
[48] Organe de réception des notifications des produits chimiques (2022) : FF 2022 736 - Décision de portée générale de l'organe de réception des notifications des produits chimiques concernant la mise sur le marché d'huile parfumée contenant du CBD, en vertu de l'art. 10, al. 1 et 2, en relation avec l'art. 1, al. 1 à 3, LSPro. Rectification
[49] Cf. Notari, L., Rudmann, O., Schneider, E. et Zobel, F. (2018) : Cannabidiol (CBD) : analyse de situation. Addiction Suisse, Lausanne.

spécifique sur l'utilisation non médicale légale du cannabis (cf. mise en œuvre de l'initiative parlementaire Siegenthaler 20.473, chapitre 6.2.5), d'inclure **d'autres cannabinoïdes dans une telle loi** en plus du CBD et d'établir un cadre juridique clair pour leur utilisation à des fins récréatives, assorti d'une exécution uniforme de la législation dans toute la Suisse.

L'art 118, al. 2, let. a, de la Constitution fédérale confère en principe à la Confédération la compétence de réglementer l'usage des produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à être ingérés puisque ceux-ci présentent un danger pour la santé[50]. Il existe d'ores et déjà une catégorie dédiée à la consommation récréative de produits à base de chanvre pauvres en THC dans le domaine des produits contenant des succédanés de tabac (cf. chapitres 4.8 et 4.9). Du fait de l'absence d'alternatives légales pour les produits à base de chanvre destinés à des fins récréatives, les fabricants classent une grande partie de leurs produits à base de CBD dans **la catégorie « produit contenant des succédanés de tabac »**. Du point de vue de la santé publique, **cette tendance est discutable, ces produits étant essentiellement destinés à être fumés**. En outre, les impuretés telles que les mycotoxines, les pesticides ou les métaux lourds ne sont pas réglementées pour les produits contenant des succédanés de tabac (absence de valeur limite de contaminants). Par conséquent, un nombre croissant de **produits à base de chanvre contenant des succédanés de tabac contaminés** circule. De plus, ces produits sont peu contrôlés par les autorités (principe du contrôle autonome). Compte tenu du jugement du Tribunal fédéral du 29 janvier 2020 selon lequel les fleurs de cannabis ne sont pas soumises à l'impôt sur le tabac (arrêt 2C_348/2019), ils échappent aux contrôles effectués par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières dans le cadre de l'obligation d'enregistrement des fabricants de produits à base de cannabis contenant du CBD sans tabac, ainsi qu'à la taxation associée. Ils restent cependant soumis aux contrôles réalisés lors de l'importation de produits à base de chanvre. Du côté de l'industrie du chanvre, on critique le fait que les produits contenant du CBD destinés à être fumés sont soumis à une réglementation nettement moins contraignante que ceux destinés à être ingérés, et que les premiers sont ainsi « favorisés juridiquement ».

Si une nouvelle réglementation du cannabis à usage non médical devait voir le jour (cf. chapitre 6) dans le cadre de l'initiative parlementaire Siegenthaler 20.473, il faudrait également clarifier **la question de l'utilisation des produits à base de cannabis pauvres en THC destinés à des fins récréatives**. Quatre alternatives sont envisageables. Elles sont commentées dans la conclusion qui figure au chapitre 4.11, assorties de recommandations.

[50] Cf. Gächter/Renold-Burch, BSK BV à propos de l'art. 118, ch. marg. 12

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Variante 0 : statu quo

Cette variante est celle du statu quo juridique. Les produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à être ingérés ne peuvent être mis sur le marché qu'en tant que produits thérapeutiques ou denrées alimentaires. Dans le cas d'une nouvelle réglementation du cannabis destiné à des fins récréatives (cf. chapitre 6), les produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à être ingérés seraient écartés.

Avantages :

- Aucune nouvelle catégorie de produit ne serait créée impliquant une délimitation par rapport au droit des produits thérapeutiques et au droit des denrées alimentaires (si, indépendamment de cela, une nouvelle catégorie de produits devait néanmoins être créée pour le cannabis contenant du THC destiné à des fins récréatives dans le cadre des efforts déployés en rapport avec l'iv. pa. Siegenthaler 20.473, cet avantage disparaîtrait puisqu'il faudrait alors clarifier la délimitation entre l'usage médical, l'usage en tant que denrées alimentaires et l'usage récréatif).
- Il serait plus difficile de contourner les exigences réglementaires élevées en matière de sécurité du droit des produits thérapeutiques et du droit des denrées alimentaires pour les produits à base de chanvre destinés à être ingérés.

Inconvénients :

- Du fait des exigences très strictes relevant du droit des produits thérapeutiques et du droit des denrées alimentaires, il ne serait pas possible de commercialiser à des fins récréatives les extraits ou de teintures de chanvre pauvres en THC destinés à être ingérés, bien que cela corresponde souvent au but réel. À la place, on assisterait à une multiplication des tentatives de commercialiser ces produits (parfois à tort) en tant que produits soumis au droit des produits chimiques (contournement).
- Dans le cas d'une nouvelle réglementation du cannabis destiné à des fins récréatives dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Siegenthaler 20.473, les exigences à l'égard de la mise dans le commerce de préparations à base de chanvre pauvres en THC destinées à être ingérées pourraient être plus strictes que pour les produits contenant du THC destinés à être ingérés car pour ces derniers, il n'y aurait pas d'obligation de fournir de preuves de sécurité selon le droit des produits thérapeutiques ou le droit des denrées alimentaires.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

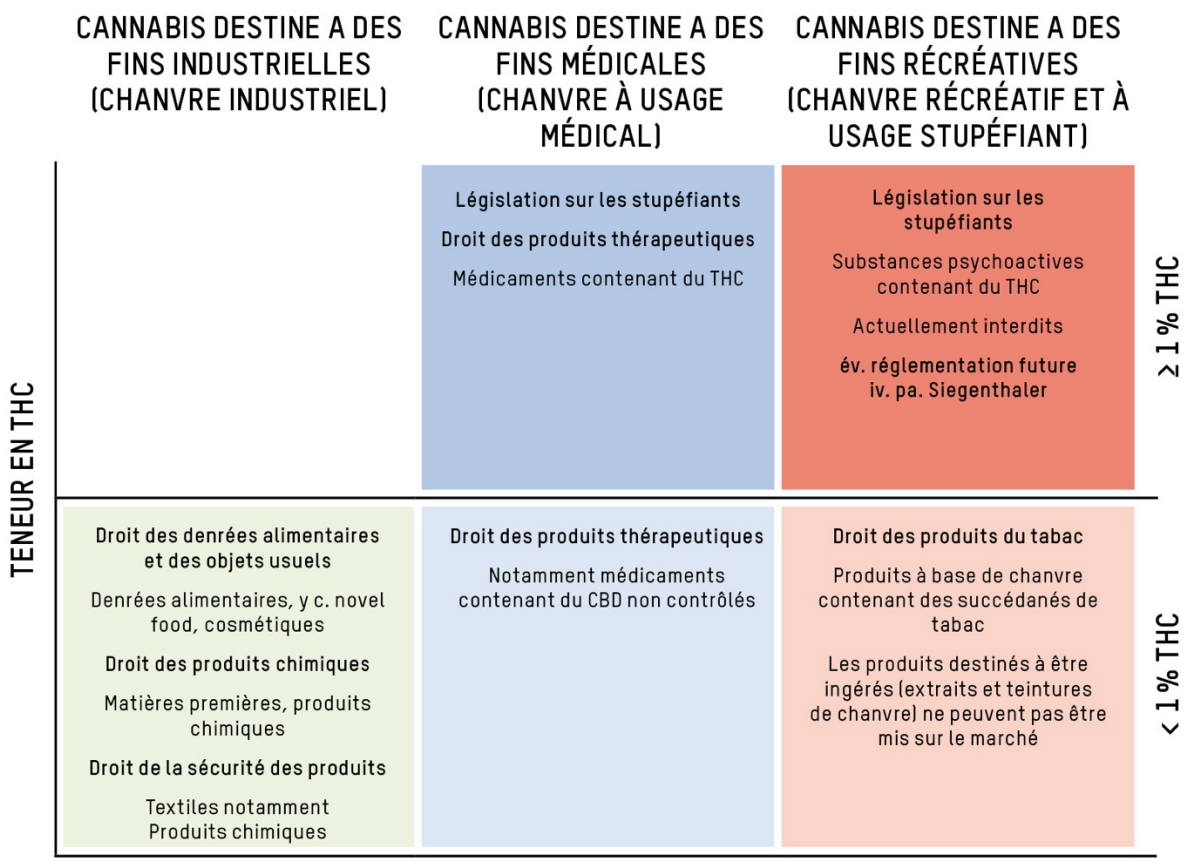


Illustration 3 : statu quo (pas de nouvelle réglementation)

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Variante 1 : réglementation spécifique des produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à des fins récréatives

Dans le cadre de cette variante, une **réglementation spécifique pour les produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à être ingérés** (en particulier extraits et teintures) serait créée *indépendamment* d'une nouvelle législation pour le cannabis destiné à des fins récréatives (mise en œuvre de l'iv. pa. Siegenthaler 20.473, cf. chapitre 6.1.5). Cette nouvelle catégorie de produits serait elle aussi, comme les produits à base de chanvre contenant des succédanés de tabac à teneur en THC inférieure à 1 %, réservée à des fins récréatives. Contrairement aux produits réglementés dans le cadre d'une législation relative au cannabis destiné à des fins récréatives, ces produits seraient considérés comme dépourvus d'effet psychotrope. Une législation spécifique pourrait être créée à cet effet. À titre d'alternative, il serait possible de prévoir des exceptions pour ces produits dans le droit des denrées alimentaires (p. ex. dérogations aux dispositions applicables à la « *novel food* »). Cependant, on s'écarterait alors des dispositions de l'Union européenne relevant du droit des denrées alimentaires, ce qui n'est pas acceptable.

Avantages :

- Une telle réglementation permettrait d'endiguer le marché gris qui existe actuellement pour les extraits ou les teintures pauvres en THC destinés à des fins récréatives.
- Les fabricants bénéficieraient d'une troisième alternative de classification de leurs produits comme produits thérapeutiques ou denrées alimentaires, qui correspond manifestement aussi à un besoin des consommateurs.
- Une nouvelle réglementation du cannabis destiné à des fins récréatives (mise en œuvre de l'iv. pa. Siegenthaler 20.473) n'interférerait pas avec la question de la réglementation des produits à base de chanvre pauvres en THC.

Inconvénients :

- Il faudrait clarifier la distinction entre une mise dans le commerce en vertu de la réglementation sur les produits thérapeutiques et une commercialisation fondée sur le droit des denrées alimentaires.
- Une réglementation spécifique risquerait de réduire le niveau de protection existant pour la prise orale de tels produits dans le droit des produits thérapeutiques et le droit des denrées alimentaires. L'innocuité des produits CBD à base de chanvre[51] en tant que nouvelles sortes de denrées alimentaires n'ayant pas encore été suffisamment démontrée, l'EFSA a suspendu l'examen de ces produits jusqu'à ce que de nouvelles données soient disponibles.
- Un cas spécial « chanvre » est créé (en particulier si la réglementation prévoit des exceptions dans le droit des denrées alimentaires).
- Une réglementation spécifique concernant l'usage récréatif de ces produits semble, compte tenu de la taille de ce marché, disproportionnée (les produits à base de chanvre contenant des succédanés de tabac sont p. ex. déjà réglementés).
- Le risque lié à une réglementation distincte de ces produits pauvres en THC par rapport à ceux contenant du THC dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Siegenthaler 20.473 est la multiplication de normes relatives aux produits (p. ex. différentes valeurs limites de contaminants pour les impuretés, différentes normes de production), ce qui compliquerait encore les exigences, tant pour les producteurs que pour les autorités chargées de l'exécution.

[51] Les produits pauvres en THC destinés à être ingérés peuvent contenir une multitude d'autres cannabinoïdes, en particulier du CBD, cf. chap. 2. La préoccupation se concentre sur ces cannabinoïdes dans le cadre de la commercialisation de tels produits.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

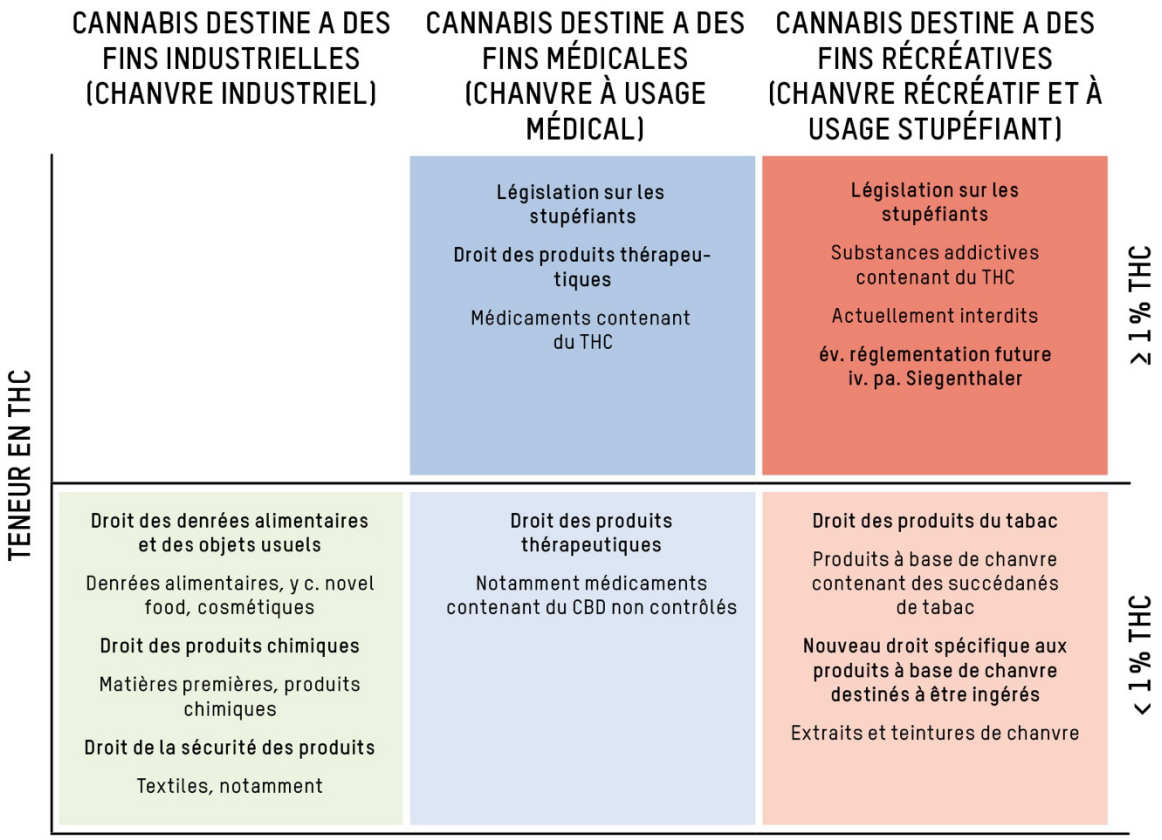


Illustration 4 : réglementation spécifique des produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à des fins récréatives (variante 1)

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Variante 2 : inclusion des produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à des fins récréatives dans le droit des produits du tabac

Les produits à base de chanvre à fumer pauvres en THC sont soumis aux dispositions de l'art. 3, let. e, de la nouvelle LPTab (cf. chapitre 4.8). Conformément à l'art. 4, al. 2, LPTab, le Conseil fédéral peut aussi définir d'autres *produits similaires* dans les dispositions d'exécution, qui sont comparables par leur contenu ou leur mode de consommation à un produit du tabac ou à une cigarette électronique, même s'ils ne remplissent pas tous les éléments de la définition correspondante. Les produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à des fins récréatives pourraient aussi entrer dans cette catégorie, même s'ils ne contiennent pas de nicotine ou de tabac et ne sont pas destinés à être fumés. Ainsi, les produits à base de chanvre destinés à être chauffés et non fumés ou ceux conditionnés en sachets de la même manière que les snus (« tabac oral ») et qui entrent en contact avec les muqueuses buccales lorsqu'ils sont consommés, pourraient être classés comme produits similaires conformément au droit des produits du tabac. D'autres produits à base de chanvre destinés à des fins récréatives absorbés par voie orale d'une autre manière ou reniflés pourraient aussi, le cas échéant, être soumis au droit des produits du tabac via les dispositions d'exécution, dans la mesure où ils sont comparables à un produit du tabac. Cette approche est étudiée dans le cadre de l'élaboration des dispositions d'exécution de la LPTab en cours (« ordonnance sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (OPTab) »).

Avantages :

- Le nouveau droit des produits du tabac comprend déjà des produits à fumer contenant du chanvre destinés à des fins récréatives. Il serait judicieux de réglementer la consommation d'autres produits à base de chanvre qui présentent un danger pour la santé mais ne sont pas considérés comme des stupéfiants.
- Une prise en compte des produits pauvres en THC dans le droit des produits du tabac permettrait de différencier clairement ceux-ci des produits à base de cannabis contenant du THC qui seraient régis par une future loi sur le cannabis destiné à des fins récréatives (mise en œuvre de l'iv. pa. Siegenthaler 20.473, cf. chapitre 6.1.5).

Inconvénients :

- Les extraits de chanvre destinés à des fins récréatives tels que des teintures ou des solutions n'ont pas été pris en compte comme produits similaires dans le projet d'ordonnance sur les produits du tabac. Or ceux-ci représentent, d'après les estimations du secteur, 80 % des produits à base de chanvre pauvres en THC demandés.
- Il est difficile de déterminer dans quelle mesure ceux-ci pourraient être ultérieurement soumis au droit des produits du tabac car des doutes existent concernant leur similarité avec des produits du tabac existants.
- En outre, la sécurité des produits n'est que peu réglementée dans le droit des produits du tabac.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

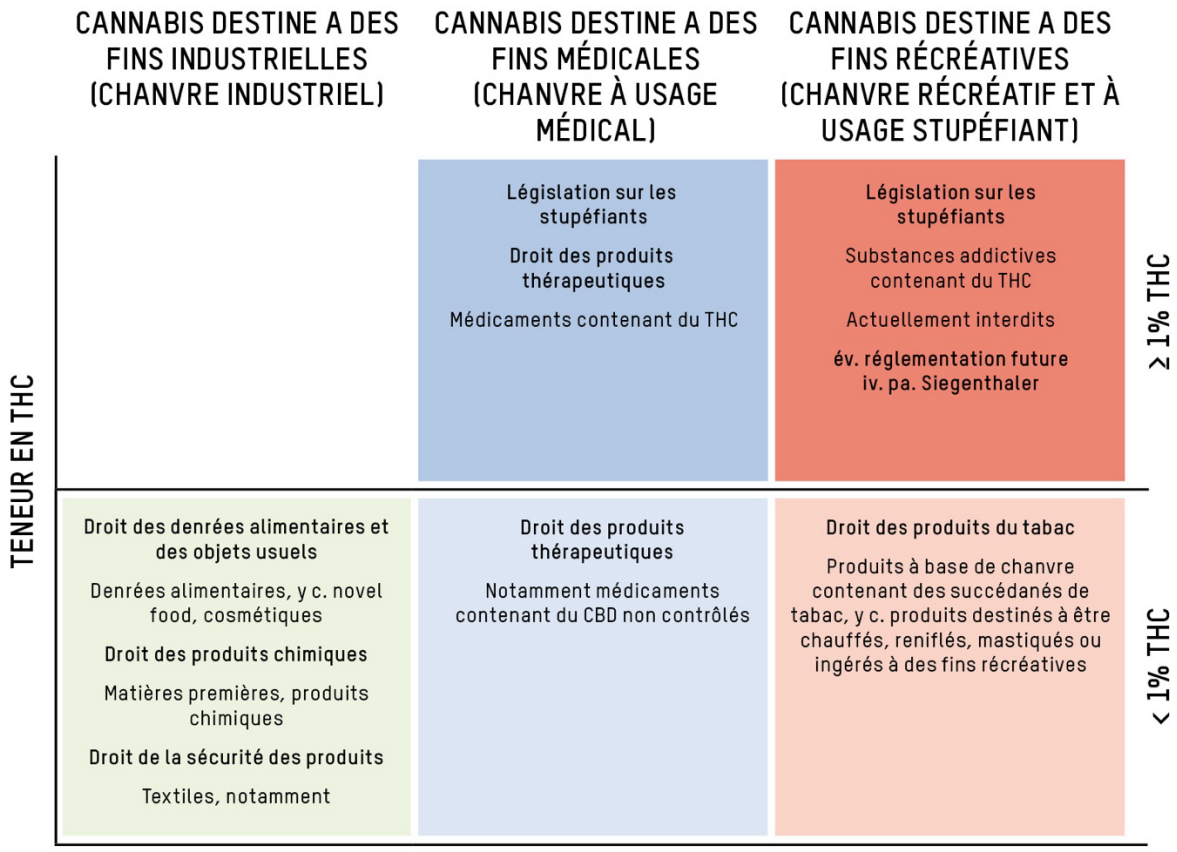


Illustration 5 : inclusion des produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à des fins récréatives dans le droit des produits du tabac (variante 2)

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Variante 3 : inclusion des produits à base de chanvre pauvres en THC dans une législation spécifique pour le cannabis destiné à des fins récréatives

Dans le cadre de cette variante, les produits à base de chanvre pauvres en THC sont inclus dans une nouvelle législation spécifique pour le cannabis destiné à des fins récréatives. Cette variante ne serait donc mise en œuvre que si le cannabis contenant du THC destiné à des fins récréatives faisait l'objet d'une nouvelle réglementation. Elle serait donc à examiner dans le cadre de la *mise en œuvre de l'iv. pa. Siegenthaler 20.473* (cf. chapitre 6.2.5). À cet égard, diverses approches seraient envisageables :

- D'une part, il serait possible de *réduire la valeur limite de 1 % pour la teneur totale en THC actuellement fixée par la législation sur les stupéfiants* (p. ex. à 0,3 %).[52] Cette mesure permettrait d'inclure une grande partie des extraits et teintures pauvres en THC actuellement disponibles sur le marché dans une nouvelle réglementation. Les produits pauvres en THC destinés à des fins récréatives seraient alors réglementés de la même manière que les produits riches en THC et soumis aux contrôles relevant du droit des stupéfiants.
- À titre d'alternative, on pourrait *continuer de faire la distinction entre les produits pauvres en THC et les produits riches en THC* au sein de cette législation spécifique, tout en conservant la valeur limite de THC en vigueur. Il s'ensuivrait une réglementation différenciée des produits en fonction des risques qu'ils présentent. On pourrait ainsi continuer d'exempter les produits pauvres en THC à moindre risque des contrôles relevant du droit des stupéfiants. En revanche, cela ouvrirait la voie à une réglementation uniforme des questions relatives à la sécurité des produits pour l'ensemble des produits à base de cannabis destinés à des fins récréatives. Cette approche serait plus complexe pour les sujets de droit et l'exécution, mais c'est celle qui est privilégiée par l'industrie du chanvre.
- Une troisième possibilité serait un *assujettissement volontaire des produits à base de chanvre pauvres en THC à la réglementation du cannabis destiné à des fins récréatives* par les fabricants et les responsables de la mise dans le commerce. Après une déclaration correspondante auprès des autorités compétentes, la mise dans le commerce se déroulerait selon les mêmes règles que pour les produits contenant du THC destinés à des fins récréatives. Outre les directives de sécurité des produits, cela pourrait inclure les obligations de contrôle et d'autorisation, les restrictions de la publicité, etc.

Avantages :

- Réglementation uniforme des questions relatives à la sécurité des produits pour tous les produits à base de chanvre/cannabis destinés à des fins récréatives, indépendamment du cannabinoïde principal contenu dans le produit
- Suppression de la zone grise de la classification des produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à des fins récréatives

Inconvénients :

- En fonction de la définition concrète, l'inclusion des produits à base de chanvre pauvres en THC dans une nouvelle loi sur le cannabis destiné à des fins récréatives complexifie la réglementation et augmente quelque peu la charge en matière d'exécution.

[52] Le Comité d'experts sur la pharmacodépendance (ECDD) de l'OMS a proposé une valeur limite de 0,2 % comme norme internationale contraignante pour le système de contrôle des drogues de l'ONU. Cependant, lors du vote de la Commission on Narcotic Drugs (CND) du 2 décembre 2020, une proposition correspondante de l'OMS a été rejetée. Néanmoins, cette valeur limite est la plus répandue au niveau international, notamment au sein des pays de l'UE. En revanche, les États-Unis ont fixé une valeur limite de 0,3 % et de plus en plus de pays envisagent une adaptation dans ce sens, notamment l'Allemagne.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

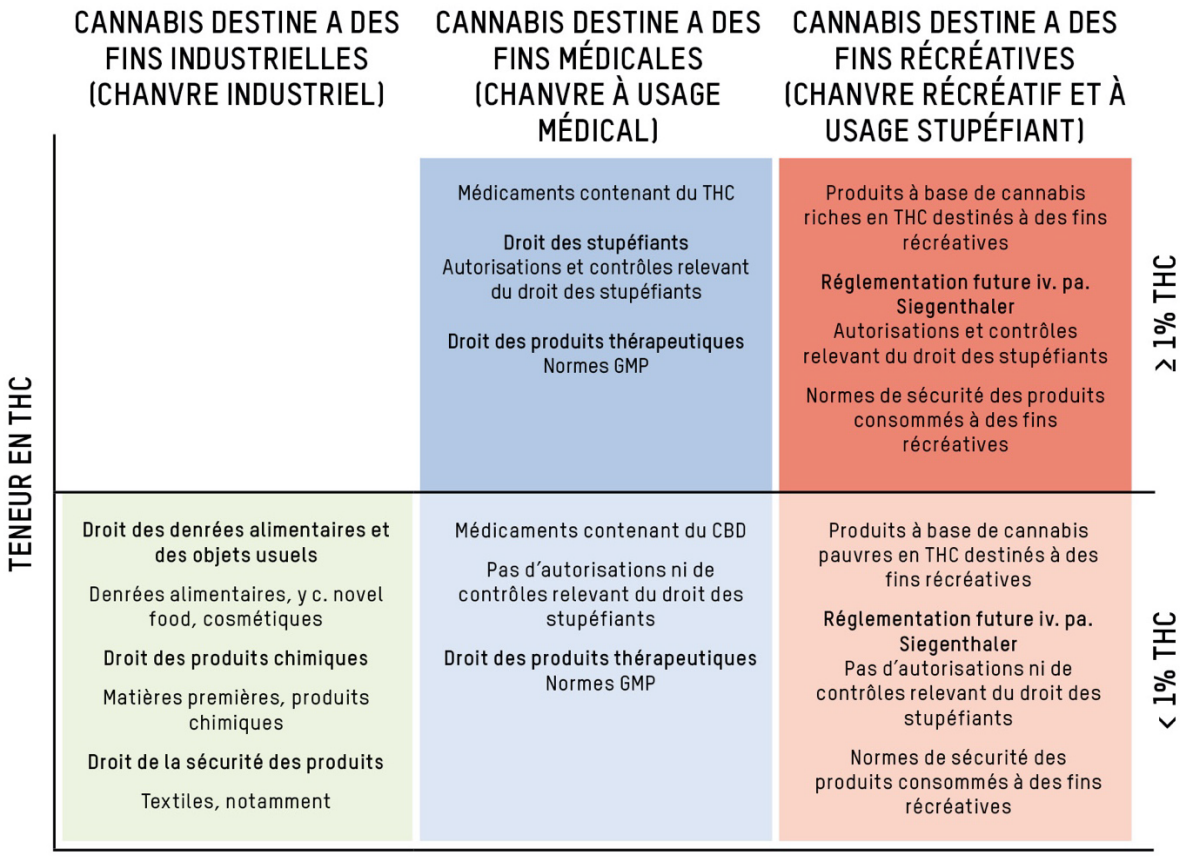


Illustration 6 : inclusion des produits à base de chanvre pauvres en THC dans une législation spécifique pour le cannabis destiné à des fins récréatives (variante 3) – exemple à l'appui de prescriptions différentes suivant la teneur en THC

4.10.4 Phytocannabinoïdes psychotropes non réglementés

La plupart des cannabinoïdes tels que le **CBD** n'ont **pas d'effet psychoactif comparable** à celui du THC. Cependant, ces derniers temps, des **cannabinoïdes à effet psychoactif** ingérés à des fins récréatives, tels que le Delta-8-THC, le HHC ou le tétrahydrocannabiphorol (THCP), ont fait leur apparition sur les marchés noir et gris, notamment aux États-Unis mais aussi en Europe. Aux États-Unis, de telles substances sont aussi appelées « *intoxicating hemp-derived cannabinoids* » (« IHDC » en abrégé). Il s'agit de phytocannabinoïdes présents certes naturellement dans la plante de chanvre, mais dans des quantités négligeables, et qui sont donc fabriqués le plus souvent de manière (partiellement) synthétique (cf. chapitre 2.5.3). Actuellement, la plupart de ces substances n'entrent ni dans les catégories « *cannabis* » ou « *THC* » relevant du droit des stupéfiants, ni dans les « *cannabinoïdes synthétiques* » conformément au tableau e de l'OTStup-DFI. Par conséquent, elles ne sont pas considérées comme des stupéfiants en Suisse – ni dans la plupart des autres pays d'ailleurs. Au niveau international, des discussions concernant la classification de ces substances dans les stupéfiants soumis à contrôle ou les nouvelles substances psychoactives (NSP) sont en cours. En Suisse, le HHC a été intégré, le 31 mars 2023, au tableau e de l'OTStup-DFI, qui regroupe les substances suspectées d'avoir un effet semblable à celui des stupéfiants (NSP).

Une classification selon le droit des stupéfiants des phytocannabinoïdes d'origine naturelle réduit la possibilité de les mettre sur le marché ou, selon les cas, entraîne leur interdiction totale. Toutefois, cela n'a pas de conséquences sur la possibilité de mettre sur le marché des plantes de chanvre pauvres en THC et des produits à base de chanvre fabriqués à partir de ces dernières s'il est possible de prouver qu'ils contiennent ces cannabinoïdes sous forme de traces ou que ceux-ci y sont présents à l'état naturel. Pour les plantes de chanvre et les produits à base de chanvre fabriqués à partir de ces

dernières, c'est la teneur totale en THC qui détermine la classification en tant que stupéfiant. Les cannabinoïdes sont classés comme substance ou groupe de substances, ce qui n'a d'influence sur l'assujettissement à la législation sur les stupéfiants que si les cannabinoïdes classés ont été ajoutés à la plante de chanvre ou au produit à base de chanvre fabriqué à partir de cette dernière (p. ex. pas d'enrichissement du chanvre pauvre en THC par une vaporisation de phyocannabinoïdes classés obtenus par synthèse).

4.10.5 Définition des teneurs maximales de résidus de THC dans les denrées alimentaires

Dans l'ensemble, les bases toxicologiques n'ont pas fondamentalement changé depuis la première fois où des teneurs maximales en THC dans les denrées alimentaires ont été fixées. Cependant, les valeurs maximales actuelles sont trop élevées du point de vue toxicologique (autrement dit, suivant la catégorie de denrée alimentaire et le scénario d'exposition, la DARf de 1 µg/kg/KG définie par l'EFSA en 2015 est dépassée). Néanmoins, la fixation de valeurs inférieures pourrait placer tant les fabricants que les autorités de contrôle face à des défis techniques lors de l'analyse. Les possibilités d'utilisation du chanvre dans le domaine alimentaire, déjà très restreintes, s'en trouveraient encore réduites.

Pour calculer les teneurs maximales de résidus, certains pays tels que l'Allemagne ajoutent aussi au Delta 9-THC l'acide THC (THCA). En effet, celui-ci peut également se transformer en Delta-9-THC lorsqu'il est chauffé (à env. 60-70 °C). Le THCA lui-même ne présente pas de risque toxicologique en cas de prise orale. Les teneurs maximales de résidus fixées dans l'OCont se fondent uniquement sur le Delta-9-THC et sont suffisantes dans une perspective de protection de la santé. Le THCA, précurseur du THC, ne devrait être pris en compte que si le produit est destiné à être chauffé avant d'être consommé. La plupart des valeurs maximales se rapportant au produit final, il ne semble pas nécessaire d'inclure le THCA dans la définition des résidus.

Parmi les valeurs maximales existantes, celle relative à d'autres aliments végétaux contenant des composants de chanvre pose des problèmes d'interprétation. À cet égard, il reste encore à déterminer si des compléments alimentaires contenant des constituants d'origine végétale sont considérés comme des aliments végétaux et si les ingrédients de denrées alimentaires devraient aussi respecter ce plafond. En outre, il existe des incertitudes concernant les produits uniquement composés de chanvre (p. ex. produits pour les sportifs/poudre de protéines de chanvre) ou contenant des constituants d'origine animale (comme des compléments alimentaires, du fromage ou des produits de charcuterie).

Si aucune valeur maximale spécifique n'est fixée pour un aliment défini, l'entreprise du secteur alimentaire doit procéder à une évaluation des risques et prouver que l'aliment est sûr pour être en conformité avec la disposition générale fixée à l'art. 7 ODAlOUs. Enfin, la question se pose de fixer des valeurs maximales pour les huiles essentielles ou les huiles à base de chanvre possédant des propriétés aromatisantes. Toutefois, aucune donnée n'est encore disponible à cet effet.

4.10.6 Mise en œuvre de l'interdiction du cannabis dans les cosmétiques

L'interdiction du cannabis dans les cosmétiques énoncée dans l'ODAIOUs (cf. chapitre 4.6.1) pose des difficultés d'interprétation dans la pratique. À ce sujet, l'ODAIOUs renvoie, dans l'art. 51, al. 1, à la liste des substances interdites à l'annexe II du règlement (CE) n° 1223/2009, qui fait à son tour référence à la Convention unique concernant les stupéfiants. Dans l'*aide-mémoire à l'exécution concernant les produits contenant du chanvre et du cannabidiol (CBD) élaboré par le panel d'experts pour les questions de délimitation de l'OFSP, de l'OSAV, de Swissmedic, de l'APC et de l'ACCS*, l'OSAV compétent explique l'interdiction en renvoyant à la définition du cannabis dans la Convention unique,

selon laquelle le terme « cannabis » désigne « les sommités florifères ou fructifères de la plante de cannabis (à l'exclusion des graines et des feuilles qui ne sont pas accompagnées des sommités) dont la résine n'a pas été extraite ». En revanche, cette définition exclut les graines et les feuilles non accompagnées de sommités florifères ou fructifères. L'aide-mémoire précise également que la résine de cannabis ne peut être ni utilisée dans des produits cosmétiques, ni employée pour produire du CBD. Cette interdiction s'applique donc aussi à la résine de chanvre extraite des feuilles. Selon la lecture qu'on fait de cette disposition, celle-ci exclut totalement l'extraction naturelle de CBD et d'autres cannabinoïdes pour la fabrication de cosmétiques puisque ceux-ci sont toujours extraits de la résine de cannabis. Cependant, conformément à la Convention unique, le terme de « résine de cannabis » ne désigne que *la résine séparée, obtenue à partir de la plante de cannabis*, donc le « haschich ». Par conséquent, selon la Société suisse de médecine légale, une extraction directe de CBD par solvant est compatible avec les dispositions de la Convention unique.

Différents fabricants en ont conclu que l'utilisation de fleurs de chanvre et de sommités fructifères dont la résine n'a pas été extraite et de produits fabriqués à partir de ces dernières (p. ex. extraits de chanvre, CBD) était interdite dans les cosmétiques, mais qu'en revanche, le CBD extrait de feuilles non accompagnées de sommités florifères ou fructifères pouvait y être employé. En réalité, cela serait discutable sur le plan technique puisqu'il s'agit chimiquement de la même substance, qu'elle ait été extraite des feuilles ou des fleurs de la plante de chanvre. Il n'existe pas non plus de méthode scientifique pour différencier le CBD extrait des fleurs du CBD extrait des feuilles. La partie de la plante dont le CBD a été extrait n'a pas d'influence sur le produit final. En revanche, l'extraction des fleurs est beaucoup plus rentable pour le producteur.

Cependant, dans le cadre de cette interprétation directe de la Convention unique, la marge de manœuvre octroyée par cette dernière pour la transposition nationale n'a pas été prise en compte. La Convention unique n'est pas directement applicable (pas « *self-executing* »). Le droit européen ne précise pas non plus les dispositions de la Convention unique mais engage les États membres à le faire. Par conséquent, la Convention unique est mise en œuvre dans la législation nationale sur les stupéfiants. Selon l'annexe 1 de l'OTStup-DFI, est considéré comme cannabis, sur le plan du droit des stupéfiants :

- les plantes de chanvre ou parties de plantes de chanvre présentant une teneur totale moyenne en THC de 1,0 % au moins,
- ainsi que l'ensemble des objets et préparations présentant une teneur totale en THC de 1,0 % au moins ou fabriqués à partir de chanvre présentant une teneur totale en THC de 1,0 % au moins.

La teneur totale en THC de 1 % est donc déterminante, indépendamment du fait que du CBD ou un autre principe actif ait été extrait des fleurs ou des feuilles de la plante de chanvre. Cette précision concrète de la Convention unique dans le droit national doit être prise en compte pour l'exécution. Par conséquent, une utilisation des cannabinoïdes extraits de la plante de chanvre dans des cosmétiques ne semble pas exclue.

4.10.7 Résidus de THC lors du procédé de fabrication de produits à base de chanvre pauvres en THC

La production de denrées alimentaires ou de cosmétiques contenant du chanvre peut générer des produits intermédiaires ou des déchets dont la teneur en THC est supérieure à 1 % qui sont soumis au droit des stupéfiants. Cependant, la fabrication d'aliments, de cosmétiques ou d'objets usuels relève du champ d'application de la LDAI et non de la LStup, notamment parce que les produits finaux ne sont pas des stupéfiants.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Lors de la fabrication d'un extrait de chanvre dont la teneur en THC est inférieure à 1 %, il faut donc garantir, pendant l'intégralité du processus de transformation, qu'aucun des produits intermédiaires ne présente une teneur en THC supérieure à 1 %. Cependant, en cas de fabrication d'un extrait de CBD très concentré, il n'est pas possible, à moins de déployer des moyens techniques considérables, de générer un produit intermédiaire contenant moins de 1 % de THC.

Jusqu'ici, ce n'est pas nécessairement le procédé de fabrication des produits du domaine alimentaire, mais plutôt leur possibilité de mise sur le marché en tant que denrées alimentaires, qui est vérifiée par les autorités cantonales d'exécution (p. ex. autorisation en tant que « *novel food* »). Si une autorisation en tant que « *novel food* » était octroyée dans le domaine alimentaire (dans l'Union européenne ou en Suisse), la production d'un extrait de CBD concentré pourrait demeurer illégale en dépit de la possibilité de mise sur le marché du produit final puisqu'elle est susceptible de générer des produits intermédiaires et des déchets contenant 1 % de THC ou plus. Dans le cas des cosmétiques et d'autres objets usuels pour lesquels aucune autorisation de mise dans le commerce n'est nécessaire, la problématique du procédé de fabrication pourrait être plus critique étant donné qu'elle peut servir de motif de réclamation.

Pour toutes ces raisons, il convient d'étudier la nécessité d'une réglementation spécifique au sein de la législation sur les stupéfiants pour l'élimination des produits intermédiaires ou des déchets contenant du THC non destinés à être mis dans le commerce lors de la fabrication de produits finaux exempts de stupéfiants.

4.10.8 Autorisations d'importation de chanvre et de produits à base de chanvre pauvres en THC

En raison des différences de valeurs limites en THC en Suisse et dans d'autres pays (cf. chapitre 3.3.1), certains produits et matières premières contenant du chanvre qui ne sont pas soumis à des contrôles relevant du droit des stupéfiants (teneur totale en THC < 1 %) en Suisse sont considérés comme des stupéfiants à l'étranger. Cela peut engendrer des difficultés en cas d'importation et d'exportation de ces produits si les États d'expédition et de destination étrangers demandent une autorisation d'importation ou d'exportation conformément à la Convention unique. L'octroi de ces autorisations revient à Swissmedic. Selon l'art. 5, al. 1, LStup, Swissmedic peut également accorder une autorisation d'exportation «… qui n'est pas requise par la présente loi ou par les conventions internationales [...] si elle est exigée par le pays destinataire ». La condition préalable à l'octroi d'une autorisation d'exportation est une autorisation d'exploitation ou une autorisation exceptionnelle. Cependant, il manque une base juridique analogue pour l'importation de produits à base de chanvre non soumis à la législation sur les stupéfiants.

4.11 Conclusions

4.11.1 Questions de délimitation dans le domaine de l'exécution

Du fait de la multiplicité des usages du chanvre pauvre en THC, qui vont de la matière fibreuse pour la fabrication de matériaux isolants à l'exploitation des graines en tant que denrées alimentaires ou aliments pour animaux, en passant par l'utilisation des fleurs de chanvre en tant que produits contenant des succédanés de tabac ou l'extraction de cannabinoïdes pour la fabrication de médicaments, de cosmétiques et de produits chimiques, des bases légales très différentes s'appliquent à la production, au commerce et à l'utilisation de ces produits en fonction de l'usage prévu. Il n'est donc pas étonnant que la classification des produits soulève parfois des questions de délimitation et des incertitudes. **Cependant, il ne serait pas judicieux de réglementer tous les usages du chanvre dans une nou-**

velle loi spécifique, comme le demandent certains acteurs de l'industrie du chanvre. Pour l'alcool aussi, différentes dispositions juridiques spécifiques s'appliquent suivant que ce dernier est commercialisé en tant que produit de nettoyage, produit médical ou pour un usage récréatif. C'est la sévérité des exigences en matière de sécurité des médicaments ou des denrées alimentaires qui protège le consommateur. Il serait donc problématique que ce niveau de protection général soit spécifiquement adapté aux produits à base de chanvre. **Dans l'ensemble, les réglementations générales relevant du droit des produits thérapeutiques, du droit des denrées alimentaires, du droit des produits chimiques ou du droit des produits du tabac offrent des bases légales claires, judicieuses et largement suffisantes pour l'utilisation économique des produits à base de chanvre.**

D'une part, les différences dans l'exécution des dispositions pertinentes d'un canton à l'autre concernant les produits à base de chanvre s'expliquent par le fait que l'utilisation économique du CBD dans des produits cosmétiques, des denrées alimentaires ou comme produit contenant des succédanés de tabac est encore toute récente et que la pratique intercantonale n'est pas encore bien établie. D'autre part, les différences dans l'exécution à l'échelle fédérale par différentes autorités cantonales doivent, jusqu'à un certain point, être prises en compte au sein de notre système. Même une « loi sur le chanvre » de nature générale, qui réglementerait tous les usages possibles de la plante de chanvre, ne pourrait endiguer complètement ce phénomène. Dans certains cas, les **aides à l'exécution fournies par les autorités fédérales** telles que l'*aide-mémoire à l'exécution concernant les produits contenant du chanvre et du cannabidiol (CBD) élaboré par* le panel d'experts pour les questions de délimitations de l'OFSP, de l'OSAV, de Swissmedic, de l'APC et de l'ACCS peuvent permettre d'atténuer ce problème. Cet aide-mémoire doit donc continuer d'être actualisé et complété par les offices concernés et, en cas de besoin, inclure d'autres cannabinoïdes devenus exploitables sur le plan économique. Autre aspect à prendre en compte : les autorités d'exécution et les responsables de la mise dans le commerce se réfèrent aux **mêmes bases juridiques**. Ainsi, la LStup et la définition du cannabis relevant du droit des stupéfiants dans l'OTStup-DFI sont déterminantes en Suisse pour la mise en œuvre de la Convention unique (cf. chapitre 4.10.6). Dans certains cas, la jurisprudence devra aussi clarifier l'interprétation juridique.

Cependant, les difficultés concernant l'attribution des produits à base de chanvre pauvres en THC à des catégories de produits sont imputables non seulement à la multitude des usages possibles, mais aussi à une stratégie délibérée des producteurs de **contourner les exigences élevées en matière de conformité dans le domaine des produits thérapeutiques et des denrées alimentaires** via une mise dans le commerce à titre de matière première ou d'« huile parfumée » sur la base du droit des produits chimiques. À cet égard, il arrive qu'un étiquetage soit apposé lors de la distribution ou de la vente qui suggère un usage en tant que denrée alimentaire ou produit thérapeutique. Un défi auquel les mesures législatives n'offrent qu'une réponse partielle. En revanche, il implique une **application rigoureuse** qui incite les responsables de la mise dans le commerce à opter pour une catégorie de produit concrète et à développer et distribuer leurs produits conformément aux bases légales et, notamment, aux exigences de sécurité correspondantes.

4.11.2 Adaptations possibles des bases légales

Afin de tenir compte de la réalité d'une utilisation répandue des **produits à base de CBD à des fins récréatives**, notamment, la question se pose de créer une nouvelle catégorie juridique correspondante afin de permettre la distribution et la consommation de ces produits (cf. chapitre 4.10.3). Selon le Conseil fédéral, il serait disproportionné de créer une législation indépendante spécifique pour cette catégorie de produits restreinte qui pourrait, le cas échéant, être utilisée de manière abusive pour contourner les exigences élevées en matière de sécurité applicables aux produits destinés à être ingérés dans le droit des denrées alimentaires ou des produits thérapeutiques (variante 1 au chapitre 4.10.3). La consommation de produits à base de chanvre à fumer contenant des succédanés de tabac étant

déjà réglementée dans la nouvelle **LPTab**, le Conseil fédéral est cependant disposé à **examiner dans quelle mesure, dans le cadre des dispositions d'exécution, il serait possible d'inclure dans le droit des produits du tabac les produits à base de chanvre destinés à être fumés, vaporisés ou ingérés** et, le cas échéant, d'autres produits destinés à être ingérés **en tant que produits similaires** (variante 2 au chapitre 4.10.3).

La création d'une nouvelle réglementation dédiée à l'usage récréatif du cannabis, y compris contenant du THC, telle que prévue par l'initiative parlementaire Siegenthaler 20.473 (cf. chap. 6.2.5) et en cours d'élaboration par une sous-commission de la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national, changerait le contexte. **Dans le cas d'une nouvelle réglementation globale du cannabis destiné à des fins récréatives** par le Parlement, la **variante 3 décrite au chapitre 4.10.3, qui inclut les produits à base de chanvre pauvres en THC dans la nouvelle réglementation**, **serait** une option à étudier. Les pistes envisagées seraient un **abaissement de la valeur limite en THC** ou un **assujettissement volontaire des produits à base de chanvre pauvres en THC à la nouvelle réglementation** par les fabricants. Une diminution de la valeur limite en THC permettrait également de désamorcer les problèmes liés à l'importation et à l'exportation de produits à base de chanvre pauvres en THC (cf. chapitre 4.10.8). À l'inverse, un assujettissement volontaire conduirait à conserver la valeur limite en THC actuellement en vigueur, à laquelle les fabricants se sont adaptés. Une autre possibilité, bien que plus complexe, consisterait à assujettir par principe tous les produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à des fins récréatives à une nouvelle loi spécifique pour le cannabis, mais en les **réglementant différemment en fonction de leur teneur en THC**. Ainsi, les produits pauvres en THC pourraient être moins contrôlés, voire pas du tout, tandis que les directives relatives à la qualité des produits s'appliqueraient à tous les produits, quelle que soit leur teneur en THC. Ces différentes approches pourraient être étudiées dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 20.473.

Une réglementation du cannabis destiné à des fins récréatives pourrait, le cas échéant, inclure **d'autres phytocannabinoïdes psychotropes** aujourd'hui non classés dans le droit des produits stupéfiants (cf. chapitre 4.10.4). En cas de risques prépondérants, ces phytocannabinoïdes peuvent aussi être classifiés par le DFI compétent de manière à ne pas compliquer inutilement l'utilisation du chanvre pauvre en THC.

Le Conseil fédéral propose également d'**étudier les pistes suivantes dans le cadre d'une révision future de la législation sur les stupéfiants** (p. ex. en cas de mise en œuvre de l'iv. pa. Siegenthaler 20.473) **:**

- Adapter l'art. 5, al. 1, LStup de sorte que Swissmedic puisse également accorder des **autorisations d'importation pour le cannabis pauvre en THC** lorsqu'elles sont demandées par le pays exportateur (cf. chapitre 4.10.8).
- Étudier la nécessité d'une réglementation spécifique au sein de la législation sur les stupéfiants, notamment pour l'élimination des produits intermédiaires ou des déchets contenant du THC non destinés à être mis dans le commerce lors de la fabrication de produits finaux exempts de stupéfiants (cf. chapitre 4.10.7).

4.11.3 Nécessité de renforcer la recherche et d'améliorer les données

Nombre de défis présumés être en lien avec la réglementation sur les produits à base de chanvre mettent en lumière moins une nécessité d'agir que le besoin de **renforcer la recherche et d'améliorer les données relatives aux produits à base de chanvre**. Des bases factuelles de qualité concernant, par exemple, le problème de la contamination des produits à base de chanvre par des principes

actifs issus de produits phytosanitaires, peuvent à leur tour servir de fondement à la définition légale de normes correspondantes aux fins de protection des consommateurs.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

L'interdiction, pendant des années, du cannabis dans la législation sur les stupéfiants tant internationale que nationale a longtemps entravé l'utilisation économique de la plante de chanvre. Par conséquent, il existe aujourd'hui encore, en dépit d'un savoir empirique croissant, un manque d'**études fiables attestant de la sécurité des produits à base de chanvre utilisés comme denrées alimentaires ou cosmétiques ou de l'efficacité des cannabinoïdes dans le domaine médical**. Les risques de l'utilisation des cannabinoïdes non psychotropes chez l'homme sont donc insuffisamment étudiés. C'est un obstacle notamment pour l'autorisation de tels extraits en tant que « *novel food* ». On manque aussi d'études permettant de déterminer des **valeurs limites de contaminants** pour les produits à base de chanvre destinés à être ingérés. Sur ce point, des investigations spécifiques sont requises suivant la forme de la prise (produits destinés à être ingérés, fumés, vaporisés, appliqués sur la peau, etc.). On constate également un manque d'éléments sur les développements fondamentaux des **systèmes de culture du chanvre aux fins d'utilisation des fleurs**, en particulier la technique de culture et la conduite des cultures, le développement des variétés et les normes de qualité pour les fleurs et les produits issus de ces dernières. Enfin, les données sont insuffisantes concernant la rentabilité, l'utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais, ainsi que les résidus de produits phytosanitaires.

Des lacunes que des mesures législatives peineraient à combler. La priorité serait d'**investir dans la recherche concernant la plante de chanvre et son utilisation**. Outre la recherche fondamentale, qui bénéficie d'un large soutien des cantons et du Fonds national suisse, notamment, c'est la **recherche industrielle** qui est visée ici. On ne rattrape toutefois pas du jour au lendemain un retard de plusieurs années dans ce domaine.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

5 Cannabis destiné à des fins médicales

5.1 Contexte

5.1.1 Intérêt croissant pour le cannabis dans le domaine médical

Ces dernières années, de nombreux rapports sur des traitements ayant fait leurs preuves ont accru l'intérêt porté aux **médicaments contenant du THC** (médicaments à base de cannabis, cf. art. 8*b*, al. 1, LStup). Dans la pratique médicale, les médicaments à base de cannabis sont employés dans le traitement de douleurs chroniques, neuropathiques ou dues à un cancer, par exemple, en cas de spasticité et de crampes déclenchées par une sclérose en plaques ou d'autres maladies neurologiques, ou de nausées et de perte d'appétit consécutives à une chimiothérapie. Ces dernières années, de nombreux États ont autorisé l'usage médical du cannabis, dont la Suisse en 2022.

5.1.2 Révision de la loi sur les stupéfiants de 2022

Le 19 mars 2021, le Parlement a adopté une modification de la loi sur les stupéfiants (LStup) qui **lève l'interdiction du cannabis à des fins médicales**. Depuis l'entrée en vigueur de la modification de la loi sur les stupéfiants (médicaments à base de cannabis) le 1er août 2022, l'utilisation du cannabis à des fins médicales est autorisée en Suisse. Auparavant, cela n'était possible que de manière limitée et sous réserve d'une autorisation exceptionnelle de l'OFSP. Ces dernières années, la demande de traitements à base de cannabis a fortement augmenté. Dans la seule année 2019, avant la révision, l'OFSP a accordé près de 3000 autorisations exceptionnelles, en contradiction avec le caractère exceptionnel prévu dans la loi sur les stupéfiants. En outre, les traitements se trouvaient souvent retardés par des obstacles administratifs et ne répondaient plus aux besoins des patients.

Depuis la modification législative, les stupéfiants ayant des effets de type cannabique utilisés à des fins médicales **peuvent être commercialisés de manière limitée**. Les médicaments à base de cannabis se voient ainsi soumis aux mêmes **mesures de contrôle de la part de Swissmedic** que les autres stupéfiants employés médicalement (morphine, méthadone, cocaïne, etc.). Ils ne nécessitent plus d'autorisation exceptionnelle de l'OFSP. Par conséquent, les traitements effectués avec des médicaments à base de cannabis relèvent désormais de la responsabilité des médecins (sous réserve du respect du devoir de diligence médicale). Cela permet de mieux exploiter le potentiel thérapeutique et palliatif du cannabis comme médicament en réduisant la charge administrative. La modification législative adoptée permet à des milliers de patients d'accéder plus facilement aux médicaments à base de cannabis dans le cadre de leur traitement, à commencer par ceux atteints de cancer ou de sclérose en plaques et souffrant de douleurs chroniques que ces médicaments peuvent soulager.

5.2 Réglementation du cannabis à des fins médicales

L'utilisation de stupéfiants ayant des effets de type **cannabique à des fins médicales est juridiquement distincte de leur usage à des fins non médicales**. L'utilisation de cannabis dans le cadre, par exemple, de travaux de recherche scientifique (non médicale) (cf. chapitre 7) ou de mesures de lutte contre les abus demeure ainsi possible uniquement sur autorisation exceptionnelle de l'OFSP au sens de l'art. 8, al. 5 et 8, LStup ou dans le cadre des essais pilotes impliquant du cannabis selon l'art. 8*a* LStup. Qu'il soit utilisé à des fins médicales ou non médicales, le cannabis continuera de n'être soumis aux dispositions du droit des stupéfiants qu'à partir d'une teneur totale en THC de 1,0 % au moins. **Les médicaments ne contenant pas de THC mais contenant d'autres cannabinoïdes, en particulier du CBD, ne sont donc régis que par le droit des produits thérapeutiques** (cf. chapitre 4.5).

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

5.2.1 Système de contrôle relevant de la législation sur les stupéfiants

La suppression de l'interdiction de commercialiser impliquait une adaptation du système de contrôle prévu par le droit des stupéfiants, en particulier pour ce qui concerne la culture des stupéfiants ayant des effets de type cannabique destinés à des fins médicales. Le **contrôle de la légalité de l'utilisation des médicaments dispensés d'autorisation** revient aux **cantons**. La culture, la fabrication et la préparation de stupéfiants ayant des effets de type cannabique en vue d'une application médicale, et leur commerce à cet effet, sont quant à eux **autorisés par Swissmedic**, conformément à l'art. 4 LStup, puis contrôlés conjointement par les cantons et Swissmedic.

Depuis son passage du tableau d de l'annexe 5 (stupéfiants interdits) au tableau a de l'annexe 2 (substances soumises à toutes les mesures de contrôle) de l'OTStup-DFI, le cannabis destiné à des fins médicales est soumis aux **mesures de contrôle ordinaires déjà applicables aux autres stupéfiants employés médicalement** tels que le Fentanyl. Ces mesures de contrôle sont réglées dans l'ordonnance du 25 mai 2011 sur le contrôle des stupéfiants (OCStup)[53] et concernent notamment l'octroi des autorisations (exigences relatives aux demandes et aux requérants), la réglementation du commerce international, les obligations de notification et de documentation, les exigences de conservation, et les règles d'acquisition et de remise.

5.2.2 Procédure d'autorisation dans le cadre du droit des produits thérapeutiques

L'étude de l'**efficacité de l'application médiale des médicaments à base de cannabis** n'en est qu'à ses balbutiements. Sur le plan scientifique, leur effet est, dans de nombreux cas, insuffisamment démontré. Il existe des rapports d'expérience concernant de nombreuses applications, mais aucune **étude clinique** prouvant l'efficacité de ces produits. Cette preuve ainsi que celles ayant trait à la qualité et à la sécurité sont, entre autres, des conditions préalables à l'octroi par Swissmedic d'une autorisation concernant un médicament à base de cannabis. Aujourd'hui, la préparation Sativex®, qui contient le principe actif THC, est le seul médicament à base de cannabis autorisé en Suisse pour le traitement de la sclérose en plaques. En revanche, elle n'est qu'exceptionnellement remboursée par l'assurance obligatoire des soins (AOS) (cf. chapitre 5.2.3).

Pour pouvoir déposer une demande pour un médicament contenant un nouveau principe actif, il faut compter en moyenne plus de dix ans. Pour l'autorisation de préparations contenant des cannabinoïdes à base de **cannabis comme phytomédicament**s, les requérants peuvent s'appuyer sur des publications scientifiques dans le cadre de **procédures d'autorisation simplifiées**, dans la mesure où les exigences sont satisfaites et que les connaissances documentées sont applicables au médicament faisant l'objet de la demande. Pour tous les aspects nouveaux ou dans le cas d'une substance active nouvelle, les preuves doivent être apportées conformément aux exigences spécifiées dans la **procédure d'autorisation ordinaire**.

5.2.3 Qualité des médicaments à base de cannabis

Selon l'art. 7 LPTh, les médicaments à base de cannabis doivent être fabriqués conformément aux **règles reconnues des Bonnes pratiques** de fabrication.
En complément à ces règles, le développement des **médicaments à base de cannabis dispensés d'autorisation** fabriqués selon une formule magistrale s'appuie sur une **monographie au sujet des fleurs de cannabis de la Pharmacopoea Helvetica**, en vigueur depuis juillet 2019, qui définit la qualité des matières premières et les procédures standardisées encadrant leur contrôle. En sus des exigences figurant dans cette monographie, il convient également de respecter les prescriptions et les

[53] RS 812.121.1

monographies générales. La **Pharmacopoea Europaea**[54] contient, dans la monographie générale *Drogues végétales* et dans la méthode 2.8.13, des exigences ayant trait aux résidus de pesticides qui doivent également être respectées pour les fleurs de cannabis.

À l'échelle européenne (Conseil de l'Europe), des **monographies au sujet des extraits de cannabis** sont en cours d'élaboration, mais il faudra sans doute attendre plusieurs années avant qu'elles soient disponibles. La surveillance de la délivrance de médicaments à base de cannabis remis sous la forme de formules magistrales incombe aux cantons. Dans l'attente de prescriptions en matière de qualité harmonisées au niveau européen, l'Association des pharmaciens cantonaux a décrit, dans une prise de position[55], les directives en vigueur en Suisse concernant la fabrication et le contrôle de ces médicaments.

5.2.4 Remboursement des médicaments à base de cannabis

Dans le cadre du rapport en réponse à la motion Kessler 14.4164 « Traiter des personnes gravement malades avec du cannabis », le DFI a examiné le **financement d'un remboursement au moins partiel des médicaments à base de cannabis dispensés d'autorisation** par l'AOS ou une autre source de financement. Il en a conclu que les **preuves requises de l'efficacité des médicaments à base de cannabis dispensés d'autorisation ne sont pas réunies**.

L'**efficacité** est, outre l'**adéquation et l'économicité** (critères EAE), l'une des conditions préalables requises pour l'admission dans la **liste des spécialités** (LS, pour les médicaments finis) et dans la **liste des médicaments avec tarif** (LMT, pour les médicaments dispensés d'autorisation ou les préparations magistrales). Le rapport « Cannabis médical comme traitement de symptômes divers en Suisse » du 30 avril 2021 montre, à l'appui d'une **évaluation des technologies de la santé** (ETS), qu'il n'existe que des preuves très réduites de l'efficacité du cannabis. À cet égard, l'ETS n'a conclu qu'à des preuves uniquement suffisantes **concernant les médicaments finis** (Sativex®, Epidyolex®). S'agissant plus particulièrement des médicaments à base de cannabis dispensés d'autorisation, l'ETS a montré que les preuves existantes en matière d'efficacité étaient insuffisantes. Pour les médicaments finis contenant du THC autorisés dans des indications étroitement définies, il existe certes des preuves de leur efficacité dans le traitement des spasmes liés à la sclérose en plaques (Sativex®) ou des crises d'épilepsie liées au syndrome de Lennox-Gastaut ou de Dravet (Epidyolex®), mais pour l'heure, leur économicité ne justifie pas une admission dans la LS.

Aucun composant ou produit issu du cannabis n'a non plus été admis dans la LMT. Une admission serait en principe possible en cas de dépôt de demandes correspondantes accompagnées de preuves attestant que les critères EAE sont réunis. Les requérants pourraient être les pharmacies qui fabriquent les médicaments concernés ou la Société Suisse des Pharmaciens pharmaSuisse. La **Commission fédérale des médicaments** a recommandé, eu égard au manque de preuves concernant leur efficacité, de ne pas admettre les médicaments à base de cannabis dispensés d'autorisation dans la LMT. Les preuves de leur efficacité restant insuffisantes, il n'existe aucune base légale justifiant d'étendre le remboursement au domaine sortant du cadre des médicaments remboursés au cas par cas. Étant donné qu'il existe des médicaments finis dont l'efficacité a été prouvée et qui peuvent être admis dans la LS dans la mesure où une solution est trouvée avec les titulaires d'autorisation concernant leur efficacité, un remboursement même limité dans le temps des médicaments à base de cannabis dispensés d'autorisation n'est pas possible.

D'autres sources de financement des médicaments à base de cannabis impliquent une nouvelle base légale. Le DFI n'envisage cette solution qu'en dehors de l'AOS. Il estime que la création d'une base

[54] Actuellement 10e édition Ph. eur ; RS 812.214.11
[55] Prise de position de l'APC 0021 « Médicaments à base de cannabis » (www.kantonschemiker.ch > Publications)

légale dans le cadre de l'AOS du fait d'un manque de preuves de l'efficacité de ces médicaments serait contraire au système. À son sens, la mise en place d'un financement alternatif en l'état actuel des preuves serait disproportionnée pour différentes raisons (coûts élevés ; doutes concernant le rapport coût-bénéfice ; chances d'aboutissement faibles sur le plan politique ; accessibilité simplifiée des médicaments à base de cannabis dispensés d'autorisation et des autres grâce à la révision de la LStup du 19 mars 2021 ; possibilité de remboursement au cas par cas et d'admission dans la LMT ; existence de médicaments à base de cannabis autorisés [médicaments finis] et admis dans la LS sur demande si les conditions sont réunies [critères EAE]). Aujourd'hui déjà, un **remboursement au cas par cas** est effectué par l'AOS dès lors que les conditions sont réunies selon les art. 71*a* à 71*d* de l'ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal ; RS 832.102). À cet égard, il est possible que l'assureur-maladie considère comme efficace un médicament dont l'efficacité ne répond pas aux conditions d'admission dans la LS (examen au cas par cas). Le constat n'est applicable qu'au cas par cas concret.

5.2.5 Collecte de données limitée dans le temps

Les médecins prescripteurs sont tenus de saisir électroniquement certaines **données concernant le traitement avec des médicaments à base de cannabis** et de les **déclarer** à l'OFSP (art. 8*b* LStup). L'obligation de déclaration s'applique aux médicaments dispensés d'autorisation et aux médicaments autorisés qui sont utilisés « hors étiquette ». Pour les médicaments contenant du THC autorisés par Swissmedic qui sont prescrits « sur étiquette » (conformément à l'indication et à la forme galénique autorisées), tels que le Sativex®, la saisie dans le système de déclaration est facultative.

La collecte de données permet de suivre l'**évolution de la prescription de médicaments à base de cannabis contenant du THC** et d'en **observer les effets, notamment secondaires**. Elle est destinée à servir de **base à l'évaluation ultérieure de la modification législative**. Elle permet aux autorités cantonales chargées de l'exécution de la loi de suivre l'évolution générale des prescriptions dans leur canton (préparations et indications prescrites, etc.) et d'identifier d'éventuels développements indésirables. Les médecins peuvent également en tirer des informations pertinentes pour leurs pratiques en matière de prescriptions. Enfin, la collecte de données doit également contribuer à générer davantage de preuves pour l'application médicale du cannabis. Même s'il ne s'agit pas d'une étude randomisée contrôlée, mais d'une étude d'observation qui ne présente pas le même degré de pertinence, elle peut cependant servir de base à une recherche clinique complémentaire. À moyen terme, cela peut contribuer à accroître le nombre de médicaments de ce type autorisés dans le cadre du droit des produits thérapeutiques et remboursés par l'AOS. Il s'agit d'un dispositif temporaire, limité aux sept premières années suivant l'entrée en vigueur de la révision.

5.2.6 Culture de cannabis médical

Le cannabis visé par la législation sur les stupéfiants peut être cultivé à des fins médicales dans l'agriculture et en horticulture productrice. Cela suppose toutefois que les agriculteurs et les personnes qui travaillent dans l'horticulture productrice puissent se voir remettre les semences et les plants nécessaires. Dans l'ordonnance du DEFR sur le matériel de multiplication des grandes cultures et cultures fourragères[56], toutes les dispositions relatives au chanvre ont été abrogées lors de la révision de la LStup (médicaments à base de cannabis). La remise de semences et des plants de cannabis destinés à des fins médicales à des agriculteurs est donc permise si **la culture a été autorisée par Swissmedic**. En l'espèce, seules les **prescriptions du droit des stupéfiants et du droit des produits thérapeutiques** sont déterminantes pour la production de cannabis utilisé à des fins médicales.

Selon les Bonnes pratiques de fabrication des médicaments (Good Manufacturing Practise ; GMP [art. 5, al. 1, let. a, LPTh, art. 4, al. 2, 7, al. 2 en relation avec l'annexe 1 ou 2 OAMéd]), la culture de

[56] RS 916.151.1

plantes destinées à la fabrication de phytomédicaments (médicaments fabriqués à partir de composants ou d'extraits végétaux) implique le respect des dispositions des **Guidelines on good agricultural an collection practices (GACP**). Le caractère juridiquement contraignant des directives internationales GMP mentionnées aux annexes 1 et 2 de l'OAMéd (directives européennes, etc.) s'applique aussi à la fabrication de médicaments en Suisse. À l'annexe 7 des GMP, une distinction est effectuée entre la culture et la fabrication subséquente de médicaments, la première impliquant le respect des dispositions des GACP et la deuxième celui des dispositions des GMP pour obtenir une autorisation d'exploitation en vue de la fabrication de médicaments.

Cependant, les GACP, normes de qualité phytopharmaceutique pour la matière première végétale, renvoient en premier lieu aux dispositions nationales sur la culture et la gestion du peuplement végétal. Dans le droit de l'agriculture, celles-ci se limitent généralement aux prescriptions relatives à l'application des produits phytosanitaires ainsi qu'aux règles de gestion et de documentation concernant l'agriculture biologique et d'autres productions labellisées officielles (p. ex. de montagne, des Alpes) et concernant la promotion via des paiements directs.

L'instauration de prescriptions en matière de qualité juridiquement contraignantes pour la fabrication (?) de chanvre à usage médical et stupéfiant ne serait donc possible que dans le droit des produits thérapeutiques. La condition préalable à la formulation de telles prescriptions en matière de qualité serait, en premier lieu, l'élaboration de connaissances appliquées concernant le système de culture du chanvre à usage médical/stupéfiant et les critères de qualité relatifs aux fleurs de chanvre. Ces connaissances appliquées pourraient également être transmises via les centres de consultation dans le cadre du système de connaissances et d'innovations agronomiques sous la forme de recommandations de culture aux agriculteurs.

5.2.7 Circulation routière

Conformément à l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (OCR)[57] et à l'ordonnance de l'OFROU concernant l'ordonnance sur le contrôle de la circulation routière (OOCCR-OFROU)[58] la **valeur limite fixée à 1,5 µg de THC par litre de sang** (seuil de détection) et, partant, la règle de la tolérance zéro **ne sont pas applicables** aux patients qui ont pris un médicament à base de cannabis sur prescription médicale (cf. art. 2, al. 2ter, OCR et art. 34, let. a, OOCCR-OFROU). Seule la **constatation de leur capacité de conduire** est déterminante. Dans de tels cas, le prélèvement d'échantillons est en outre autorisé uniquement si les indices permettent de conclure que la capacité de conduire est altérée (art. 55, al. 2, de la loi sur la circulation routière (LCR) en relation avec l'art. 12*a* OCCR). Lorsque, dans le cas concret, les effets secondaires des médicaments à base de cannabis altèrent la capacité de conduire, des conséquences juridiques sont toutefois possibles, comme pour tous les médicaments, au moment de la constatation des faits par la police. Tout conducteur de véhicule automobile doit posséder l'aptitude et les qualifications nécessaires à la conduite (art. 14, al. 1, LCR)[59]. Il n'y a donc pas lieu de modifier le droit de la circulation routière (cf. aussi rapport en réponse au postulat Rechsteiner Paul 17.4076 « Avenir de la politique suisse en matière de drogue »). Il serait en revanche judicieux que les autorités cantonales chargées de l'exécution, les médecins prescripteurs et les patients concernés soient mieux informés de la législation en vigueur.

5.3 Conclusions

L'entrée en vigueur de la révision de la loi sur les stupéfiants (médicaments à base de cannabis) en août 2022 a levé l'**interdiction du cannabis à des fins médicales** et facilité l'utilisation des médicaments à base de cannabis. Depuis, les stupéfiants ayant des effets de type cannabique utilisés à des

[57] RS 741.11
[58] RS 741.013.1
[59] RS 741.01

fins médicales peuvent être commercialisés de manière limitée. L'utilisation de médicaments à base de cannabis ne nécessite plus d'autorisation exceptionnelle de l'OFSP. Les traitements basés sur ces derniers relèvent donc désormais de la responsabilité des médecins.

Le Conseil fédéral a étudié le financement d'un **remboursement par l'AOS des médicaments à base de cannabis dispensés d'autorisation** ainsi qu'un financement alternatif éventuel. En l'état actuel des preuves, un remboursement par l'AOS des médicaments à base de cannabis dispensés d'autorisation reste possible, mais uniquement au cas par cas. Par conséquent, il est nécessaire de **poursuivre la recherche clinique** avant d'envisager leur remboursement par l'AOS.

L'évolution future et le besoin de réglementation éventuel concernant les médicaments à base de cannabis se dessineront au cours des années à venir. La **collecte de données effectuée à titre de suivi**, qui s'appuie sur une obligation de déclaration des médecins prescripteurs de médicaments à base de cannabis, permettra d'identifier le potentiel d'optimisation résiduel.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

6 Cannabis destiné à des fins récréatives

Le cannabis considéré comme stupéfiant présente une teneur en THC de 1 % ou plus. Tandis que l'utilisation médicale du cannabis dont la teneur en THC est supérieure à 1 % est autorisée en Suisse depuis août 2022, la distribution et la consommation à des fins non médicales reste par principe interdite.

Depuis vingt ans, la politique en matière de cannabis connaît de profonds changements. Dans de nombreux pays, le souhait grandit de mettre en place des alternatives à l'interdiction de longue date, accompagnée de sanctions pénales, applicable à l'utilisation du cannabis. Ainsi, un nombre croissant de pays autorisent l'utilisation du cannabis à des fins médicales et de nombreux pays ont déjà légalisé sa consommation récréative selon des conditions plus ou moins strictes (cf. chapitre 6.2). En Suisse, il est possible de mener, depuis mai 2021, des **essais pilotes scientifiques** dans le cadre desquels la consommation de cannabis est autorisée légalement pendant une durée déterminée, sous réserve de l'approbation de l'OFSP. D'autres discussions au sujet de la réglementation du cannabis sont en cours (cf. chapitre 6.2).

6.1 Risques pour la santé

Selon la composition et la dose, l'effet du cannabis est apaisant, euphorisant ou légèrement hallucinogène. Dans le cas d'une consommation de cannabis à court terme et/ou sporadique, les risques pour la santé sont plutôt faibles comparés à ceux d'autres substances psychoactives, sans pour autant être nuls. Il en va autrement lorsque la consommation de cannabis est **fréquente, importante et prolongée**. Une **consommation à risque à long terme** augmente, chez les consommateurs, la **probabilité de maladies psychiques** telles que les dépressions, les troubles anxieux et les troubles de la personnalité. Le cannabis étant généralement fumé en même temps que du tabac, le **risque d'inflammation des voies respiratoires et de cancer** augmente. La vue d'ensemble des produits à base de cannabis qui figure à l'annexe 2 offre un aperçu détaillé des risques spécifiques liés aux différents types de produits (p. ex. fleurs de cannabis, résine de cannabis, liquides pour cigarettes électroniques contenant du THC ou teintures) et aux formes de consommation (suivant que les produits sont destinés à être ingérés, fumés, vaporisés ou appliqués sur la peau).

Des études montrent également que la **consommation de cannabis à un jeune âge** peut entraver le développement du cerveau (attention, concentration, capacité d'apprentissage), principalement lorsque la consommation est fréquente ou le produit très concentré. D'après les connaissances actuelles, ces troubles disparaissent généralement quand la consommation cesse. Il est largement admis que le cannabis peut déclencher ou accélérer l'apparition de **psychoses** chez les personnes prédisposées à développer ce type de pathologie et aggraver l'évolution de la maladie. Il n'est toutefois pas clairement établi dans quelle mesure l'apparition d'une psychose est due à la consommation de cannabis ou si les personnes ayant une prédisposition correspondante ont davantage tendance à consommer du cannabis. Enfin, la fréquence de consommation peut entraîner une **addiction** au produit.

Une réglementation du cannabis axée sur la santé publique a pour objectif de **réduire ces risques au minimum par le biais de conditions-cadres légales**. À cet égard, il faut considérer qu'une certaine diffusion de la consommation est une réalité que des mesures légales ne permettent pas de supprimer entièrement, comme cinquante ans d'interdiction l'ont montré. Il s'agit donc de trouver la réglementation la plus efficace compte tenu des conséquences sanitaires (cf. ill. 8).

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

6.2 Contexte de la Suisse

6.2.1 Évolution politique

Dans son message du 27 février 2019 concernant la modification de la loi sur les stupéfiants (essais pilotes impliquant du cannabis)[60] comme dans son rapport du 28 avril 2021 en réponse au postulat Rechsteiner Paul 17.4076 « Avenir de la politique suisse en matière de drogue », le Conseil fédéral a fait état d'une **situation insatisfaisante** dans le domaine du cannabis : depuis plusieurs années, la consommation stagne à un niveau élevé (état en 2017 : plus de 220 000 consommateurs actuels[61]) et le **marché noir**, avec des risques correspondants pour les consommateurs (produits coupés ou contaminés, criminalisation), **reste florissant**.

En 2001 déjà, le Conseil fédéral souhaitait décriminaliser la consommation de cannabis par les adultes et le petit trafic correspondant[62] avec, comme arguments, une meilleure protection de la jeunesse, la lutte contre le marché noir et une égalité de traitement juridique pour les différentes substances addictives. Cette **révision a échoué de peu en 2004** au Parlement.

En 2008, l'**initiative populaire fédérale « pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse »** a été rejetée à près des deux tiers des voix des ayants droit au vote. L'« initiative sur le chanvre » avait pour objectif d'une part, de dépénaliser la consommation, la détention, la culture et l'achat de substances psychoactives de la plante de chanvre à des fins de consommation personnelle et d'autre part, de permettre à la Confédération de réglementer la culture, la fabrication, l'importation et l'exportation ainsi que le commerce de substances psychoactives de la plante de chanvre. La Confédération devait également veiller, par des mesures adaptées, à ce que la protection de la jeunesse soit prise en compte de manière appropriée et à ce que la publicité pour des substances psychoactives de la plante de chanvre et pour l'utilisation de ces substances soit interdite.

Une modification de la LStup est entrée en vigueur le 1er octobre 2013 à l'initiative du Parlement. Elle a depuis été transposée dans la LAO (art. 15 LAO). Elle stipule que les consommateurs de cannabis adultes n'ayant commis aucune autre infraction étaient passibles d'une **amende d'ordre de 100 francs** à régler dans les 30 jours. Le but premier de cette modification législative était de réduire les frais administratifs et les coûts pour la justice. Elle visait également à harmoniser les pratiques d'exécution. Les statistiques montraient en effet d'importantes différences entre les cantons, dont certains avaient déjà mis en place un système d'amendes simplifié (cf. chapitre 6.4.2).

En 2020, avec la modification de la LStup concernant les **essais pilotes impliquant du cannabis**, le Parlement a créé les conditions légales requises pour générer des bases factuelles permettant l'élaboration de décisions relatives au développement de la politique en matière de cannabis par le biais d'essais pilotes limités dans l'espace, dans le temps et dans leur objet, dans un contexte de plusieurs motions et initiatives correspondantes dans différentes villes (cf. chapitres 6.3.4 et 6.5.3).

Par ailleurs, compte tenu de la décision de la CSSS-N du 28 avril 2021 de donner suite à l'**initiative parlementaire Siegenthaler 20.473** « Réguler le marché du cannabis pour mieux protéger la jeunesse et les consommateurs » et de l'approbation du 19 octobre 2021 au sein de la commission homologue du Conseil des États, la CSSS-N a engagé une procédure législative correspondante en vue de l'élaboration d'un projet d'acte.

[60] FF 2019 2529
[61] Enquête suisse sur la santé 2017: https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html > Trouver des statistiques > Santé > Enquêtes > Enquête suisse sur la santé
[62] FF 2001 3631, message FF 2001 3537

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Dans le rapport en réponse au postulat Rechsteiner Paul 17.4076 « Avenir de la politique suisse en matière de drogue », le Conseil fédéral a déjà dressé un état des lieux des évolutions et des mesures à prendre dans le domaine de la réglementation du cannabis.

Il y recommande, sur la base des essais pilotes scientifiques impliquant du cannabis, de persévérer dans l'approche de la politique suisse en matière de drogue fondée sur des preuves et d'attendre les résultats de ces essais. En acceptant l'initiative parlementaire Siegenthaler 20.473 et en chargeant la CSSS-N de la mettre en œuvre, le Parlement a pris les rênes de la nouvelle réglementation du cannabis destiné à des fins récréatives et décidé de lancer un projet de loi correspondant avant que les résultats des essais pilotes soient disponibles. Toutefois, il y a lieu, dans la mesure du possible, de prendre ceux-ci en compte dans la législation.

6.2.2 Opinion de la population

Dans une enquête représentative menée en 2021 sur mandat de l'OFSP, la population suisse a été invitée à s'exprimer sur la légalisation et la réglementation du cannabis.[63] 70 % des personnes interrogées estiment important de réviser la réglementation de l'utilisation légale du cannabis en Suisse. Deux tiers d'entre elles soutiennent les essais pilotes à venir sur la remise contrôlée du cannabis en vue d'une consommation à des fins récréatives.

Un tiers des personnes interrogées se prononce clairement en faveur de la légalisation du cannabis, un tiers y est plutôt favorable. Près de 30 % des personnes interrogées sont contre la légalisation du cannabis à des fins récréatives. Cependant, une majorité **se déclare opposée à une politique du « laissez-faire »** dans ce domaine. La population est en mesure d'envisager une légalisation allant de pair avec **une protection de la jeunesse stricte, une prévention accrue, une interdiction de la publicité et une imposition élevée** des produits à base de cannabis. Elle estime également que la vente doit être autorisée uniquement dans des boutiques spécialisées et que la production doit être encadrée par des normes de qualité strictes.

6.2.3 Importance économique du marché noir du cannabis

Une étude de 2022 cofinancée par l'OFSP s'est intéressée à l'importance économique du cannabis destiné à des fins récréatives.[64] En Suisse, ce sont ainsi **56 tonnes de marijuana (fleurs de cannabis) et de haschich** qui circulent actuellement sur le marché noir, ce qui correspond à une consommation de 750 000 joints par jour environ. Plus de 60 % de ce volume sont consommés par des consommateurs quasi-quotidiens de cannabis.

Cette consommation induit une activité économique considérable dont la vaste majorité est générée par des processus liés au marché noir (production, importation, commerce de gros et de détail). Le **chiffre d'affaires sur le marché noir actuel représente environ 580 millions de francs** par an. Viennent s'y ajouter les chiffres d'affaires générés dans le domaine de l'exécution des peines (police, jurisprudence et exécution des sanctions pénales), soit environ 60 millions de francs, et dans le domaine de la santé, soit environ 20 millions de francs. Si l'on ajoute à ces effets directs les effets indirects liés à la consommation intermédiaire et aux revenus générés, les effets globaux s'élèvent à quelque 840 millions de francs pour le segment de marché, à 110 millions pour l'exécution des peines et à 45 millions pour le domaine de la santé. Le marché du cannabis génère donc, au total, un **chiffre d'affaires annuel d'environ 1 milliard de francs dans l'économie suisse**. La valeur ajoutée brute (créée dans le cadre du processus de production) s'élève à quelque 670 millions de francs (effets directs et indirects). La valeur ajoutée directe représente environ 0,06 % du produit intérieur brut, une

[63] Bütikofer, S. (2021) : Einstellungen Legalisierung und Regulierung von Cannabis. Zurich : Sotomo.
[64] Hoff, O. (2022) : Le cannabis dans l'économie suisse. Éditions Seismo : Zurich et Genève

valeur équivalente à celle générée par l'industrie de l'équipement automobile suisse. L'effet lié à l'emploi total des activités économiques associées au marché du cannabis représente environ 4400 équivalents temps plein.[65]

6.2.4 Essais pilotes impliquant du cannabis

Contenu et objectif
Le 25 septembre 2020, le Parlement a adopté la modification de la LStup (essais pilotes impliquant du cannabis). Cette révision introduit l'art. 8*a* LStup, qui fournit une base légale pour la réalisation d'essais pilotes scientifiques impliquant du cannabis limités dans le temps, dans l'espace et dans leur objet. Ces essais permettront d'en savoir plus sur les **avantages et les inconvénients d'un accès contrôlé au cannabis** et d'étudier l'**impact de nouvelles approches réglementaires** concernant l'utilisation du cannabis. L'objectif est d'obtenir une base scientifique approfondie pour d'éventuelles décisions concernant l'aménagement de la réglementation du cannabis.

La modification de la loi est en vigueur depuis le 15 mai 2021 pour une durée de validité limitée à dix ans, soit jusqu'au 14 mai 2031. L'ordonnance du 31 mars 2021 sur les essais pilotes au sens de la loi sur les stupéfiants (OEPStup)[66] fixe les conditions de réalisation d'essais pilotes ainsi que les modalités de la procédure de demande d'autorisation (cf. chapitre 6.3.3).

Les essais pilotes permettront notamment d'en savoir plus sur les effets d'un accès contrôlé au cannabis sur la **santé physique et psychique des consommateurs** et sur les **comportements liés à la consommation**. Ils ont aussi pour but d'étudier les **aspects socio-économiques** tels que les effets sur la capacité de travail (absentéisme), la famille et l'environnement social des consommateurs. Ils peuvent également permettre d'explorer les **effets sur le marché noir local**, sur la **protection de la jeunesse** et sur l'**ordre et la sécurité publics**. Toutefois, les questions de recherche concrètes seront déterminées par les responsables des projets de recherche.

Dans le cadre de ces études scientifiques, les consommateurs peuvent acheter de manière légale différents produits à base de cannabis dont la qualité est strictement contrôlée. Les participants sont sensibilisés aux risques liés à la consommation via les informations sur le produit et par le personnel formé des points de vente. Un système de suivi (dit Track + Trace) permet d'éviter les détournements vers le marché noir tout au long de la chaîne d'approvisionnement, de la graine à la vente. Des exigences strictes en matière de protection de la jeunesse et de la santé ainsi qu'une interdiction absolue de la publicité s'appliquent.

Programme de recherche
Fin mars 2021, l'OFSP a chargé les milieux de la recherche en Suisse d'établir, en collaboration avec des experts internationaux dans ce domaine, un **programme de recherche interdisciplinaire sur la réglementation du cannabis**[67] axé sur les lacunes de connaissances correspondantes ou sur le besoin de recherche d'une réglementation basée sur des faits probants. Ce programme de recherche crée un cadre d'orientation pour les essais pilotes et la recherche complémentaire. Il montre notamment les principales questions qui se posent dans le cadre de la réglementation du cannabis, la manière de les hiérarchiser en fonction de leur pertinence pour l'élaboration des politiques, celles que des essais pilotes sur la remise de cannabis permettraient de clarifier et celles qu'il faudrait explorer via des travaux de recherche complémentaire (p. ex. recherches sectorielles supplémentaires menées par la Confédération). Les questions identifiées ont été réparties dans quatre domaines de recherche :

[65] Hoff, O. (2022): Cannabis in the Swiss economy. Economic effects of current and alternate regulation in Switzerland. Genève : Université de Genève (Sociograph – Sociological Research Studies, 58).
[66] RS 812.121.5
[67] Zwicky, R., Brunner, P., Caroni, F., & Kübler, D. (2021) : A research agenda for the regulation of non-medical cannabis use in Switzerland. Zurich : Department of Political Science.

santé individuelle et publique, protection de la jeunesse, ordre et sécurité publics et questions socio-économiques.

Essais pilotes autorisés (état en août 2023)
Dans l'ensemble, plus d'une douzaine de demandes de réalisation d'un essai pilote impliquant du cannabis ont été déposées auprès de l'OFSP. À ce jour, ce dernier en a autorisé cinq. Le premier essai pilote impliquant du cannabis a été autorisé en avril 2022. Il est mené par l'**Université de Bâle** et porte sur la vente légale de cannabis dans les **pharmacies**. L'objectif principal de l'étude est de répondre à la question des effets de la vente réglementée de cannabis dans les pharmacies sur la santé des consommateurs de cannabis.

Quatre autres essais pilotes ont été approuvés par l'OFSP au printemps 2023. Une étude est menée par la **clinique psychiatrique universitaire de Zurich**. Elle porte sur la remise de cannabis à des habitants de la ville de Zurich dans des **pharmacies, des cannabis social clubs et le centre d'information sur les drogues (*Drogeninformationszentrum*, DIZ)**. Elle a pour objectif d'étudier les effets de la vente contrôlée de cannabis via les différents points de référence sur les compétences en matière de consommation des consommateurs de cannabis réguliers.

L'essai pilote de la **ville de Lausanne** porte sur la remise de cannabis dans un **point de vente à but non lucratif**. Le concept s'inspire du modèle québécois et sa société de vente de cannabis contrôlée par l'État. Cette étude a pour but d'explorer les effets d'un accès au cannabis réglementé sur (1) la consommation et l'état de santé et sur (2) le marché noir.

Dans le cadre de l'essai pilote mené par l'**association ChanGE** en collaboration avec l'**Université de Genève**, l'objectif est d'étudier dans quelle mesure un programme d'accès réglementé au cannabis peut d'une part, améliorer les connaissances relatives à la substance et résoudre les problèmes qui y sont liés et d'autre part, réduire les risques sanitaires et sociaux qui vont généralement de pair avec la consommation de stupéfiants. Un point de vente est installé dans la commune de Vernier à cet effet. L'étude monocentrique ouverte porte sur un accès au cannabis réglementé, sécurisé et responsable. Elle repose sur un **modèle d'association** baptisé « la Cannabinothèque ».

Enfin, l'essai pilote de l'**Université de Berne** est axé sur la remise de cannabis dans des **pharmacies** dans les communes de Berne, Bienne et Lucerne. L'objectif premier est d'évaluer les effets sur le comportement lié à la consommation de la vente de cannabis à but non lucratif réglementée dans les pharmacies, assortie d'une offre de conseil. L'étude s'intéresse particulièrement au passage du cannabis à fumer à d'autres formes de consommation.

Les essais pilotes autorisés sont publiés en continu sur le site Web de l'OFSP.[68]

6.2.5 Iv. pa. Siegenthaler

L'initiative parlementaire Siegenthaler 20.473 « Réguler le marché du cannabis pour mieux protéger la jeunesse et les consommateurs », déposée auprès du Conseil national le 25 septembre 2020, a pour but la **création d'un marché légal du cannabis** et la mise en place d'une **réglementation globale de la culture, de la production, du commerce et de la consommation de cannabis contenant du THC**.

Compte tenu de la décision de la CSSS-N du 28 avril 2021 de donner suite à l'initiative parlementaire Siegenthaler 20.473 et de l'approbation du 19 octobre 2021 au sein de la commission homologue du

[68]Aperçu des essais pilotes autorisés : https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home.html > Vivre en bonne santé > Addictions et santé > Cannabis > Essais pilotes cannabis > Aperçu des essais pilotes autorisés

Conseil des États, la CSSS-N a engagé les travaux législatifs correspondants. Au printemps 2022, la CSSS-N a décidé de la création d'une sous-commission intitulée « Réglementation du cannabis », composée de neuf membres.

6.3 Contexte international

Dans d'autres pays aussi, la réglementation ou la légalisation du cannabis à usage non médical est une préoccupation politique récurrente. En 2012, le Colorado et la Californie sont les deux premiers États américains à légaliser le cannabis destiné à des fins récréatives. D'autres pays du continent américain leur emboîtent le pas, tels l'Uruguay en 2014, le Canada en 2019 ainsi que d'autres États américains.

Pendant ce temps, en Europe, les discussions au sujet d'alternatives à l'interdiction du cannabis se multiplient (cf. chapitre 6.3.1). Les formes de réglementation dans les pays ayant légalisé le cannabis sont très différentes. La plupart des États américains ont opté pour un **modèle « à but lucratif »**. Dans les provinces canadiennes, les modèles de vente commerciaux dominent, à de rares exceptions près. En outre, la production et la protection de la jeunesse sont très strictement encadrées. En Uruguay et à Malte en revanche, l'expérimentation s'oriente vers des **modèles de vente de cannabis à but non lucratif** (cf. chapitre 6.3.2). Les différents modèles, l'état des données et les expériences sont exposés plus avant au chapitre 6.6.2.

6.3.1 Comparaison avec le droit des États membres de l'Union européenne

Dans le domaine de l'utilisation de stupéfiants, donc aussi du cannabis, le **droit européen n'est pas entièrement harmonisé**. La réglementation de la consommation de stupéfiants relève en principe de la responsabilité de chaque État membre. Cependant, selon l'art. 83 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)[69], l'Union européenne possède la **compétence législative dans le domaine du trafic illégal de drogue transfrontalier**. En vertu de cette compétence, le Conseil européen a adopté, en 2004, la décision-cadre 2004/757/JI[70], qui définit des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales dans le domaine du trafic illégal de drogues et de précurseurs. Les mesures ayant trait à la consommation personnelle ont été explicitement exclues. Par ailleurs, l'Union européenne peut adopter des directives complémentaires concernant les mesures prises par les États membres pour réduire les dommages à la santé liés à la consommation de drogue, à l'inclusion des mesures d'information et de prévention (art. 168, al. 1, TFUE). Tous les États membres européens ont ratifié la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants[71].

Ces dernières années, certains pays européens ont évolué vers une gestion plus libérale de la consommation de cannabis à usage non médical :
Au **Portugal**, la consommation et la possession de petites quantités de drogues de tous types ont été **décriminalisées**. Dans certaines régions d'**Espagne**, des associations (les « **cannabis social clubs** ») ont été créées, dans lesquelles les membres peuvent acheter et consommer du cannabis à des fins de consommation personnelle. Elles s'inscrivent dans un flou juridique et s'appuient sur une jurisprudence[72] qui suggère de ne pas poursuivre pénalement les actes accomplis dans un cadre privé (consommation, production, transmission sans but lucratif)[73]. Cependant, tant au Portugal qu'en Espagne, la vente et la consommation de cannabis ne sont pas légales.

[69] Version consolidée 2016 : JO C 202 du 7.6.2016
[70] Décision-cadre 2004/757/JI du Conseil du 25 octobre 2004 relative à la définition de règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic illégal de drogue, JO L 335 du 11.11.2004, p. 8
[71] Convention unique de 1961 sur les stupéfiants dans la version modifiée par le procès-verbal du 25 mars 1972, RS 0.812.121
[72] STS 2225/1974 du 8 mai 1974 et en accord avec les décisions antérieures de la Cour Suprême STS 764/1973 du 10 octobre 1973 et STS 245/1974 du 14 février 1974
[73] Marks, Amber, Treating the 'Personal' as Private: Contextualising the Normative Framework of Cannabis Clubs in Spain within a 'Global Model of Constitutional Rights' (June 20, 2017)

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Malte est le premier pays européen à avoir autorisé, fin 2021, l'**autoproduction** et les **cannabis social clubs**. Les détails de la réglementation étant en cours d'élaboration, la loi n'est pas encore entrée en vigueur. En juin 2022, le **gouvernement luxembourgeois** a présenté un nouveau projet de loi ayant pour but de légaliser et de réglementer l'**autoproduction**. S'il est adopté, les adultes pourront cultiver jusqu'à quatre plants de cannabis par ménage (pour un usage personnel, non médical).

Le **gouvernement allemand** a consigné, dans son accord de coalition, la mise en place d'une remise contrôlée de cannabis à des adultes à des fins récréatives dans des magasins sous licence en 2021 et présenté, au printemps 2022, un document exposant les questions clés. Après discussion avec la Commission européenne, le gouvernement allemand a indiqué, en avril 2023, que la légalisation devrait être de moindre ampleur qu'initialement prévu. Elle s'appliquera à l'**autoproduction** et à la vente de produits à base de cannabis au sein de **cannabis social clubs**. Des **projets pilotes scientifiques régionaux**, assortis de possibilités de vente étendues, sont également prévus, par analogie aux essais pilotes menés en Suisse.

Aux **Pays-Bas**, la vente, la possession et la consommation de petites quantités de cannabis sont **légalisées de facto** depuis 1976 : ce commerce est en effet toléré dans les « ***coffeeshops*** ». En revanche, la production et la distribution de cannabis sont interdites, ce qui reflète des contradictions au sein de cette approche (problème de « *backdoor* »). En 2017, le Parlement néerlandais a donc adopté un projet de loi relatif à la légalisation localisée et limitée dans le temps de la culture de cannabis. Il s'agit d'un dispositif « **expérimental** », qui permet de déroger à la législation actuelle pendant la durée de l'expérimentation. Durant toute la durée de l'expérience, la production et la distribution de cannabis ne sont pas soumises à la loi néerlandaise sur les stupéfiants pour les communes participantes. Le décret législatif précise les conditions-cadres relatives aux exigences ayant trait à la culture de cannabis et à la vente dans des *coffeeshops*. Plusieurs fois repoussée, l'expérience scientifique devrait débuter à la mi-2023. Le gouvernement, pendant quatre ans, produira ainsi légalement du cannabis dans dix communes au maximum, qu'il livrera dans les « *coffeeshops* ». Avec cette loi expérimentale, les Pays-Bas explorent eux aussi la voie de l'expérimentation scientifique d'une nouvelle réglementation du cannabis.

En **France**, le Conseil économique, social et environnemental, ancré dans la Constitution française, s'est déclaré, fin janvier 2023, en faveur d'une légalisation du cannabis et a proposé un modèle de mise en œuvre.[74]

6.3.2 Comparaison avec le droit d'autres États

En 2014, 21 **États américains** et Washington DC ont légalisé le cannabis à des fins de consommation non médicale, bien que cette décision soit **potentiellement en conflit avec le droit fédéral**. Jusqu'ici, le gouvernement fédéral tolère ces réglementations adoptées à l'échelle des États. Dans la plupart des États, la réglementation de ces marchés légaux du cannabis est calquée sur celle du marché de l'alcool aux États-Unis. Autrement dit, la production et la distribution de cannabis **obéissent aux principes de l'économie de marché** et répondent à des règles strictes sur les plans sanitaire et du droit de la concurrence.

L'**Uruguay** est le premier État souverain à avoir légalisé le cannabis. Depuis 2014, il met en œuvre, de manière progressive, une réglementation stricte assortie d'un contrôle global de l'État. Le dispositif comprend un registre des consommateurs, un **monopole d'État en matière de culture**, la possibilité d'une **autoproduction**, des **cannabis social clubs** et une remise contrôlée via des **pharmacies sous licence**.

[74] Fédération Addiction : https://www.federationaddiction.fr > Actualités > Substances > Cannabis et CBD

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

En avril 2017, le **Canada** a présenté une loi relative à la légalisation du cannabis qui est entrée en vigueur le 17 octobre 2018. La réglementation met particulièrement l'accent sur la santé publique et la protection de la santé, avec des restrictions de la publicité comme pour le tabac et une législation stricte en matière de protection de la jeunesse. La culture et la distribution obéissent le plus souvent aux principes de l'économie de marché, mais les entreprises privées doivent demander une licence d'État. La vente est réglée de manière fédéraliste, de sorte que chaque province peut édicter ses propres règles. Le Québec a ainsi mis en place un monopole d'État pour la vente de cannabis.

6.4 Situation juridique actuelle en Suisse

Conformément à l'art. 8, al. 1, let. d, LStup, sont considérés comme stupéfiants interdits, entre autres, ceux dont les effets sont de type cannabique à des fins non médicales. Cela signifie que la culture, l'importation, la fabrication, la mise dans le commerce et la consommation sont en principe interdites et punissables (cf. chapitre 3.1.1). Selon l'OTStup-DFI, sont considérés comme cannabis les plantes de chanvre ou parties de plantes de chanvre présentant une teneur totale moyenne en THC de 1 % au moins et l'ensemble des objets et préparations présentant une teneur totale en THC de 1 % au moins ou fabriqués à partir de chanvre présentant une teneur totale en THC de 1 % au moins (cf. chapitre 3.1.2). Cette valeur limite de THC s'applique également aux extraits de cannabis (extraits, teintures, haschich). Par conséquent, le cannabis (chanvre et extraits de chanvre avec une teneur totale en THC de 1 % au moins) fait partie des substances contrôlées interdites conformément à l'art. 3, al. 2, let. d, OCStup et est interdit en vertu de l'art. 8, al. 1, let. d, LStup.

6.4.1 Procédure d'amende d'ordre

La modification de la LStup en octobre 2013 et la procédure d'amende d'ordre[75] qu'elle a introduite visaient à uniformiser et à simplifier la poursuite pénale des consommateurs adultes de cannabis dans toute la Suisse. Ainsi, la consommation de cannabis par des adultes a été traitée comme une simple infraction à la loi et sanctionnée par une **amende d'ordre de 100 francs**, pour autant qu'aucune autre infraction n'ait été commise. La possession pour usage personnel de dix grammes de cannabis au maximum est dépénalisée depuis 2013.

L'objectif de la procédure d'amende d'ordre était d'harmoniser les pratiques de sanctions cantonales, afin de promouvoir l'égalité de traitement de tous les consommateurs de cannabis et de réduire les coûts des poursuites pénales. Par la suite, il s'est toutefois avéré que les pratiques en matière de poursuites continuaient de varier fortement d'un canton à l'autre[76].

Depuis le 1er janvier 2020, la consommation non autorisée de cannabis relève de la loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre (LAO)[77] et de l'ordonnance du 16 janvier 2019 sur les amendes d'ordre (OAO)[78]. Les dispositions correspondantes de la procédure d'amende d'ordre dans la LStup ont été abrogées. La consommation intentionnelle non autorisée de stupéfiants ayant des effets de type cannabique (art. 19*a*, ch. 1, LStup) est passible d'une amende de 300 francs au maximum (art. 1, al. 4, LAO).

6.4.2 Essais pilotes impliquant du cannabis

Le Parlement a adopté la révision de la loi fédérale sur les stupéfiants (essais pilotes impliquant du cannabis) le 29 septembre 2020. Le nouvel art. 8*a* de la loi sur les stupéfiants (LStup) constitue la

[75] RO 2013 1451 ; message FF 2011 7523
[76] Zobel, F. / Homberg, C. / Marthaler, M. (2017) : Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis : analyse de la mise en œuvre (rapport de recherche n° 82). Lausanne : Addiction Suisse
[77] RS 314.1
[78] RS 314.11

base légale permettant d'effectuer des **essais pilotes scientifiques limités dans l'espace, dans le temps et dans leur objet** en vue d'explorer les effets d'une approche réglementée des stupéfiants ayant des effets de type cannabique à des fins non médicales. L'OFSP peut autoriser les essais pilotes sur requête en bonne et due forme après avoir **consulté les communes et les cantons concernés**. Les essais pilotes doivent garantir la **protection de la santé, de la jeunesse ainsi que de la sécurité et de l'ordre publics**.

L'ordonnance du 31 mars 2021 sur les essais pilotes au sens de la loi sur les stupéfiants (OEPStup) règle les aspects centraux : les essais pilotes ne doivent pas durer plus de **cinq ans** et doivent être limités géographiquement à **une ou plusieurs communes**. Le nombre de participants par essai pilote ne doit pas dépasser **5000 personnes**. Les participants doivent être **majeurs**, pouvoir prouver qu'ils **consomment déjà régulièrement** des stupéfiants ayant des effets de type cannabique et être domiciliés dans le canton où est organisé l'essai pilote. Certains groupes de personnes vulnérables (p. ex. femmes enceintes ou personnes incapables de discernement) sont exclus de la participation. La culture des produits est soumise à une autorisation exceptionnelle et doit en principe respecter les règles de bonnes pratiques agricoles et les **prescriptions de l'ordonnance du DEFR sur l'agriculture biologique** (RS *910.181*). Si possible, les produits à base de cannabis doivent **provenir de Suisse**. Des exigences relatives à la **qualité du produit**, des obligations d'**information sur le produit** et une **interdiction de publicité** s'appliquent. Les essais pilotes ne peuvent donc pas tester n'importe quel cadre pour la vente légale de cannabis, mais doivent respecter des directives strictes, en particulier dans le domaine de la prévention et de la protection de la santé. Certaines des conditions-cadres des essais pilotes dans le domaine de la prévention, de la protection de la jeunesse et de la protection des consommateurs pourraient donc être reprises pour une nouvelle réglementation définitive du cannabis destiné à des fins récréatives (iv. pa. Siegenthaler 20.473), si la protection de la santé publique devait être au premier plan.

L'OFSP contrôle le respect des dispositions de l'OEPStup. Pour ce faire, il peut faire appel aux autorités cantonales d'exécution. L'un des éléments essentiels de l'ordonnance porte sur le compte-rendu et les évaluations des essais pilotes. Chaque année, les titulaires d'autorisations doivent informer l'OFSP sur le déroulement de l'essai pilote ainsi que sur les quantités de produits acquises, remises et stockées, mais aussi consigner les résultats dans un rapport de recherche. L'OFSP est tenu d'**informer régulièrement sur les rapports de recherche dans la perspective d'une éventuelle modification législative concernant les aspects liés à l'utilisation de stupéfiants ayant des effets de type cannabique**. En outre, au plus tard lors de la clôture de tous les essais pilotes, il est tenu de rédiger un rapport à l'intention du Conseil fédéral. Ce dernier informe ensuite l'Assemblée fédérale des résultats des essais pilotes sur la base de ce rapport.

6.5 Modèles de réglementation du cannabis

La vente et la production légales de cannabis à des fins non médicales peuvent être réglementées de différentes manières (modèles de réglementation du cannabis). Le modèle théorique de réglementation en matière de substances psychoactives (cf. chapitre 6.5.1) les répartit entre plusieurs variantes.

Les approches introduites pour la légalisation du cannabis (cf. chapitre 6.3) varient fortement d'un pays à l'autre : alors qu'aux États-Unis, des marchés du cannabis commerciaux ont été créés dans différents États fédéraux, où le cannabis a été réglementé de la même manière que l'alcool, le Canada a réglementé son marché de manière plus stricte et a accordé davantage d'importance à la protection de la santé et de la jeunesse. En Uruguay, la réglementation du cannabis à usage non médical est encore différente : l'État contrôle la production, et la distribution n'est possible que dans les pharmacies et les associations à but non lucratif. À Malte, l'autoproduction et les cannabis social clubs (CSC) sont autorisés. Les expériences avec ces nouveaux modèles de réglementation du cannabis

sont encore récentes, ce qui explique le **manque de données robustes quant aux effets sur la santé et la sécurité publiques, mais aussi sur l'économie**.

Dans l'ensemble, il convient de distinguer les modèles dans lesquels la décriminalisation du cannabis est au premier plan (cf. chapitre 6.5.2) et ceux dans lesquels le cannabis peut être légalement produit et/ou vendu (cf. chapitre 6.5.3). Ces deux types de modèles offrent de nombreuses possibilités de mise en œuvre qui seront expliquées dans les chapitres suivants. Les effets des différents modèles sur la santé, la société et l'économie sont également mis en évidence lorsque des preuves sont disponibles. Ce chapitre s'appuie entre autres sur le rapport de base de Pardal et al. (2022), commandé par l'OFSP dans le cadre de ce rapport[79].

6.5.1 Variantes de réglementation en matière de substances psychoactives

L'expérience internationale en matière de réglementation des substances psychoactives légales et illégales peut être illustrée, schématiquement, dans le modèle théorique exposé à l'illustration 6. Ce modèle présente les coûts sociaux et sanitaires selon différentes variantes de réglementation. Les variantes possibles vont de l'interdiction stricte à un marché légal totalement libéralisé. C'est à ces deux extrêmes que les coûts sociaux et sanitaires de la consommation de substances sont les plus élevés. Ils ont pour point commun de créer des marchés échappant à tout contrôle. Sur le marché légal non régulé, les forces du marché ont libre cours, ce qui devrait entraîner une augmentation du nombre de consommateurs et de la consommation par usager. Un régime d'interdiction stricte n'entraîne pas de hausse de la consommation, mais les risques pour les consommateurs augmentent en raison des dangers que représentent le marché noir et la criminalité qui y est associée. Sur le plan politique, ces deux extrêmes ne sont pas prioritaires.

Entre ces deux pôles, plusieurs modèles offrent une meilleure protection de la santé et de la jeunesse. Ils vont du régime d'interdiction du cannabis avec un système bien développé d'offres d'aide en cas d'addiction et de réduction des risques (système actuel en Suisse) à la décriminalisation, en passant par des modèles réglementant très strictement le marché ou s'inspirant du modèle « alcool », avec la possibilité d'instaurer un certain nombre de restrictions en matière de publicité et des mesures de protection de la jeunesse.

[79] Pardal et al. (2022) : Alternatives to for-profit commercialization of cannabis supply for non-medical use. Bruxelles : RAND

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

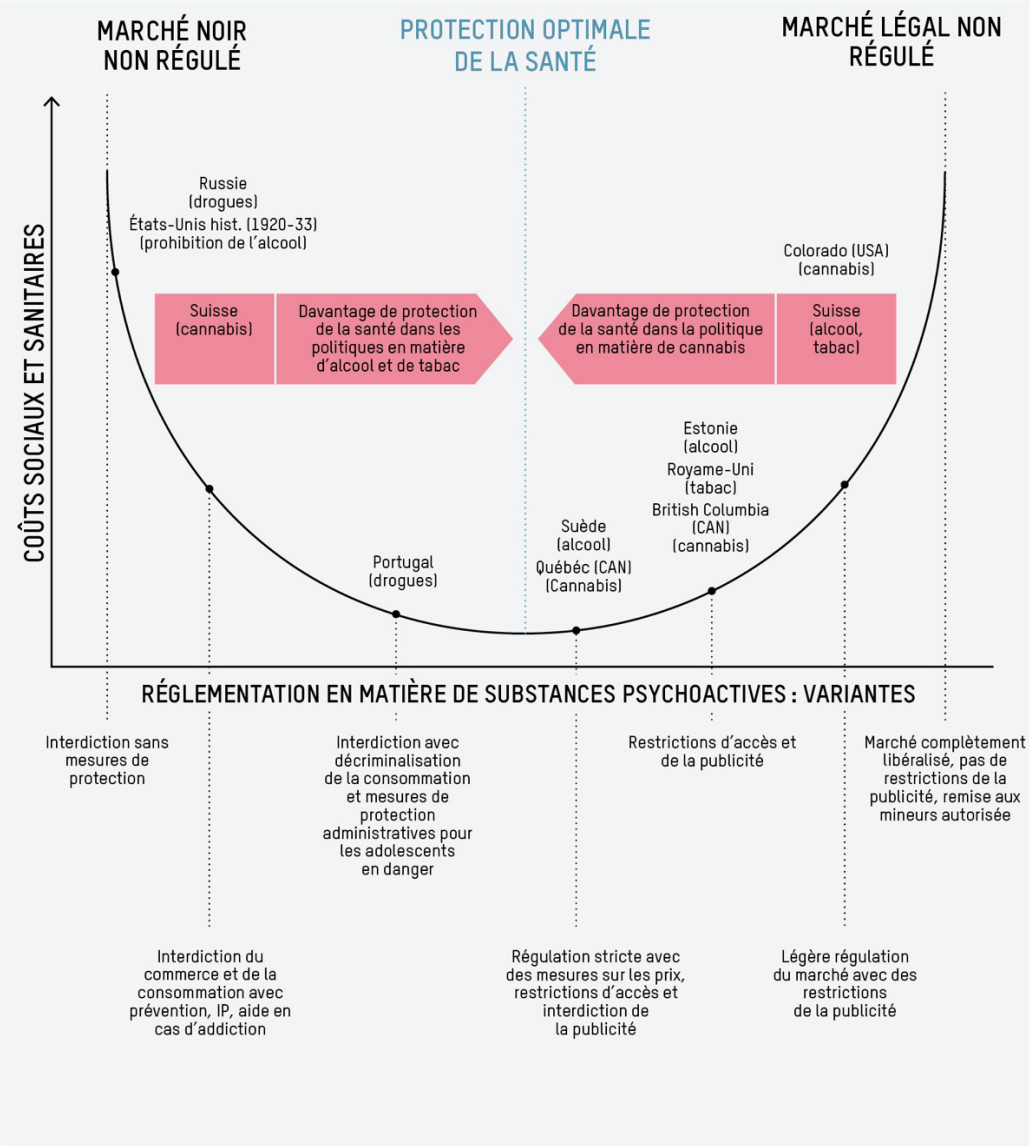


Illustration 7 : coûts sociaux et sanitaires selon la réglementation en matière de substances psychoactives

6.5.2 Modèles de décriminalisation

Par décriminalisation, on entend généralement la **suppression des sanctions pénales** applicables à la consommation et à la détention à des fins de consommation personnelle d'une drogue contrôlée[80]. Cela signifie que la consommation personnelle reste illicite, mais qu'elle n'est plus considérée comme une infraction. Le plus souvent, les sanctions pénales sont remplacées par des **sanctions administratives (droit civil) ou par des amendes d'ordre**. Mais il y a aussi des pays où toutes les peines ont été abolies. Une décriminalisation peut avoir lieu *de jure*, ce qui signifie qu'elle est fondée sur la décision d'un tribunal constitutionnel ou que la loi a été modifiée à cet effet. Elle peut aussi intervenir de facto, ce qui signifie que les dispositions pénales correspondantes ne font pas l'objet de poursuites pénales prioritaires ou ne sont pas appliquées dans la pratique, par exemple parce qu'elles ont reculé dans la hiérarchie des priorités de la police ou du ministère public.

À ce jour, une trentaine d'États dans le monde ont décriminalisé **la consommation et la possession de cannabis à des fins de consommation personnelle**. En Europe, un exemple connu est celui du

[80] Eastwood, N. (2020) : Cannabis decriminalization policies across the globe. In : Decorte et al. (2020). Legalizing cannabis. Experiences, lessons and scenarios. Londres : Routledge

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Portugal, qui ne sanctionne plus pénalement la consommation des substances contrôlées. Pour ce qui est de la possession, des quantités maximales ont généralement été définies (p. ex. 3 g en Belgique, 25 g au Portugal pour les fleurs de cannabis séchées), au-delà desquelles les contrevenants continuent d'encourir une sanction pénale.

Contrairement à la décriminalisation, la *légalisation* lève l'interdiction du cannabis, ce qui signifie que la consommation est explicitement autorisée. Dans le cas de la légalisation, un cadre juridique est généralement créé pour la production et la distribution légale de cannabis, alors que dans celui de la décriminalisation, ces activités continuent généralement de faire l'objet de poursuites pénales. Il existe cependant quelques pays, comme la République tchèque ou l'Afrique du Sud, où, en plus de la consommation, **l'autoproduction est elle aussi décriminalisée**. En Espagne, la culture collective dans le cadre d'**associations privées sans but lucratif** (appelées cannabis social clubs) est en outre décriminalisée. Les Pays-Bas sont allés encore plus loin, puisque depuis 1976, outre la consommation et la possession, la **vente de petites quantités de cannabis** à des adultes dans ce que l'on appelle des coffeeshops est tolérée, même si elle reste légalement punissable. Malgré cette zone d'ombre juridique, 600 coffeeshops, par ailleurs soumis à une licence et à la TVA, ont ainsi vu le jour. Il s'agit donc d'une légalisation de fait, mais l'ensemble de la production continue d'être passible de poursuites pénales[81].

Les différents modèles de décriminalisation offrent aujourd'hui le recul dû à de nombreuses années d'expérience. Le point commun de ces approches est que les consommateurs ne sont plus dans la ligne de mire de la répression, ce qui les déstigmatise aussi dans une certaine mesure. Aucune augmentation significative de la consommation n'a été observée suite à l'implémentation de l'un de ces modèles. Selon le degré de décriminalisation, les coûts de la répression liés à l'interdiction du cannabis peuvent être considérablement réduits. De plus, cette option est **compatible avec les conventions de l'ONU relatives au contrôle des drogues**. C'est aussi pour cette raison que le projet de révision de la LStup présenté en 2001 par le Conseil fédéral misait sur une décriminalisation étendue qui aurait également englobé la vente de petites quantités de cannabis[82]. Ce projet n'a toutefois pas abouti.
Cependant, selon le degré de décriminalisation, un important **marché noir** peut subsister. De plus, un **contrôle étatique de la qualité des produits** n'est pas garanti puisque le cannabis reste un produit interdit[83]. Une **taxation** de la consommation est également exclue, sauf dans le modèle néerlandais.

[81] Le gouvernement néerlandais a néanmoins lancé dans dix villes du pays un essai pilote de vente de cannabis issu de culture étatique sous licence d'une durée de quatre ans. La vente de cette production réglementée de cannabis devrait démarrer à partir de la deuxième moitié de 2023.
[82] Cf. FF 2001 3631, message FF 2001 3537
[83] Les offres volontaires de contrôle des produits (*drug checking*) peuvent remédier dans une certaine mesure à cet obstacle.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

6.5.3 Modèle de légalisation

Par légalisation ou réglementation, on entend la mise en place d'un **cadre juridique pour la production, la livraison et la détention légales d'une drogue contrôlée** à des fins non médicales[84].

CATÉGORIE	DOMAINE	MODÈLE	EXEMPLES DE PAYS
Auto-approvisionnement		**Autoproduction** (homegrowing)	– Luxembourg (2022, projet de loi déposé) – La plupart des pays dotés de modèles plus avancés
		Auto-approvisionnement communautaire (cannabis social clubs)	– Uruguay (2014) – Malte (2021)
Production ou distribution à but non lucratif	Production et distribution[85]	**Organisations à but non lucratif (OBNL)**	Pour le cannabis à usage médical : New Hampshire et Delaware, USA
	Vente (commerce de détail)	**Points de vente des OBNL privés** (OBNL de droit privé)	Not-for-profit gambling societies en Nouvelle-Zélande (pas de cannabis)
		Points de vente des communes (community trust model avec OBNL de droit public)	Alcohol licensing trusts en Nouvelle-Zélande (pas de cannabis)
Monopole d'État	Production et distribution	**Monopole d'État sur la production**	Culture sous contrat de cannabis médical en Allemagne par des privés et distribution par une agence gouvernementale du cannabis
		Concession de monopole à des producteurs privés	Pas d'exemples pour le cannabis
	Vente (commerce de détail)	**Monopole d'État sur la vente**	Québec, Canada (2018)
		Concession de monopole à des entreprises « for benefit » (modèle « fonds de loterie »)	Pas d'exemples pour le cannabis
Marché commercial	Production et distribution	**Producteurs du secteur privé**	Notamment Colorado, USA (2012), Uruguay (2014), Canada (2018)
	Vente (commerce de détail)	**Vente en pharmacie**	Uruguay (2014)
		Vente en magasin spécialisé	Colorado, USA (2012) et divers États américains et provinces canadiennes

Tableau 2 : vue d'ensemble des modèles

[84] Eastwood, N. (2020) : Cannabis decriminalization policies across the globe. In : Decorte et al. (2020). Legalizing cannabis. Experiences, lessons and scenarios. Londres : Routledge

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Il convient de distinguer les modèles qui réglementent la production et ceux qui réglementent la vente de cannabis (cf. tableau 2). Dans les modèles d'auto-approvisionnement, la production et la vente sont indissociables. Dans la pratique, les modèles peuvent être combinés : la production peut par exemple être à but lucratif, tandis que la distribution et la vente sont à but non lucratif. De fait, la plupart des États ayant opté pour des marchés légaux du cannabis combinent plusieurs modèles. La quatrième colonne du tableau contient quelques exemples de pays.

Des essais pilotes sont menés en Suisse pour certains modèles de légalisation (cf. chapitre 6.2.4).

6.5.3.1 Auto-approvisionnement

La forme de légalisation la moins poussée prévoit l'auto-approvisionnement des consommateurs, soit individuel ou limité aux ménages, soit collectif dans le cadre de cannabis social clubs. Il s'agit en quelque sorte de la version légale des principaux modèles de décriminalisation.

6.5.3.1.1 Autoproduction

Description du modèle : l'autoproduction légale permet aux consommateurs de cultiver leurs propres plants de cannabis. Dans ce contexte, la consommation, la possession et la culture à des fins de consommation personnelle sont légales.

Pays : jusqu'à présent, les États ayant légalisé l'autoproduction sont l'Australie (Territoire de la capitale australienne), le Canada (à l'exception des provinces du Manitoba et de Québec), Malte, la plupart des États américains disposant de marchés légaux du cannabis et l'Uruguay. Outre l'autoproduction, d'autres modèles d'approvisionnement sont en vigueur dans ces pays, sauf en Australie. Le Luxembourg a par ailleurs décidé en juin 2022 de légaliser également la culture et la consommation de cannabis dans l'espace privé, mais renonce aux points de vente prévus initialement.

Aspects réglementaires : les réglementations relatives à l'autoproduction ne sont généralement pas complexes. Elles définissent en particulier qui peut cultiver du cannabis chez soi (limite d'âge à 18, 19 ou 21 ans selon les pays) et quelle quantité peut être cultivée (nombre de plants de cannabis, généralement six par personne, trois en floraison). Souvent, la transmission est réglementée (le don est habituellement légal). En Uruguay et à Malte, les personnes pratiquant l'autoproduction sont également tenues de s'enregistrer. D'autres exigences peuvent s'ajouter, par exemple concernant la visibilité des plants de cannabis, la conservation des produits à base de cannabis ou l'identification des plants. Du point de vue de la santé publique, l'approche de Malte, qui entend proposer l'analyse gratuite des produits issus de l'autoproduction, est en outre intéressante[85] : elle permet de répondre aux risques liés à une qualité insuffisante de ces produits (en particulier aux contaminations microbiennes).

Il serait également concevable que la fabrication de certains produits tels que les concentrés de cannabis, obtenus par des procédés techniques plus complexes et pour lesquels les risques en cas d'erreur de manipulation sont plus importants, soit interdite dans le cadre de l'autoproduction ou nécessite une concession spéciale, par exemple sur le modèle des concessions accordées aux distilleries domestiques pour la production non commerciale d'alcool visé dans la loi fédérale de 21 juin 1932 sur l'alcool[86].

État des données : le modèle de la légalisation de l'autoproduction n'a pas encore été beaucoup étudié[87]. On peut toutefois supposer que ses effets sont comparables à ceux des modèles de décriminalisation déjà expérimentés depuis longtemps. Aucune augmentation significative de la consommation

[85] Pardal et al. (2022) : Alternatives to for-profit commercialization of cannabis supply for non-medical use. Bruxelles : RAND
[86] Loi fédérale sur l'alcool (LAlc), RS 680
[87] Les études portant sur les effets de l'auto-approvisionnement sur la santé publique, même dans le domaine d'autres substances légales, par exemple sur les activités de brassage ou de distillation à titre privé, sont très rares.

n'est à prévoir et les consommateurs ne sont plus dans la ligne de mire de la répression. Par conséquent, les coûts de la répression peuvent être réduits.

Avantages et inconvénients : les risques sociaux liés à l'introduction d'un tel modèle sont faibles. La légalisation de l'autoproduction offre un statut légal aux consommateurs qui peuvent et veulent produire ce qu'ils consomment. Contrairement au modèle du « marché commercial avec points de vente sous licence », on ne constate pas d'augmentation significative de la consommation et de la puissance du cannabis. Cette forme de réglementation du cannabis limite en outre les condamnations ainsi que les coûts de la répression, ce qui entraîne une diminution des coûts sociaux et de la stigmatisation.

Sa faible portée constitue toutefois un inconvénient. Aux États-Unis et au Canada, l'auto-approvisionnement légal par autoproduction ne concerne que 3 à 10 % des consommateurs (si ce modèle était le seul proposé, cette proportion devrait être un peu plus élevée). L'enregistrement éventuel des consommateurs qui souhaitent pratiquer l'autoproduction peut encore réduire l'attrait de ce modèle. Le marché noir ne peut donc pas être suffisamment asséché. C'est pourquoi ce modèle est généralement combiné avec d'autres systèmes de vente légaux pour les consommateurs qui ne souhaitent pas produire eux-mêmes.
La qualité des produits est aléatoire (mais Malte offre des tests gratuits). Et à la différence du système de points de vente sous licence, la protection de la jeunesse ne peut être mise en œuvre que de manière limitée. Enfin, l'effet sur la consommation problématique de cannabis devrait être faible.

6.5.3.1.2 Auto-approvisionnement communautaire (cannabis social clubs)

Description du modèle : les cannabis social clubs (CSC) sont des associations sans but lucratif composées de consommateurs qui produisent ensemble du cannabis pour la consommation personnelle des membres adultes, auxquels ils en fournissent. Ce modèle peut être considéré comme une extension de l'autoproduction, puisqu'il autorise non seulement la production individuelle, mais aussi la production collective à but non lucratif et la distribution à un groupe de membres enregistrés.

Pays : des CSC légaux existent déjà en Uruguay (en plus de l'autoproduction et de la vente en pharmacie) et sont prévus à Malte (en plus de l'autoproduction). Certains pays comme l'Espagne ont aussi acquis une première expérience avec des CSC dans le cadre de régimes de décriminalisation.

Aspects réglementaires : il s'agit en particulier de définir qui peut devenir membre (généralement des adultes à partir de 19 ans), combien de membres sont autorisés (de 15 à 45 en Uruguay, jusqu'à 500 à Malte), quelle quantité de cannabis peut être produite, quelle quantité peut être vendue mensuellement aux membres (Uruguay : 40 g, Malte 50 g), quelle doit être la structure des associations et de quelle manière elles peuvent obtenir une autorisation. L'éventuelle taxation des produits, la formation du personnel de vente ou la distance par rapport aux écoles constituent d'autres éléments pouvant être pris en compte dans la réglementation. La qualité du produit et la teneur en THC ne sont généralement pas réglementées, mais c'est une possibilité. Il est également envisageable de fixer des objectifs sanitaires et de prévoir des investissements correspondants (voir également les *cannabis incorporated societies* proposées par Wilkins[88]).

[88] Wilkins, C. (2016) : After the legalisation of cannabis: the Cannabis Incorporated Society (CIS) regulatory model for recreational cannabis in New Zealand In : New Zealand Medical Association, 129 (1433) : 74-77

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

État des données : comme la mise en œuvre du modèle de CSC réglementé n'a pas encore débuté à Malte, les rares études se concentrent pour l'essentiel sur le contexte uruguayen. Cependant, on dispose aussi de certaines informations provenant des CSC non légaux en Espagne (les initiatives des régions autonomes de Catalogne et de Navarre visant à créer un cadre juridique pour les CSC décriminalisés ont été bloquées par la Cour suprême espagnole).

Avantages et inconvénients : les CSC peuvent contribuer à freiner le marché noir. Et même sans contrôle des produits, le risque de consommer des produits de coupage dangereux est réduit d'autant. Des études sur les CSC espagnols suggèrent que le fonctionnement de ces associations est propre à favoriser une consommation responsable et à moindre risque chez leurs membres[89]. Le principal objectif de la réglementation maltaise est d'ailleurs de réduire les risques et les méfaits pour les consommateurs. Comme les membres sont enregistrés, il est possible, en option, de contrôler et de limiter le volume mensuel des achats, ce qui est plus difficile à réaliser avec d'autres modèles pour des raisons de protection des données. Une formation appropriée des membres permettrait même un repérage précoce de la consommation problématique. Du point de vue de la santé publique, le plus important devrait être que ce modèle ne crée pas d'incitation commerciale encourageant la consommation. Cela implique toutefois que le cadre légal garantisse que les CSC ne pourront pas se muer en « points de vente à but quasi lucratif ».

En Uruguay, ce modèle, qui s'ajoute à l'autoproduction et à la vente en pharmacie, est celui qui concerne le nombre le plus restreint de consommateurs. L'obligation d'adhésion peut constituer un obstacle qu'il faut peut-être aussi prendre en compte pour la Suisse. De ce fait, les recettes fiscales attendues sont ici plus faibles que dans le cas d'un marché du cannabis commercial strictement réglementé[90].

6.5.3.2 Approches à but non lucratif

6.5.3.2.1 Production et distribution à but non lucratif

Outre l'auto-approvisionnement, d'autres formes de production à but non lucratif sont envisageables, par exemple par des associations sans but lucratif au bénéfice d'une autorisation de production (culture, fabrication). Dans la pratique, de tels modèles n'ont toutefois joué aucun rôle jusqu'à présent et ils n'ont pas non plus été véritablement éprouvés avec d'autres substances psychoactives. Dans le domaine du cannabis non médical, les centres de distribution à but non lucratif (*dispensaries*) du New Hampshire et du Delaware produisent aussi généralement le cannabis proposé. Le cas échéant, on pourrait aussi s'inspirer de cette approche pour la réglementation de l'usage non médical du cannabis.

Compte tenu du manque d'expérience concernant ce modèle et du fait qu'il ne fait actuellement l'objet d'aucune discussion sérieuse pour un usage non médical, ni en Suisse ni ailleurs, nous renonçons à l'exposer plus en détail ici. Si la production à but non lucratif devait entrer en ligne de compte pour la Suisse, il faudrait définir des prescriptions relatives à la culture et à la qualité des produits comparables aux règles applicables à la production commerciale de cannabis.

6.5.3.2.2 Vente à but non lucratif

Les approches à but non lucratif entrent particulièrement en ligne de compte pour la vente. Elles permettent de légaliser l'accès au cannabis pour les consommateurs qui ne souhaitent ni le produire eux-

[89] P. ex. Obradors-Pineda, A., et al. (2021) : Harm reduction and cannabis social clubs: Exploring their true potential. International Journal of Drug Policy 97
[90] Hoff, O. (2022) : Le cannabis dans l'économie suisse. Éditions Seismo : Zurich et Genève

mêmes ni adhérer à une association de production. La vente est alors organisée par des organisations à but non lucratif et d'utilité publique. L'hypothèse sous-jacente est que l'orientation non lucrative des points de vente ne crée pas d'incitation à accroître ou à promouvoir la vente, ni à encourager la demande. Une fois les coûts couverts, le chiffre d'affaires réalisé est utilisé à des fins d'utilité publique. Jusqu'ici, aucun modèle de ce type n'a été mis en œuvre pour le cannabis dans le monde. Il est toutefois possible de se référer à l'expérience faite dans le domaine de l'alcool ou du jeu de hasard, notamment en Nouvelle-Zélande.

Points de vente d'OBNL privés *(OBNL de droit privé)*

Description du modèle : dans ce modèle, le cannabis est vendu par des organisations à but non lucratif (OBNL) et non commercial, par exemple des fondations d'utilité publique, qui reçoivent pour cela une autorisation délivrée par l'État[91]. Une part fixe du chiffre d'affaires est réservée à des fins d'utilité publique. Elle peut être reversée à la collectivité ou être affectée à un usage défini, par exemple pour la prévention ou le traitement des problèmes d'addiction. Cette approche s'inspire d'un système utilisé en Nouvelle-Zélande pour l'exploitation de machines à sous. Celui-ci prévoit par exemple que 40 % du chiffre d'affaires de l'OBNL doivent être affectés à des fins d'utilité publique. Dans le cas de la vente de cannabis, on pourrait par exemple envisager que 20 % du chiffre d'affaires soient consacrés à la prévention et au traitement de l'addiction et 20 % supplémentaires soient reversés à la collectivité[92]. Nous connaissons un tel prélèvement en Suisse avec les concessions de maisons de jeu, qui prévoient que 40 % à 80 % du chiffre d'affaires soient reversés à l'AVS et aux cantons d'implantation. Toutefois, contrairement aux organisations à but non lucratif, les casinos poursuivent des intérêts commerciaux. Ils doivent également prendre des mesures de prévention contre l'addiction au jeu, mais dans le cas des OBNL, la prévention peut être inscrite dans le but même de l'activité de vente. L'autorisation de vente de cannabis pourrait par exemple être limitée aux organisations actives dans la prévention, l'aide aux personnes dépendantes et la réduction des risques.

Pays : concernant la vente de cannabis non médical, il n'existe pratiquement pas d'expérience avec de tels modèles. Dans le domaine du cannabis médical, en revanche, le New Hampshire et le Delaware ont accordé le droit de distribuer du cannabis aux seuls centres de distribution à but non lucratif, la plupart cultivant leurs propres produits.

Aspects réglementaires : il s'agit de régler les exigences posées aux OBNL, le système d'octroi d'autorisations ainsi que la part et le but des taxes. Il est également possible de prévoir des taxes non affectées ou un prix minimum. D'autres dispositions réglementaires générales peuvent également porter sur les limites d'âge, la distance entre les points de vente et les écoles, etc. La production de cannabis destinée à ces points de vente peut être organisée de différentes manières : elle peut être dépendante ou indépendante des OBNL titulaires d'une autorisation, à but non lucratif, à but commercial ou organisée par l'État.

État des données : en Nouvelle-Zélande, la mise en œuvre de ce modèle dans le secteur des jeux de hasard a contribué à ralentir l'augmentation des dépenses liées à ces jeux, à aider les autorités locales à limiter le nombre de machines à sous et à garantir qu'une partie des recettes soit affectée à des buts d'utilité publique.

[91] Au niveau international, on parle toutefois d'un *système de licence* accordée par une autorité de contrôle étatique en rapport avec la culture de cannabis. Cette terminologie est issue de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 (RS **0.812.121.0**). Dans le système juridique suisse, on entend par octroi de licence la cession d'un droit d'auteur par des particuliers à des tiers. L'État peut éventuellement accorder des licences obligatoires (p. ex. dans le domaine de la production de médicaments). Dans la terminologie juridique suisse, l'autorisation d'une activité comme la production ou la vente de cannabis sous certaines conditions est une autorisation.
[92] Wilkins, C. (2018) : A "not-for-profit" regulatory model for legal recreational cannabis: Insights from the regulation of gaming machine gambling in New Zealand, International Journal of Drug Policy, 53 : 115-122

Avantages et inconvénients : on peut supposer que l'application de ce modèle à la vente de cannabis peut réduire le marché noir, surtout si des mesures répressives pour combattre ce dernier sont maintenues. Dans l'ensemble, ce modèle devrait aider à limiter les méfaits potentiels liés à la consommation de cannabis et à éviter que le marché du cannabis ne soit déterminé par les intérêts commerciaux[93]. Il reste à savoir comment gérer les chiffres d'affaires élevés que les OBNL réaliseront probablement dans le cadre de la vente légale de cannabis. Si une grande partie des excédents n'est pas affectée à un fonds central, il pourrait être difficile pour les différentes OBNL de les utiliser à bon escient dans le cadre de leurs activités d'utilité publique.

Les modèles de vente non commerciaux sont toutefois rares en dehors du domaine du cannabis, de sorte que les travaux de recherche et d'évaluation qui leur sont consacrés le sont aussi. Il est donc réjouissant de constater qu'en Suisse, ces modèles sont désormais testés et évalués de manière ciblée dans le cadre d'essais pilotes.

Points de vente des communes *(*community trust model *avec OBNL de droit public)*

Description du modèle : contrairement au modèle de vente par des OBNL, les points de vente appartiennent ici à des organismes de droit public, par exemple des communes politiques. Ce modèle se fonde, lui aussi, sur un système mis en place en Nouvelle-Zélande dans la vente d'alcool, les *alcohol licensing trusts*[94]. Comme dans le modèle de vente par des OBNL, la vente de substances psychoactives n'est pas laissée à des entreprises du secteur privé. À la différence des entreprises communales qui fournissent des prestations de service public à la population, il est aussi possible d'affecter une part fixe du chiffre d'affaires à des fins d'utilité publique, les fonds étant généralement utilisés au plan local. Cette approche doit également être distinguée des entreprises communales à but lucratif dont le but premier est de générer des revenus pour la commune (p. ex. les casinos qui, dans certains États américains, sont exploités par des communautés indigènes dans les réserves).

Les villes suisses s'étant déjà fortement impliquées dans les essais pilotes de cannabis, il n'est pas exclu qu'elles soient prêtes à s'engager sur cette voie.

Aspects réglementaires : il s'agit ici de régler les responsabilités et les tâches particulières des communes. Pour le reste, il convient de tenir compte des mêmes aspects réglementaires que ceux énoncés pour les points de vente privés de cannabis sous licence d'organisations à but non lucratif.

État des données : ce modèle n'a quasiment pas été expérimenté.

Avantages et inconvénients : les points de vente gérés par les communes permettent aux autorités locales d'exercer un contrôle étroit sur le commerce de détail du cannabis. En cas de problème, il est ainsi possible d'intervenir rapidement à la source. Ce modèle présente néanmoins un risque : si les recettes sont versées au budget général de la commune, les finances communales dépendent dans une certaine mesure du chiffre d'affaires de la vente de cannabis et cela produit des incitations indésirables (comme l'intérêt à un chiffre d'affaires élevé au détriment de la prévention de la consommation et de la protection des consommateurs à risque)[95]. Il faut donc des critères de gouvernance clairs pour ces points de vente. Les avantages et inconvénients mentionnés pour les points de vente privés de cannabis sous licence d'organisations à but non lucratif valent également ici.

[93] Wilkins, C. (2018) : A "not-for-profit" regulatory model for legal recreational cannabis: Insights from the regulation of gaming machine gambling in New Zealand, International Journal of Drug Policy, 53 : 115-122
[94] Rychert, M. & C. Wilkins (2019) : A "community enterprise" model for recreational cannabis: Lessons from alcohol licensing trusts in New Zealand, The International Journal on Drug Policy, 67 : 72
[95] Shanthosh, J., Angell, B., Wilson, A., Latimer, J., Hackett, M. L., Eades, A.-M., & Jan, S. (2018) : Generating sustainable collective action: Models of community control and governance of alcohol supply in Indigenous minority populations. International Journal of Drug Policy, 62, 78-85

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

6.5.3.3 Monopole d'État

Dans le domaine des substances psychoactives, un monopole d'État peut prendre différentes formes. Il peut porter sur la production ou sur la vente, ou sur les deux. Un tel monopole peut aussi être total ou partiel, autrement dit se limiter à certains domaines, comme le commerce en ligne, ou à certains produits[96]. Il peut s'exercer aussi bien au plan national qu'à un échelon infranational (p. ex. celui des cantons).

Un modèle de monopole d'État doit garantir un contrôle étroit de la production et/ou de la vente et prévenir les effets négatifs de la concurrence du secteur privé sur la consommation de cannabis. Il peut également servir à générer des recettes publiques.

6.5.3.3.1 Monopole d'État sur la production et/ou la distribution

Description du modèle : dans un monopole d'État sur la production, la production de cannabis relève de la responsabilité exclusive de l'État. Ce système peut également inclure un monopole sur le commerce de gros. C'est précisément ce que prévoit la Convention unique pour le cannabis (cf. art. 28 en relation avec l'art. 23, al. 2, let. d et e, de la Convention unique), mais l'accord ne porte que sur la culture à des fins médicales et scientifiques. On peut imaginer que l'État ne se charge pas directement de la production, mais mandate une ou plusieurs entreprises à cet effet, ou soumette la production à concession. La mise en œuvre pourrait être analogue à celle du monopole de l'alcool sur les boissons distillées : selon l'art. 3, al. 1, LAlc, le droit de fabriquer des boissons distillées appartient exclusivement à la Confédération. En application de l'al. 2 de ce même article, celle-ci peut concéder l'exercice de ce droit à des sociétés coopératives ou à d'autres entreprises privées. L'Allemagne a procédé de manière similaire pour la production de cannabis à usage médical (agence gouvernementale du cannabis). L'État ne doit donc pas nécessairement intervenir lui-même en tant qu'acteur du marché.

Un monopole d'État sur la production pourrait également se limiter à certains types de produits, en particulier ceux présentant le plus de risques, par exemple les produits à base de cannabis tels que les concentrés, qui ont une teneur plus élevée en THC (par analogie au monopole de l'alcool sur les boissons distillées).

Pays : dans aucun des pays ayant légalisé le cannabis, l'État ne produit lui-même des produits à base de cannabis. L'Uruguay est le pays qui se rapproche le plus d'un monopole d'État sur la production, puisqu'il accorde une licence à deux entreprises privées et leur impose des exigences très strictes concernant les produits. Dans le domaine de l'alcool ou du tabac également, il semble qu'il n'existe plus de monopoles d'État sur la production au sens strict dans les pays occidentaux dans le cadre desquels l'État assume lui-même la tâche correspondante, même si l'Islande, la Norvège et la Suède les ont longtemps pratiqués. S'il existe encore en Suisseun monopole de l'alcool de la Confédération sur les boissons distillées, ce dernier est transféré à des distillateurs privés (transfert de tâches). Pour ce qui est du commerce de gros, des monopoles existent encore pour l'alcool dans la plupart des provinces canadiennes, par exemple.

Aspects réglementaires : il s'agit de définir quels produits à base de cannabis doivent être soumis au monopole, quelle autorité est responsable de la production ou de la culture, si des tiers doivent être chargés de la production et, le cas échéant, comment le commerce de gros doit être organisé s'il est soumis au contrôle de l'État. Il convient également de définir des normes pour la culture du cannabis et la qualité des produits.

[96] Room, R. & Örnbergb, J.C. (2019) : Government monopoly as an instrument for public health and welfare: Lessons for cannabis from experience with alcohol monopolies. International Journal of Drug Policy, 74 : 223-228

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

État des données : il n'existe guère d'aperçus systématiques des effets d'un monopole d'État sur la production en termes de santé publique. La plupart des experts s'accordent toutefois à dire que soumettre la production et le commerce de gros à un monopole d'État aurait des effets positifs dans ce domaine[97]. Les éléments les plus probants à cet égard concernent le monopole d'État sur la vente en gros d'alcool : en Suède, suite à la suppression du monopole sur la production, la vente en gros et l'importation d'alcool – conséquence de son adhésion à l'UE en 1995 – la consommation d'alcool a d'abord connu une hausse de 21 % entre 1995 et 2005, avant de reculer légèrement depuis lors[98].

Avantages et inconvénients : un monopole sur le commerce de gros peut potentiellement garantir un contrôle étroit des prix et limiter l'influence des intérêts commerciaux[99], ce qui peut entraîner une baisse de la consommation[100].

Un monopole d'État sur la production est potentiellement le moyen le plus efficace de garantir qu'aucun cannabis illégal ne soit vendu légalement et d'empêcher tout détournement. Cet aspect de sécurité était au premier plan du monopole d'État prescrit par la Convention unique. Il est donc possible qu'une telle réglementation soit mieux acceptée dans le cadre des conventions internationales des Nations Unies sur le contrôle des drogues.

Un monopole d'État sur la production peut également garantir que seuls les produits autorisés et répondant aux exigences de qualité sont mis sur le marché légal. Mais pour l'essentiel, avec des ressources appropriées, ce contrôle de l'État peut être assuré même sans monopole, quoi que de manière moins directe.

6.5.3.3.2 Monopole d'État sur la vente

Description du modèle : dans le cas d'un monopole d'État sur la vente, la vente de cannabis à des fins non médicales est entre les mains des pouvoirs publics. L'État ne serait toutefois pas nécessairement tenu de gérer lui-même des points de vente, mais pourrait aussi conclure des contrats de prestations spécifiques avec des organisations privées ad hoc (p. ex. des entreprises d'utilité publique dites entreprises « *for benefit* »). Comme pour la remise d'héroïne, les responsables des points de vente pourraient être des cantons, des communes ou des organisations privées ; il va toutefois sans dire que l'orientation de l'offre destinée aux personnes qui consomment du cannabis pour des raisons non médicales devrait se différencier de celle d'une remise contrôlée dans le cadre d'un traitement médical avec prescription d'héroïne[101].

Le monopole d'État sur la vente peut également se limiter à certains canaux commerciaux. Après l'introduction de la légalisation, le Canada a par exemple mis en place un monopole d'État sur la vente en ligne. Il s'agissait en l'occurrence de garantir un contrôle suffisant de l'État dans ce domaine où la mise en œuvre de la protection des mineurs est plus difficile. Cette restriction a toutefois été levée dans plusieurs provinces pendant la pandémie de COVID-19, de sorte que les commerces privés sont désormais eux aussi autorisés à pratiquer la vente en ligne. La question de savoir s'il est prévu de revenir au *statu quo ante* au terme de la pandémie reste pour l'heure sans réponse.

[97] Ritter, A., Barrett, L., O'Reilly, K., & Wilkinson, C. (2022) : Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation. Sidney : University of New South Wales
[98] www.scb.se – « Consommation d'alcool et de tabac » (en suédois, résumé en anglais)
[99] Room, R. (2000) : Alcohol monopolies as instruments for alcohol control policies, in O. E. (Ed.), International seminar on alcohol retail monopolies (pp. 7-16). National Research & Development Centre for Welfare and Health
[100] Pacula, R. L., Kilmer, B., Wagenaar, A. C., Chaloupka, F. J., & Caulkins, J. P. (2014) : Developing public health regulations for marijuana: lessons from alcohol and tobacco. American Journal of Public Health, 104(6), 1021-1028
[101] Cf. art. 14, al. 2, OAStup (ordonnance relative à l'addiction aux stupéfiants), RS 812.121.6

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Certaines provinces canadiennes connaissent également des modèles hybrides dans lesquels des points de vente de cannabis privés coexistent avec des points de vente publics du même type (physique ou en ligne). Dans ce cas, l'État est également impliqué dans la vente, mais il ne s'agit pas d'un modèle de monopole (voir aussi Points de vente des communes).

Pays : au Canada, alors que la production de cannabis à des fins non médicales, normes relatives aux produits incluses, est réglementée à l'échelon fédéral, la loi sur le cannabis (*Cannabis Act*) prévoit que les provinces jouissent d'une autonomie considérable dans la réglementation de la vente. Suivant les provinces, la vente peut être organisée par le secteur privé ou par l'État, ou selon un modèle hybride dans lequel les deux interviennent. Cette configuration permettra par la suite de comparer systématiquement ces modèles.
Au Canada, la province de Québec et les Territoires du Nord-Ouest exercent un monopole d'État sur la vente de cannabis non médical. Nous ferons l'impasse sur les Territoires du Nord-Ouest, car ceux-ci ne comptent que quelque 40 000 habitants. Au Québec, la Société québécoise du cannabis est le seul organisme agréé pour le commerce de gros (achat et logistique) et de détail (exploitation des points de vente). Cette société a pour but « d'assurer la vente de cannabis dans une perspective de protection de la santé, afin d'intégrer les consommateurs au marché licite du cannabis, sans favoriser la consommation de cannabis »[102]. Des conditions-cadres strictes s'appliquent : la production à des fins de consommation personnelle n'est pas licite. La vente est limitée aux adultes de plus de 21 ans (contre 18 ou 19 ans au Canada) et à certains produits (pas de *edibles*, autrement dit de produits à base de cannabis à ingérer). Et la consommation dans l'espace public est interdite. Le modèle québécois est ainsi nettement plus restrictif que ceux des autres provinces canadiennes.

En dehors de l'exemple québécois, il n'existe pas d'autre modèle de monopole d'État sur la vente de cannabis au sens strict. En Uruguay, toutefois, la réglementation prévoyant la vente dans des pharmacies sous licence se rapproche beaucoup d'un monopole d'État sur la vente[103]. Le prix de vente au détail et les produits commercialisables sont définis par l'État et l'autorité de contrôle du cannabis détermine également qui peut produire du cannabis pour le marché et en quelle quantité. Dans le cadre de la vente en pharmacie, la teneur en THC est limitée à 9 %. En outre, seul l'auto-approvisionnement (autoproduction et cannabis social clubs) est admis.

Des monopoles d'État sur la vente d'alcool existent depuis longtemps, au Québec et surtout en Scandinavie. Après la levée partielle de la prohibition de l'alcool dans les années 1920, la Suède, la Norvège et l'Islande ont opté pour une organisation étatique de la production, de l'importation et du commerce de gros et de détail. Suite à son adhésion à l'UE, la Suède a dû privatiser progressivement la production, l'importation et l'exportation du fait de la libre circulation des marchandises, mais a pu maintenir le monopole sur la vente à l'échelon du commerce de détail. Après avoir rationné historiquement les quantités d'alcool vendues dans les points de vente d'alcool étatiques, ces pays scandinaves ont entrepris de maintenir la consommation à un bas niveau en limitant les points de vente et les heures d'ouverture et, surtout, par une taxation élevée.

Aspects réglementaires : dans ce modèle, outre l'organisation des points de vente et les modalités de commercialisation, il convient notamment de réglementer les limites d'âge pour la vente, la disponibilité (nombre de points de vente, heures d'ouverture), la consommation dans l'espace public, la taxation, la protection de l'enfance et de la jeunesse (p. ex. emballages à l'épreuve des enfants), et de définir d'éventuels prix minimaux. La production de cannabis peut aussi bien être organisée par le secteur privé que soumise à un monopole d'État.

[102] Cf. L'Éditeur officiel du Québec (2018). Projet de loi n° 157. Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière. Chapitre 10, section 1. *Assemblée nationale*
[103] Pardal et al. (2022) : Alternatives to for-profit commercialization of cannabis supply for non-medical use. Bruxelles : RAND

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

État des données : il n'existe encore pratiquement aucune étude sur la comparaison des structures de marché (p. ex. le monopole d'État sur la vente comparé à la vente commerciale par le secteur privé) pour le cannabis. Au Canada, il existe quelques preuves d'une plus grande disponibilité du cannabis (beaucoup plus de magasins par habitant et des heures d'ouverture plus étendues) dans les modèles hybrides (privé et public) que dans les modèles de vente au détail purement étatiques[104]. On estime que la disponibilité des substances psychoactives exerce une influence importante sur leur consommation. Au Québec, après la légalisation du cannabis, la consommation par les mineurs n'a pas augmenté. Ce même constat a toutefois aussi été fait pour d'autres provinces canadiennes dotées de modèles de vente non étatiques[105]. À noter que, d'une part, tous les modèles prévoient l'interdiction de la vente aux mineurs et que, d'autre part, la durée d'observation n'est pas suffisamment longue pour tirer des conclusions fiables à ce sujet.

Le domaine de la réglementation de l'alcool fournit quelques indications sur les effets de la structure du marché, mais elles reposent sur des études individuelles (il n'y a pas de revues systématiques ou de méta-analyses). Les monopoles d'État sur la grande distribution et le commerce de détail sont associés à une consommation d'alcool plus faible et à de moindres dommages liés à l'alcool[106]. Des expériences naturelles dans lesquelles un monopole d'État sur la vente d'alcool au détail a été supprimé et remplacé par un marché privatisé ont montré que l'alcool était devenu plus facilement disponible, ce qui a induit une augmentation de la consommation et, par conséquent, des dommages liés à l'alcool[107]. Après une privatisation, la consommation d'alcool a augmenté chez les consommateurs à risque, tout comme la consommation à risque chez les jeunes[108]. Une étude récente consacrée à la Suède estime que si la vente d'alcool dans des points de vente étatiques y était remplacée par la vente en magasins d'alimentation, l'augmentation de la consommation d'alcool dans la population qui en résulterait entraînerait une hausse annuelle de 76 % des décès liés à l'alcool et de 42 % des hospitalisations liées à l'alcool[109].

Avantages et inconvénients : une analyse d'experts a conclu qu'un monopole d'État sur la production, la vente en gros et la vente au détail de cannabis était le modèle le plus efficace pour atteindre trois objectifs de santé publique majeurs : réduire la consommation de cannabis chez les jeunes, la consommation excessive de cannabis dans l'ensemble de la population et la conduite sous influence de cannabis[110].

L'avantage d'un monopole d'État réside dans le fait que l'application des autres aspects de la réglementation, tels que la publicité, l'étiquetage, les heures de vente au détail, etc., fait partie intégrante du système et qu'il n'y a rien à faire de plus pour faire respecter et appliquer la réglementation. En outre, il n'est pas nécessaire d'encadrer un secteur à but lucratif dont les objectifs pourraient entrer en conflit avec les visées de santé publique. À noter toutefois que l'impact d'un modèle de vente étatique dépendra sans doute fortement de ses objectifs et de ses modalités concrètes. Si le monopole d'État est conçu pour limiter l'ampleur de la consommation et de ses conséquences par des mécanismes tels que le prix, une disponibilité limitée dans le temps et dans l'espace et la limitation du cercle des

[104] Myran, D. T., Brown, C. R. L., & Tanuseputro, P. (2019) : Access to cannabis retail stores across Canada 6 months following legalization: a descriptive study. CMAJ Open, 7(3), E454-e461
[105] Zuckermann, A. M., Battista, K. V., Bélanger, R. E., Haddad, S., Butler, A., Costello, M. J., & Leatherdale, S. T. (2021) : Trends in youth cannabis use across cannabis legalization: Data from the COMPASS prospective cohort study. Preventive medicine reports, 101351 ; https://doi.org/10.1016/j.pmedr.2021.101351
[106] Hahn, R. A., Middleton, J. C., Elder, et al. (2012) : Effects of alcohol retail privatization on excessive alcohol consumption and related harms: a community guide systematic review. Am J Prev Med, 42(4), 418-427
[107] Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., et al. (2010) : Alcohol: No ordinary commodity: Research and public policy, 2nd ed. Oxford University Press
Her, M., Giesbrecht, N., Room, R., & Rehm, J. (1999) : Privatizing alcohol sales and alcohol consumption: evidence and implications. Addiction, 94(8), 1125-1139
[108] Gohari, M. R., Cook, R. J., Dubin, J. A., & Leatherdale, S. T. (2021) : The impact of an alcohol policy change on developmental trajectories of youth alcohol use: examination of a natural experiment in Canada. Can J Public Health, 112(2), 210-218
[109] Stockwell, T., Sherk, A., Norström, T., et al. (2018) : Estimating the public health impact of disbanding a government alcohol monopoly: application of new methods to the case of Sweden. BMC Public Health, 18(1), 1400
[110] Blanchette, J. G., Pacula, R. L., Smart, R., et al. (2022) : Rating the comparative efficacy of state-level cannabis policies on recreational cannabis markets in the United States. International Journal of Drug Policy, 106, 103744

consommateurs (exclusion des mineurs, des personnes ayant une consommation problématique), il peut avoir des effets très positifs sur la santé publique. Mais s'il a pour objectif premier de générer des recettes publiques, les effets risquent d'être plutôt contraires.

L'un des inconvénients potentiels de ce modèle est que sa mise en œuvre nécessite la mise en place d'une gestion publique appropriée. Une comparaison des chaînes d'approvisionnement dans les provinces de l'Alberta (secteur privé) et de Québec (secteur public) montre que cela ne se traduit pas automatiquement par des coûts plus élevés : grâce à une chaîne d'approvisionnement plus directe, les coûts de distribution sont moins élevés au Québec[111].

Dans l'ensemble, une telle approche de la réglementation des substances psychoactives par la Suisse serait nouvelle et plutôt inhabituelle dans le contexte de son système économique libéral. Mais étant donné qu'il n'existe pas encore de structures de vente de produits à base de cannabis, un tel modèle pourrait tout à fait être exploré.

6.5.3.4 Marché commercial

Dans un marché commercial du cannabis, l'approvisionnement des consommateurs est assuré par des acteurs privés à but lucratif. Il est possible de soumettre à l'économie de marché l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement du cannabis ou seulement sa production ou sa vente. À l'heure actuelle, seul le Québec connaît un modèle hybride, dans lequel des licences de production sont accordées à des entreprises, mais où le système de vente est géré par l'État. Dans les États américains où le marché du cannabis est légal, toute la chaîne d'approvisionnement est assurée par des entreprises à but lucratif. Toutefois, dans certains États, l'intégration dite verticale de la culture, de la production et de la vente est interdite. L'objectif est d'éviter un trop grand pouvoir économique des entreprises. La production et la vente, y compris le conseil sur les produits, sont ainsi séparées.

6.5.3.4.1 Production et distribution à but lucratif

Description du modèle : des entreprises privées cultivent du cannabis et fabriquent des produits à base de cannabis. Elles doivent obtenir une autorisation de l'État pour ces activités. Du point de vue de la santé publique, un contrôle étroit du marché est nécessaire.

Pays : tous les pays dotés d'un marché légal du cannabis appliquent ce modèle de production, à l'exception de ceux qui ne reconnaissent que l'auto-approvisionnement (Malte, Luxembourg).

Aspects réglementaires : il s'agit de préciser le système d'autorisation (notamment l'opportunité de limiter le nombre d'autorisations) et de décider si une intégration verticale incluant le commerce de gros et le commerce de détail est autorisée. Du point de vue réglementaire, l'aspect principal concerne la définition de normes pour la culture et la production ainsi que l'élaboration de directives concernant la qualité des produits, leur emballage et l'information sur les produits. Une réglementation de la production axée sur la santé publique, avec un contrôle étroit du marché, impose des normes élevées, des mécanismes de contrôle efficaces et des sanctions dissuasives telles que le retrait des autorisations en cas d'infraction grave.

État des données : comme il n'existe pour l'heure aucune alternative au système d'autorisation par l'État (système de licence) pour les producteurs de cannabis à but lucratif, les données comparatives permettant une évaluation rigoureuse du modèle font défaut.

[111] Gibbs, B., et al. (2021) : Comparing two provinces – retail in Alberta vs. Quebec. Chapter 4. In : Gibbs, B. et al. (2021) : Cannabis Legalisation – Canada's Experience, Public First

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Aux États-Unis, la légalisation du cannabis non médical a entraîné une hausse de la vaporisation et une baisse de la consommation de cannabis fumé, ce qui est positif. Cette diversification des produits a toutefois aussi entraîné la diffusion de nouveaux produits potentiellement plus attrayants pour les mineurs (boissons sucrées et friandises contenant du THC, produits aromatisés, etc.). Dans l'ensemble, les produits à très forte teneur en THC (concentrés, isolats) ont également augmenté. Ces concentrés, ainsi que la diffusion de produits à base de cannabis à ingérer (*edibles*), ont entraîné une augmentation des intoxications graves et/ou involontaires[112].

Avantages et inconvénients : une production de cannabis organisée selon les principes de l'économie de marché est efficace et favorise l'innovation dans le domaine des produits. Cette dernière peut être souhaitable du point de vue de la santé publique, par exemple lorsqu'elle permet le développement de produits à moindre risque. Elle peut toutefois aussi conduire au développement de produits présentant un risque important, qu'ils soient très puissants ou ciblent particulièrement les jeunes. L'Uruguay, Malte et plusieurs provinces canadiennes ont donc réglementé et limité les produits de manière plus stricte qu'aux États-Unis.

6.5.3.4.2 Vente à but lucratif

Les deux principaux modèles de vente commerciale en vigueur sont le modèle de la vente en pharmacie et celui de la vente en magasin spécialisé. Le cannabis en vente libre, par exemple en magasin d'alimentation, comme n'importe quel bien de consommation courante, serait très problématique du point de vue de la prévention. Ce modèle n'a pas été sérieusement envisagé jusqu'ici ni au plan international ni au plan national, raison pour laquelle nous renonçons à le décrire.

La vente commerciale peut coexister avec des options de vente non commerciales (étatiques ou à but non lucratif), comme c'est le cas dans plusieurs provinces canadiennes.

Vente en pharmacie

Description du modèle : la vente de cannabis non médical en pharmacie s'appuie sur un système de vente existant pour les stupéfiants (à usage médical). Les pharmacies doivent alors obtenir une autorisation spécifique.

Pays : le modèle de la vente en pharmacie de cannabis non médical a été introduit en Uruguay. La réglementation de la vente de cannabis en pharmacie est restrictive, et le choix des produits est très limité. Pour pouvoir acheter du cannabis, les consommateurs doivent s'inscrire dans un registre central. Le respect des dispositions fait l'objet d'un contrôle étroit des autorités. Les pharmacies n'ont pratiquement aucune marge de manœuvre entrepreneuriale pour ce qui est de la vente de cannabis, raison pour laquelle ce modèle de vente commerciale est en fait atypique et également qualifié de « quasi étatique ».

Le modèle de la vente en pharmacie est également testé en Suisse en lien avec la légalisation du cannabis. À l'heure actuelle, plusieurs modèles de vente en pharmacie de cannabis destiné à des fins récréatives sont testés dans le cadre de trois essais pilotes dans les villes de Bâle, Zurich ainsi que Berne, Bienne et Lucerne (cf. chapitre 6.2.4).

Aspects réglementaires : il s'agit ici de prévoir les conditions auxquelles les pharmacies doivent satisfaire pour vendre du cannabis, les modalités du système d'autorisation et une éventuelle limitation des autorisations. La vente et la consommation, la taxation, les mesures de protection de la jeunesse

[112] Schmidhauser, V. & Zobel, F. (2021) : Revue de littérature sur l'impact de la légalisation du cannabis aux États-Unis, au Canada et en Uruguay. Lausanne : Addiction Suisse

et la production de cannabis peuvent être définies de différentes manières comme pour tous les modèles de vente.

État des données : bien que l'Uruguay soit le premier pays à avoir légalisé le cannabis à usage non médical, les données disponibles sur les effets en matière de santé publique sont encore limitées et ne fournissent pas une image claire de l'impact de la légalisation.

Au cours des premières années suivant la légalisation, il est apparu que la demande ne pouvait être satisfaite, de sorte que de nombreux acheteurs ont continué à s'approvisionner sur le marché noir. Selon des estimations, en 2018, un quart à un tiers seulement des consommateurs se seraient approvisionnés sur le marché légal. Cette difficulté résulte probablement du nombre limité de pharmacies agréées pour la vente, mais aussi de l'obligation pour les consommateurs de s'enregistrer et de la limitation des volumes de production.

Avantages et inconvénients : sur le fond, on peut constater qu'avec ce modèle de vente, il est possible de garantir une approche professionnelle et axée sur la santé de cette substance psychoactive qu'est le cannabis. Les pharmacies disposent en outre de l'infrastructure et de l'expérience permettant une gestion sûre des stupéfiants et le respect des obligations en matière de documentation.

La vente de cannabis destiné à des fins récréatives dans les pharmacies complique toutefois potentiellement la distinction entre l'usage médical et l'usage non médical préconisée par le Conseil fédéral dans son rapport en réponse au postulat Rechsteiner Paul 17.4076 « Avenir de la politique suisse en matière de drogue ». La distinction entre marché médical et marché non médical est aussi l'un des objectifs déclarés de l'iv. pa. Siegenthaler 20.473 (cf. chapitre 6.2.5).

Dans un tel modèle, il faut également veiller à ce que l'accessibilité des points de vente soit suffisante pour permettre de lutter contre le marché noir.
Les modèles de vente en pharmacie étudiés pour la Suisse dans le cadre d'essais pilotes devraient être un peu moins restrictifs et donc plus attrayants pour les consommateurs que l'approche uruguayenne. Dans les essais pilotes déjà autorisés qui sont menés dans les villes de Bâle et Zurich, une plus grande variété de produits qu'en Uruguay est proposée. La disposition des consommateurs faisant un usage récréatif et non problématique de cannabis à s'en procurer en pharmacie dépend probablement aussi de la capacité de ces points de vente à offrir des produits et des conseils adaptés. Les essais pilotes prévus en Suisse montreront dans quelle mesure l'approche est adaptée au contexte helvétique.

Vente en magasin spécialisé

Description du modèle : le cannabis peut être vendu dans des points de vente spécialisés autorisés par l'État. En règle générale, il n'est pas possible d'y vendre d'autres biens que des produits à base de cannabis et des accessoires destinés à leur consommation ; la vente d'alcool ou de tabac, en particulier, n'est pas admise.

Pays : ce modèle de vente est jusqu'ici particulièrement présent dans les États américains dotés de marchés légaux du cannabis, comme le Colorado ou la Californie, et dans la plupart des provinces canadiennes, notamment en Ontario ou en Colombie-Britannique. Au Canada, il existe une loi nationale qui pose certaines exigences, notamment en matière de santé publique. Les provinces peuvent soumettre la vente à des dispositions plus strictes. Aux États-Unis, en revanche, il n'existe pas de législation nationale : les États ont établi leurs propres réglementations dans le cadre de leurs compétences souveraines.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

De manière générale, les réglementations des États américains sont plus favorables à l'économie, autrement dit moins soucieuses de la santé publique et de la protection des mineurs que celles du Canada, même si les différences d'un État à l'autre ou d'une province à l'autre sont importantes. Les réglementations des États américains qui ont légalisé le cannabis s'inspirent généralement du contrôle de l'alcool qu'ils appliquent sur leur territoire.

Aspects réglementaires : les aspects réglementaires potentiels relatifs à la vente, à la consommation, à la protection de l'enfance et de la jeunesse (p. ex. emballages à l'épreuve des enfants) et à la production sont similaires à ceux d'autres modèles de vente. Il importe en particulier de définir un système d'autorisation et de contrôle adéquat pour les acteurs commerciaux et, le cas échéant, de prévoir des exigences pour la qualification du personnel de vente et des restrictions concernant l'assortiment de marchandises (limitation à certains produits à base de cannabis, pas de vente d'alcool ou de tabac, etc.). Comme il s'agit d'entreprises à but lucratif, les dispositions relatives à la publicité revêtent une importance particulière.

État des données : dans le Colorado et l'État de Washington, la vente au détail de cannabis à des fins non médicales a démarré en 2014. Par conséquent, cela fait déjà plusieurs années que l'on peut observer les effets de la légalisation dans ces États au moyen d'indicateurs probants. Comme prévu, les prix ont nettement baissé. La densité des points de vente continue d'augmenter. Le marché noir existe toujours, mais il perd du terrain.

Les effets de la légalisation sur la prévalence de la consommation sont toujours débattus. La légalisation ne semble pas avoir entraîné une hausse de la consommation chez les mineurs au cours des premières années. En revanche, plusieurs études suggèrent une augmentation de la prévalence de la consommation chez les adultes et en particulier chez les jeunes adultes (18-25 ans). Il est difficile d'évaluer l'impact de la légalisation du cannabis sur cet indicateur, car l'augmentation est également observée dans d'autres États non dotés d'un marché légal de cannabis[113].

Les données indiquent également que le nombre d'admissions aux urgences et d'hospitalisations en lien avec le cannabis a augmenté après la légalisation. Cela semble être principalement lié à la consommation de produits transformés, souvent des produits à ingérer, entre autres chez les enfants âgés de moins de 12 ans. Il n'existe pas encore de données fiables sur l'évolution des blessures et des maladies pouvant être associées à la consommation de cannabis.

Les résultats en matière de sécurité routière sont également hétérogènes, et des données plus complètes seront nécessaires pour tirer des conclusions définitives. Actuellement, les études indiquent une hausse des décès par accident liés au cannabis dans certains États qui ont légalisé le cannabis, ainsi qu'une légère élévation du nombre de conducteurs testés positifs à cette substance.

La légalisation dans les États américains a entraîné un recul des dénonciations et des arrestations liées au cannabis, en particulier chez les adultes. Inversement, on observe parfois une recrudescence des arrestations dans les pays voisins. Les données sur la criminalité ne permettent pas encore de se faire une idée claire de l'impact de la légalisation dans ce domaine.

La légalisation du cannabis non médical au Canada remonte à seulement quatre ans, et il faudra encore quelques années pour que le marché se stabilise. Les données disponibles indiquent que le marché légal du cannabis évince progressivement le marché noir, mais que ce dernier s'adapte en faisant baisser les prix.

[113] Schmidhauser, V. & Zobel, F. (2021) : Revue de littérature sur l'impact de la légalisation du cannabis aux États-Unis, au Canada et en Uruguay. Lausanne : Addiction Suisse

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

La prévalence de la consommation a globalement augmenté dans les mois qui ont suivi la légalisation, en particulier chez les adultes, mais il n'est pas possible d'avancer un schéma clair de ces changements ou d'établir une cause précise. En revanche, aucune hausse de la consommation fréquente n'a été constatée au cours des deux premières années.

Les effets de la légalisation du cannabis non médical au Canada sur la santé physique et mentale, la sécurité routière ou les aspects liés à la criminalité et à la justice n'ont pas encore été analysés en profondeur. Diverses études commencent toutefois à se pencher sur ces questions. Il faut espérer qu'elles fourniront également des indications sur la possibilité d'éviter certaines des évolutions indésirables observées aux États-Unis, grâce à un contrôle du marché un peu plus strict, même avec un marché commercial.

Avantages et inconvénients : les principaux avantages du modèle commercial sont sa capacité à évincer le marché noir et les recettes fiscales qu'il génère. La modélisation économique effectuée pour la Suisse dans le cadre d'une étude a cependant démontré que les recettes fiscales résultant d'un marché commercial du cannabis peu réglementé seraient, dans l'hypothèse d'une taxation modérée, nettement plus faibles que celles d'un marché strictement réglementé et soumis à une taxation plus forte (analogue à l'impôt sur le tabac) et également plus limitées que celles d'un modèle de type cannabis social club (voir chapitre 6.6)[114].

Les inconvénients de la vente de cannabis à but lucratif concernent notamment la santé publique : la commercialisation du cannabis devrait entraîner une augmentation de la consommation chez les adultes et notamment de la consommation à risque, ainsi qu'une hausse des accidents de la route et des admissions aux urgences. Aux États-Unis, ces effets indésirables de la légalisation sont imputés à diverses activités problématiques de la nouvelle industrie du cannabis, qui cherche à maximiser ses profits :

- Efforts visant à influencer la nouvelle réglementation à un stade précoce du processus législatif ; forte résistance aux mesures de limitation de l'offre ; budgets et ressources considérables pour le lobbying ; engagement de l'industrie du tabac et de l'alcool, qui disposent de moyens financiers colossaux, sur le nouveau marché du cannabis
- Marketing agressif ; contournement des restrictions publicitaires par le recours aux réseaux sociaux et à Internet ; ciblage des gros consommateurs ; recherche permanente de nouveaux groupes cibles
- Développement de nouveaux produits problématiques du point de vue de la protection des consommateurs (p. ex. boissons sucrées ou *edibles* à base de cannabis attrayants pour les jeunes), sachant que la puissance des produits à base de cannabis a augmenté depuis la légalisation
- Dissimulation des risques pour la santé ; influence de l'industrie sur le discours scientifique par le biais de la diffusion de fausses informations obtenue par le financement de travaux de recherche ou la réalisation de recherches propres et non indépendantes

De par sa nature, une vente axée sur les bénéfices est difficile à détacher d'une logique de marché fondée sur la croissance et la rentabilité. Compte tenu de leurs intérêts financiers, les acteurs de l'industrie du cannabis sont incités à encourager la consommation et les pratiques qui ont des effets néfastes sur la santé publique. La hausse de la consommation de cannabis parfois observée dans les États américains dotés de marchés légaux du cannabis est probablement davantage liée à la commercialisation de la substance qu'à un changement de statut juridique.

[114] Hoff, O. (2022) : Le cannabis dans l'économie suisse. Éditions Seismo : Zurich et Genève

Toutefois, les effets concrets d'un tel modèle de vente à but lucratif dépendent en principe fortement de la forme concrète de la réglementation. Une réglementation strictement axée sur la santé devrait permettre de réduire ou d'endiguer ces développements problématiques.

6.5.3.5 Modèles combinés

Jusqu'à présent, nous avons essayé de classer et d'évaluer les modèles de réglementation du cannabis présentés précédemment comme des modèles distincts. Mais dans la pratique, ces modèles sont généralement combinés. Les États ou entités ayant créé des marchés légaux du cannabis sont nombreux à associer plusieurs modèles d'auto-approvisionnement ou plusieurs modèles de vente, ou encore à combiner des modèles d'auto-approvisionnement et des modèles de vente. Plusieurs modèles de production n'ont encore jamais été associés.

Les combinaisons expérimentées sont les suivantes :

- Autoproduction et cannabis social clubs (Malte)
- Autoproduction, cannabis social clubs et vente en pharmacie (Uruguay)
- Autoproduction et vente à but lucratif (plusieurs États américains et provinces canadiennes)
- Vente par l'État et vente à but lucratif (plusieurs provinces canadiennes)

Associer des modèles doit permettre de combiner de manière optimale les avantages des modèles ou d'en annuler les inconvénients, et aussi de toucher davantage de groupes de consommateurs (réduction du marché noir). Par exemple, l'autoproduction est souvent combinée avec d'autres modèles ce qui permet de compenser son manque d'attractivité par d'autres offres qui attirent plus de consommateurs (cf. tableau 3).

De nombreuses études comparant les effets individuels et combinés des modèles doivent toutefois encore être réalisées. Les expériences et les connaissances scientifiques nécessaires peuvent notamment être fournies par les essais pilotes (cf. chapitre 6.2.4) réalisés en Suisse, mais aussi dans d'autres pays comme les Pays-Bas ou l'Allemagne.

6.5.4 Effets des différents modèles de réglementation sur l'économie

Dans l'étude de modélisation « Le cannabis dans l'économie suisse »[115], les effets économiques du statu quo concernant le cannabis destiné à des fins récréatives (cf. chapitre 6.2.3) ont été comparés à trois scénarios alternatifs de réglementation :

- Scénario « Cannabis social clubs (CSC) » : consommation et détention légales pour la consommation personnelle, légalisation non commerciale de la production communautaire dans des CSC soumis à une taxation
- Scénario « Marché strictement réglementé » : marché commercial légal avec une réglementation étendue axée sur la santé publique, taux d'imposition très élevé conduisant à un prix de vente comparable à celui du marché illégal actuel
- Scénario « Marché libre » : marché commercial légal avec une réglementation spécifique au cannabis réduite au minimum, pas de taxe spécifique au produit sur les produits à base de cannabis

Les hypothèses relatives au marché (p. ex. quantité consommée, coûts de production, prix) ont été établies sur la base de l'expérience d'autres pays et varient d'un scénario à l'autre.

[115] Hoff, O. (2022): Cannabis in the Swiss economy. Economic effects of current and alternate regulation in Switzerland. Genève: Université de Genève (Sociograph – Sociological Research Studies, 58).

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

La simulation des effets sur l'économie montre que le chiffre d'affaires annuel (direct et indirect) du marché du cannabis actuel pourrait passer de 1 milliard de francs par an à près de 200 millions de francs par an dans le scénario « Marché libre »[116]. Dans le cas des CSC, le chiffre d'affaires s'élève à environ 650 millions de francs et, dans un système fortement réglementé, à environ 275 millions de francs. Le facteur le plus déterminant pour la réduction du chiffre d'affaires dans les trois scénarios est le passage des différentes activités dans la légalité.[117] Actuellement, 43 % du chiffre d'affaires total est généré par des activités illégales […] et 41 % par des effets indirects sur l'économie provenant des recettes des activités illégales […].[118]

La valeur totale du marché diminue donc avec la légalisation. Cela s'explique d'une part par le **prélèvement des bénéfices dû à la taxation** des produits à base de cannabis. D'autre part, dans un marché commercial, on assiste à une **énorme chute des prix** en raison de la baisse des coûts de production (économies d'échelle). Cet effet est le plus important dans un marché libre sans mesures de réglementation fortes pour influencer les prix (taxation élevée, prix minimum). Les marges bénéficiaires très élevées générées par l'illégalité du cannabis s'érodent, ce qui entraîne une baisse du chiffre d'affaires.

Enfin, **certaines activités économiques dans le domaine de la poursuite pénale et de l'exécution des peines disparaissent également.** Les coûts directs de la poursuite pénale et de l'exécution judiciaire en rapport avec les délits liés au cannabis s'élèvent à environ 60 millions de francs par an, bien que les consommateurs adultes soient aujourd'hui sanctionnés par une amende d'ordre. Selon l'étude de modélisation, en cas de légalisation d'un marché commercial, les ressources dans le domaine de la répression seront largement libérées à moyen terme et pourront être utilisées pour d'autres tâches. Dans le cas d'un modèle CSC pur, il reste encore des dépenses de répression plus importantes d'environ 14 millions de francs, car on part du principe qu'une plus grande partie du marché noir subsistera.

La baisse des prix sur un marché commercial libre entraîne une augmentation de la consommation par rapport à l'interdiction du cannabis en vigueur, ce qui a pour conséquence une **hausse des coûts de la santé** estimée à un tiers. Il est possible de contrecarrer cet effet problématique par des **mesures de prix** dans un marché commercial strictement réglementé ou dans un marché non commercial (modèle CSC).

C'est dans un **marché commercial strictement réglementé** que l'on attend les **recettes fiscales les plus élevées**, soit plus de **460 millions de francs**. Dans ce scénario, une imposition basée sur le poids et la valeur des produits a été simulée (imposition combinée comme pour les produits du tabac). Dans le scénario « Marché libre » (uniquement TVA), les recettes fiscales sont en revanche les plus faibles d'après l'étude, avec 12 millions de francs. Que ce soit sur le marché noir non réglementé ou sur le marché libre peu réglementé, les coûts sociaux du cannabis sont en grande partie à la charge de la collectivité. Et ce, bien que les coûts liés à la santé (marché libre) et à la répression (marché noir) soient les plus élevés dans ces réglementations.

L'étude n'a pas modélisé les effets sur l'économie envisageables dans le cadre d'un modèle de vente étatique (cf. chapitre 6.5.3.3.2) ou d'une vente par des organisations à but non lucratif (cf. chapitre 6.5.3.2.2).

[116] Hoff, O. (2022) : Le cannabis dans l'économie suisse. Éditions Seismo : Zurich et Genève
[117] Hoff, O. (2022) : Le cannabis dans l'économie suisse. Éditions Seismo : Zurich et Genève
[118] Hoff, O. (2022) : Le cannabis dans l'économie suisse. Éditions Seismo : Zurich et Genève

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

6.5.5 Effets des modèles de vente sur les objectifs de la réglementation

Les modèles de réglementation du cannabis introduits de par le monde poursuivent différents objectifs. Au Canada, l'accent a été mis sur la protection des mineurs et l'accès des consommateurs à un approvisionnement en cannabis de qualité contrôlée. L'Uruguay a de son côté mis la priorité à la fois sur la promotion de la santé publique et sur la réduction du marché noir du cannabis et de la criminalité qui en résulte. À Malte, l'objectif est avant tout de permettre aux consommateurs de cannabis d'avoir accès à des produits légaux et à moindre risque, et de bénéficier d'offres de réduction des risques. Et dans de nombreux États américains, outre les objectifs de santé et de sécurité publiques, la vente légale de cannabis doit générer des recettes fiscales pour les pouvoirs publics et renforcer les libertés individuelles des citoyens.

Que des objectifs en matière de réglementation aient été définis par ces États ne signifie toutefois pas nécessairement que les modèles qu'ils ont choisis soient les mieux adaptés pour leur permettre d'atteindre ces objectifs. Le tableau 3 illustre les modèles qui devraient permettre d'atteindre les objectifs (vert) et ceux qui sont probablement moins adaptés à la réalisation d'un objectif (rouge), sur la base des données et des expériences disponibles.

Par exemple, l'approche à but non lucratif et le monopole d'État sont les plus à même de garantir la protection des mineurs. En revanche, un modèle commercial largement non réglementé devrait permettre de réduire le plus rapidement et le plus fortement le marché noir.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

	AUTO-APPROVISIONNEMENT		PRODUCTION OU DISTRIBUTION À BUT NON LUCRATIF		MONOPOLE D'ÉTAT	MARCHÉ COMMERCIAL	
	Autoproduction	Auto-approvisionnement communautaire	Points de vente d'OBNL	Points de vente des communes	Monopole d'État sur la vente	Marché commercial strictement réglementé	Marché commercial peu réglementé
Pays/régions appliquant ce modèle	Malte, Uruguay, États-Unis, Canada, Australie (Territoire de la capitale australienne)	Uruguay, Malte	–	–	Québec (Canada)	Uruguay (vente en pharmacie), quelques provinces canadiennes	La plupart des États des États-Unis et des provinces canadiennes
Risque d'augmentation de la consommation au sein de la population	Faible	Faible	Moyen	Moyen	Moyen	Moyen/élevé	Très élevé
Augmentation de la consommation problématique / effets négatifs sur les consommateurs à risque	Faible/moyenne	Faible/moyenne	Faible	Faible	Faible	Moyenne/élevée	Très élevée
Garantie en matière de protection de la jeunesse	Moyenne/élevée	Élevée	Très élevée	Très élevée	Très élevée	Moyenne	Faible
Protection des consommateurs (informations sur le produit et contrôle de la qualité)	Faible	Moyenne	Élevée	Élevée	Élevée	Moyenne/élevée	Faible
Acceptation par différents groupes de consommateurs	Faible	Faible	Moyenne/élevée	Moyenne/élevée	Moyenne/élevée	Élevée (moyenne dans le cas de la vente en pharmacie)	Élevée
Réduction du marché noir	Très faible	Faible	Moyenne/élevée	Moyenne/élevée	Moyenne/élevée	Élevée	Très élevée
Contrôle étatique de la vente	–	Faible	Moyen	Moyen	Élevé	Moyen	Faible
Influence de l'industrie	Faible	Faible	Faible	Faible	Très faible	Moyenne	Élevée
Coûts de vente (hors taxes et impôts)	Faibles	Faibles/moyens	Moyens/élevés	Moyens/élevés	Faibles	Faibles/moyens	Faibles
Prix attendus (impôts et taxes compris)	Élevés	Moyens	Élevés	Élevés	Élevés	Moyens	Faibles
Charge de travail pour les autorités d'exécution	Très faible (élevée pour le marché noir résiduel)	Faible (élevée pour le marché noir résiduel)	Moyenne	Moyenne	Élevée	Élevée	Faible
Potentiel fiscal / recettes publiques	Très faible	Moyen	Moyen/élevé	Élevé (y c. pour les communes)	Élevé	Élevé	Faible

Tableau 3 : aperçu des effets potentiels des modèles de vente sur une série d'objectifs possibles de la réglementation [119]

[119] Tableau adapté de Caulkins et al. (2015)

6.6 Apprentissages tirés de la réglementation de l'alcool et du tabac du point de vue de la santé publique

Bien que le cannabis se distingue sur certaines caractéristiques psychoactives, sanitaires, sociales et de production, bon nombre des principales conclusions des études sur une réglementation efficace de l'alcool et du tabac s'avèrent très pertinentes pour la réglementation du cannabis et peuvent être reprises. Sur la base du rapport d'experts de Ritter et al. (2022)[120] – commandé par l'OFSP comme base du présent rapport –, les mesures structurelles de prévention suivantes sont considérées comme particulièrement efficaces pour la réduction des effets négatifs de la consommation de substances psychoactives sur la santé :

Prix

Les **taxes d'incitation** et autres mesures de fixation des prix se sont avérées être, dans l'ensemble, les instruments les plus efficaces pour réduire la consommation d'alcool et de tabac. Ainsi, même chez les grands consommateurs, on constate une baisse de la consommation en cas d'augmentation des prix, bien que celle-ci soit moins importante que pour les personnes qui consomment peu. Les dommages à la santé ainsi évités sont considérables pour l'économie nationale.

Lorsque les prix augmentent, les consommateurs se tournent en partie vers des produits moins chers, c'est pourquoi **des prix plus élevés pour les produits plus nocifs** et des prix plus bas pour les produits moins nocifs se sont avérés efficaces (p. ex. taxation basée sur le risque). En revanche, des prix trop élevés augmentent l'activité du marché noir ; il est donc logique de fixer le prix et la disponibilité à un niveau équivalent à celui du marché noir et/ou plus accessible (c'est-à-dire des prix et une disponibilité similaires).

L'expérience dans le domaine de l'alcool montre que les **prix minimums** constituent une option efficace pour lutter contre la forte consommation en augmentant le prix des boissons les meilleur marché. Étant donné que les recettes générées par la fixation de prix minimums reviennent à l'industrie, la politique des prix peut également être soutenue par des taux d'imposition adaptés. Cela permet de générer des recettes publiques qui peuvent ensuite, le cas échéant, être **affectées à des mesures de traitement et de prévention**.

Publicité

La publicité pour l'alcool ou le tabac entraîne une augmentation de la consommation ou de l'intention de consommer de l'alcool ou des produits du tabac. Ces effets sont observés sur tous les canaux publicitaires, y compris les médias traditionnels, les points de vente, les événements sportifs et les réseaux sociaux. On peut s'attendre à ce que la publicité pour le cannabis ait un effet similaire.

Une **interdiction totale de la publicité et de la promotion est plus efficace** que des interdictions partielles. Par ailleurs, il est plus efficace d'édicter des règles strictes dès l'introduction d'une nouvelle réglementation, avec la possibilité de les assouplir ultérieurement, plutôt que de les introduire sur un marché déjà légalisé. Mettre en œuvre une interdiction de la publicité en ligne représente toutefois un défi de taille. Pour que les prescriptions puissent déployer leurs effets, il faut les assortir de **contrôles efficaces**.

[120] Ritter, A., Barrett, L., O'Reilly, K., & Wilkinson, C. (2022) : Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation. Sidney : University of New South Wales

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Disponibilité
En ce qui concerne la densité des points de vente, il a été démontré que la consommation totale et les dommages augmentent lorsqu'il y a plus de points de vente d'alcool et de tabac dans une zone donnée. De plus, une **réglementation de la densité des points** de vente peut réduire la consommation par les mineurs.

De même, des heures de vente plus longues entraînent une augmentation de la consommation. C'est pourquoi **limiter les jours et les horaires d'ouverture**, sur la base des expériences faites jusqu'à présent pour la vente de cannabis, semble être une mesure de régulation efficace. Une **limite d'âge** réduit également la consommation des plus jeunes.

Information des consommateurs et emballage
Les **mises en garde** sur les produits peuvent réduire leur consommation (et donc les dommages à la santé). L'effet dépend de la taille, de la forme, de la couleur et de l'emplacement des mises en garde. La **déclaration obligatoire de la teneur en substances actives** a également fait ses preuves dans l'information aux consommateurs. Certes, les informations sur les produits ne conduisent pas nécessairement à un changement de comportement, mais à une plus grande prise de conscience et à une meilleure connaissance des produits. Un **emballage neutre** diminue l'attrait du produit et dissuade de commencer à consommer. Les emballages dotés d'une fermeture de sécurité (emballages à l'épreuve des enfants) réduisent également les risques pour les enfants.

Types de produits et de composants
En ce qui concerne la gamme de produits, une offre et un nombre plus importants de produits et de types de produits vont de pair avec une probabilité plus élevée de consommation ou de poursuite de la consommation. Une **limitation de la gamme** des types de produits disponibles serait donc judicieuse. Les produits aromatisés sont potentiellement plus attrayants pour les jeunes ; ils peuvent également être limités ou taxés davantage (comme les alcopops pour le cas de l'alcool).

La **teneur en substances actives peut également être limitée** (p. ex. taux de nicotine dans les cigarettes) ; à défaut, on peut prévoir une taxe plus importante pour les produits contenant davantage de substances actives (p. ex. boissons distillées pour l'alcool). Une **taxe moins importante est également envisageable pour les produits à faible risque** (cigarettes électroniques par rapport aux cigarettes). Enfin, l'introduction de **normes de production et de qualité** pour l'alcool a fortement amélioré la protection des consommateurs.

Protection des tiers
Les **mesures contre l'alcool au volant** sont considérées comme extrêmement importantes pour la prévention des accidents liés à l'alcool, tant pour la protection des consommateurs d'alcool que pour celle des tiers. La **fixation d'un taux d'alcool maximal** dans le sang, les contrôles par la police et les sanctions correspondantes ont fortement amélioré la sécurité routière. Les programmes visant à traiter et à éduquer les personnes condamnées pour conduite en état d'ivresse semblent également réduire efficacement le taux de récidive.

La loi fédérale sur la **protection contre le tabagisme passif** (RS *818.31*) a fortement amélioré la protection des non-fumeurs dans les lieux publics et sur le lieu de travail. Les **zones sans consommation** sont extrêmement efficaces dans le domaine du tabac (compte tenu des méfaits du tabagisme sur la santé et de l'exposition à la fumée passive), à la fois pour protéger la santé des tiers et pour réduire la consommation de tabac.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

6.7 Compatibilité avec les conventions sur le contrôle des drogues

La Convention unique prévoit que le cannabis ne peut être mis en circulation qu'à des fins médicales et de recherche scientifique. La consommation elle-même n'est pas interdite par les conventions internationales relatives au contrôle des drogues. La question de savoir dans quelle mesure une décriminalisation (cf. 6.5.2) ou une légalisation plus poussée de la détention et du commerce de cannabis est compatible avec les conventions de l'ONU sur le contrôle des drogues ne peut être soumise à un examen approfondi que sur la base de l'approche concrètement choisie.

Les pays qui ont déjà légalisé le cannabis ou qui ont initié des projets législatifs en ce sens traitent de différentes manières ces conflits de droit international potentiels : en légalisant la consommation non médicale de cannabis en 2014, l'Uruguay a pour sa part probablement enfreint la Convention unique sans pour autant s'en retirer. Depuis, ce pays fait valoir que le devoir de l'État de protéger et de promouvoir les droits humains, qui découle des principes fondamentaux de l'ONU, prime les dispositions du contrôle international de la drogue. Quant au Canada et aux États-Unis, ils ignorent la contradiction qui existe entre les marchés commerciaux légaux pour le cannabis destiné à des fins récréatives dans le pays, ou certains de leurs États, et les conventions internationales sur le contrôle des drogues. En parallèle, ces pays s'assurent que les conventions sur le contrôle des drogues sont respectées dans leurs relations avec d'autres États (p. ex. pas d'exportation de cannabis destiné à des fins récréatives). En anglais, on parle de *respectful non-compliance*, ou inobservation respectueuse, ce qui signifie que les traités internationaux restent en vigueur dans les relations avec l'étranger, mais que certaines obligations ne sont, de facto, plus appliquées à l'intérieur du pays. La Bolivie a suivi une autre voie en ce qui concerne la feuille de coca : comme la légalisation de la feuille de coca n'était pas conforme aux conventions de l'ONU, en 2011, la Bolivie s'est temporairement retirée de la Convention unique, pour y adhérer à nouveau plus tard avec une réserve concernant la feuille de coca.

6.8 Conclusions

Le Conseil fédéral se prononce en faveur d'une nouvelle réglementation du cannabis destiné à des fins non médicales fondée sur des faits probants et axée sur la santé publique. L'adoption d'une nouvelle réglementation du cannabis destiné à des fins non médicales constitue une occasion unique en matière de santé publique ; cela permet d'une part, de faire reculer les effets indésirables de l'interdiction du cannabis pour les consommateurs et la société et, d'autre part, de mettre à profit les atouts sociaux, sanitaires et économiques d'une légalisation du cannabis.

Cette nouvelle réglementation est en cours d'élaboration au Parlement, dans le cadre du mandat découlant de l'initiative parlementaire Siegenthaler 20.473 (cf. chapitre 6.2.5). L'administration fédérale soutient la sous-commission compétente « Réglementation du cannabis » sur le plan technique et juridique.

Les essais pilotes impliquant du cannabis, qui ont débuté en 2022 (cf. chapitres 6.2.4 et 6.4.2), fourniront des bases scientifiques et des connaissances sur les effets d'une approche réglementée du cannabis à des fins non médicales. L'OFSP informera périodiquement sur les rapports de recherche des essais pilotes et les évaluera en vue de l'adoption d'une éventuelle modification de la loi régissant l'utilisation du cannabis à des fins non médicales. Il faudra toutefois attendre encore au moins trois ans avant de disposer de connaissances plus complètes sur ces essais. Les résultats des essais arriveront donc probablement trop tard pour le projet législatif du Parlement.

Les expériences relatives aux modèles de réglementation de pays tels que le Canada, les États-Unis, l'Uruguay et Malte permettent de tirer d'autres enseignements sur les effets d'une légalisation du cannabis à des fins non médicales (cf. chapitres 6.3 et 6.5). De même, les expériences faites avec la ré-

glementation d'autres substances psychoactives légales peuvent contribuer à identifier les mécanismes et à concevoir une nouvelle réglementation axée sur la santé publique (cf. chapitre 6.6). En ce qui concerne la réduction des effets négatifs sur la santé, les mesures de prévention structurelle (prix élevé, restriction de la publicité et de la disponibilité), de protection des tiers (protection contre le tabagisme passif et sécurité routière) et de protection des consommateurs (sécurité des produits et information sur les produits) se sont révélées particulièrement efficaces.

6.8.1 Approches possibles en vue d'une légalisation du cannabis axée sur la santé publique

Le présent rapport ne veut pas devancer les travaux du Parlement relatifs à la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Siegenthaler 20.473. Les pistes exposées peuvent représenter un cadre de référence. Le rapport s'appuie sur les expériences faites par d'autres pays, les enseignements tirés de la réglementation d'autres substances psychoactives et les résultats d'études scientifiques pertinentes pour proposer les pistes suivantes en vue d'une éventuelle nouvelle réglementation du cannabis destiné à des fins récréatives, axée sur la santé publique :

Production (culture, fabrication et distribution)
En matière de protection des consommateurs, il est primordial de garantir la sécurité des produits au moyen d'**exigences élevées quant à la qualité de la culture et des produits**. Pour ce faire, il serait nécessaire de fixer des exigences légales en matière de sécurité des produits, par exemple la définition de valeurs limites de contaminants pour différents types de produits et formes de consommation. Des **avertissements** et des **informations sur la consommation à moindre risque et le conseil en matière de dépendance** devraient figurer sur les emballages des produits. La **teneur en substance active** et la composition des produits devraient être déclarées.
Les nouvelles catégories de produits (p. ex. les liquides contenant du THC, les préparations à base de cannabis, les teintures contenant du THC), qui permettent une consommation à moindre risque, devraient être autorisées (cf. annexe 2).

Vente (commerce de détail)
Seuls les adultes devraient avoir accès aux produits à base de cannabis. Il conviendrait également de **limiter les heures d'ouverture**.
Les points de vente devraient disposer de **personnel formé** en mesure de fournir aux acheteurs des informations sur la protection de la santé et la réduction des risques et les orienter, si nécessaire, vers les offres locales d'aide en matière de dépendance.
Une éventuelle **vente en ligne** nécessiterait un examen approfondi. La disponibilité permanente des substances psychoactives vendues en ligne, le déroulement impersonnel voire anonyme de la vente, les possibilités limitées de conseil, les défis liés au contrôle des limites d'âge, les restrictions de vente, etc. rendent la concurrence dans le domaine de la vente de cannabis sur Internet particulièrement problématique. En revanche, la vente en ligne permet aux consommateurs d'accéder au marché légal indépendamment de leur lieu de résidence et de leur mobilité. Une éventuelle vente en ligne devrait être réglementée de manière particulièrement stricte et la concurrence devrait éventuellement être limitée. Les boutiques en ligne devraient entre autres disposer d'un **système de vérification de l'âge**, et les consommateurs devraient avoir la possibilité de se faire conseiller en ligne par du personnel de vente pour une consommation à moindre risque.

Auto-approvisionnement
La culture destinée à l'usage personnel pourrait être autorisée afin de permettre aux consommateurs de se fournir eux-mêmes, comme c'est le cas pour d'autres substances addictives légales (p. ex. bière), et de réduire le commerce illégal. Il est recommandé de renoncer à une réglementation trop

complexe ou trop exigeante dans ce domaine (normes techniques de sécurité des produits, obligations d'enregistrement et autres), car elles seraient difficilement applicables, et de miser en premier lieu sur la **responsabilité individuelle**. Il faudrait toutefois définir des critères permettant de faire la distinction avec la culture professionnelle (p. ex. le **nombre de plantes autorisées**).
Si les **cannabis social clubs** devaient être autorisés, il faudrait entre autres déterminer le **nombre de membres**. Comme il s'agit d'une autoproduction communautaire et qu'il faut éviter que des organisations quasi commerciales ne se développent, le nombre de membres pourrait être limité à 50 personnes. Il faudrait éventuellement édicter des **règles de production simples**, étant donné que cette structure va au-delà de la responsabilité individuelle et qu'un cercle plus large de personnes serait potentiellement concerné en cas de production non conforme.
Le domaine de l'autoproduction devrait exclure les produits dits mélangés (en particulier les liquides à base de THC) en raison des exigences accrues en matière de sécurité et de qualité lors de la production.

Consommation
Fumer ou vaporiser du cannabis dans un lieu accessible au public devrait être soumis au minimum aux mêmes dispositions que celles **protégeant contre le tabagisme passif** dans le domaine du tabac. La conduite d'un véhicule sous l'influence du THC devrait rester interdite. Il conviendrait d'examiner la possibilité de fixer une **valeur limite pour la concentration sanguine de THC** analogue à celle de l'alcool.

Gestion des consommateurs à risque
En Suisse, les personnes présentant une addiction disposent d'une offre de conseil et de traitement à la fois large et de qualité. Il n'y a pas lieu de penser qu'il faille agir dans ce domaine si le cannabis était légalisé. Il faudrait toutefois envisager d'introduire des mesures juridiques pour **améliorer le repérage et l'intervention précoces** auprès des consommateurs à risque.

Publicité
Le cannabis, en tant que produit légal, **ne devrait pas être promu**. Par conséquent, la publicité et la promotion des ventes, le sponsoring et le placement de produits devraient être **interdits ou largement limités**.

Impôts, taxes et fixation des prix
Les produits du cannabis pourraient être soumis à une **taxe ou un impôt d'incitation**. Ceux-ci devraient être suffisamment élevés pour obtenir un effet d'incitation chez les jeunes adultes et pour absorber les bénéfices excessifs. Mais il faudrait aussi veiller à ce que le prix de vente ne soit pas trop élevé, afin de réduire l'attractivité de la vente illégale sur le marché noir. L'impôt ou la taxe peut être **calculé(e) en fonction de la teneur en THC et du potentiel de risque des produits**. Cela permet de tenir compte du fait que plus la teneur en THC du cannabis est élevée, plus les risques de développement de maladies psychiques et de dépendance chez les consommateurs sont importants[121]. Suivant que les produits sont destinés à être fumés, vaporisés ou ingérés, il existe aussi des risques différents de développer des maladies respiratoires[122]. Il devrait donc être possible de prouver la catégorie à laquelle appartiennent les produits au moyen d'autres taux d'imposition (cf. annexe II pour les différents types de produits).
L'effet incitatif des deux instruments (taxe et impôt d'incitation) est identique. La différence entre les deux réside dans le fait que l'impôt d'incitation génère des recettes publiques (p. ex. produit de l'impôt

[121] Petrilli K, Ofori S, Hines L, Taylor G, Adams S, Freeman TP (2022). Association of cannabis potency with mental ill health and addiction: a systematic review. Lancet Psychiatry.
[122] Sambiagio, N.; Aires Guerra Iria, D.; Auer, R.; Schöni, A.; Berthet, A. (2023). Toxicological assessment of aerosols emitted by cannabis inhalation methods. Lien: https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/npp/forschungsberichte/forschungsberichte-cannabis/aerosole-inhalation-cannabis.pdf

sur le tabac qui revient à l'AVS), tandis que dans le cas de la taxe d'incitation, les recettes sont redistribuées à la population.
La collecte d'un impôt implique que la **compétence financière soit clairement établie dans la Constitution**. Or ce n'est actuellement pas le cas pour le cannabis. Le prélèvement d'un impôt d'incitation impliquerait donc la création d'une autorisation spécifique dans la Constitution. En revanche, pour les taxes d'incitation sans but fiscal, il suffit généralement que la Constitution confère à la Confédération une **compétence en la matière dans le domaine correspondant**. La compétence en la matière dans le domaine de la protection de la santé en lien avec les stupéfiants, y compris le cannabis, selon l'art. 118, al. 2, let. a, Cst. devrait représenter une base constitutionnelle suffisante pour la collecte d'une taxe d'incitation[123].

Une alternative à l'impôt ou à la taxe consisterait à fixer un **prix minimum** pour les produits concernés. Mais le vendeur aurait alors moins de souplesse pour réagir au prix pratiqué sur le marché noir que dans le cas d'une taxe ou d'un impôt. Du point de vue constitutionnel, la fixation d'un prix minimum représente une atteinte à la liberté économique (art. 27 Cst). Dans le contexte de la modification de la loi sur l'imposition du tabac[124], une telle mesure a été considérée comme non conforme à la Constitution puisqu'elle contrevient au principe de proportionnalité.
Une **taxe de prévention à affectation spéciale** (à l'instar de la dîme de l'alcool ou de la taxe pour le Fonds de prévention du tabagisme) pourrait aussi être prélevée pour financer les mesures de prévention et de réduction des risques, les offres de conseil et de thérapie ainsi que la recherche sur les addictions dans le cadre de la légalisation. Étant donné qu'une taxe équivalant à la dîme de l'alcool ou à la taxe pour le Fonds de prévention du tabagisme constitue un impôt d'affectation, il faudrait créer une nouvelle base pour cette taxe dans la Constitution. Il s'agirait d'examiner de plus près si d'autres instruments permettant de financer un fonds de prévention pour le cannabis seraient conformes à la Constitution.

Campagnes de sensibilisation
En amont de la légalisation du cannabis destiné à des fins récréatives, les autorités sanitaires devraient fournir à la population des **informations factuelles sur les risques potentiels** liés à la consommation de cannabis et **l'informer des changements juridiques**. Il faudrait aussi éviter l'effet observé au Canada et dans plusieurs États américains, où la légalisation a fait diminuer la perception des risques du cannabis (potentielle banalisation).

Suivi et évaluation
Afin de saisir les effets de la nouvelle réglementation du cannabis consommé à des fins récréatives et d'identifier à temps les évolutions problématiques, les **principaux indicateurs** devraient être **monitorés** (p. ex. prévalences de consommation, consommation problématique, consommation par les mineurs, traitements, accidents, procédures pénales, marché noir). La nouvelle réglementation devrait faire l'objet d'une **évaluation scientifique régulière**.

6.8.2 Modèle de réglementation approprié du point de vue de la santé publique

Parmi les modèles de réglementation en matière de substances psychoactives, les deux extrêmes ne sont pas envisagés pour une éventuelle nouvelle réglementation du cannabis destiné à des fins récréatives : tant un durcissement de l'interdiction du cannabis actuellement en vigueur qu'une libéralisation étendue et incontrôlée du cannabis sont en contradiction avec les objectifs de santé publique (cf. chapitre 6.5.1) et ne sont pas non plus susceptibles de réunir une majorité politique. Parmi les options intermédiaires, deux alternatives principales ressortent, outre une décriminalisation étendue :

[123] ATF 140 I 176, E 5.4
[124] Mahon/Jeannerat, Intégration de la réglementation sur le commerce des boissons fermentées dans la loi sur l'alcool : questions de constitutionnalité, avis de droit du 28 février 2011 établi à la demande de la Régie fédérale des alcools ; message concernant la modification de la loi fédérale sur l'imposition du tabac, FF **2008** 533, 550)

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

- Limiter la **légalisation** à **la consommation, à la détention et à l'auto-approvisionnement** en cannabis par l'autoproduction et la culture communautaire dans des cannabis social clubs, comme cela est actuellement le cas à Malte, au Luxembourg et en Allemagne
- Autoriser des **points de vente spécifiques au cannabis et soumis à autorisation**, comme au Canada

Dans la mise en œuvre de ces deux approches, une différence décisive réside dans la charge de travail de l'État. Dans la première approche, on miserait en premier lieu sur la **responsabilité individuelle des personnes concernées**, la qualité des produits ne serait pas réglementée et la vente/l'achat légal ne serait pas prévu. Il s'agit donc d'une solution économe en termes de réglementation, dans laquelle la charge de travail pour les autorités d'exécution est également très limitée. Les risques de cette approche seraient faibles par rapport au statu quo. Toutefois, elle ne permettrait pas d'évincer complètement le marché noir.

Avec la seconde approche, les risques sont nettement plus importants, notamment ceux d'une augmentation excessive de la consommation. De manière générale, lors de la vente aux consommateurs, c'est-à-dire dans le **commerce de détail**, il faudrait empêcher une **commercialisation excessive du cannabis en tant que substance psychoactive**, qui pousse à la consommation. Les expériences menées jusqu'à présent en matière de légalisation du cannabis en Amérique du Nord et de réglementation de l'alcool et du tabac montrent que le plus grand moteur de la consommation, notamment problématique, est la promotion explicite et implicite dans le cadre de la vente à but lucratif, ainsi que la commercialisation des produits à base de cannabis qui en découle. Une protection efficace de la jeunesse et de la santé ne peut toutefois être garantie en cas de vente de cannabis que si, outre des mesures légales efficaces de prévention structurelle et de protection des consommateurs, des instruments de contrôle et des **ressources suffisantes sont disponibles pour les faire appliquer**. Plus le marché du cannabis est vaste et commercialisé, plus il faut accorder d'importance au contrôle de l'État (autorisation/« licence » et procédure de retrait de l'autorisation, surveillance du marché, contrôles, achats tests, système Track + Trace, suivi des effets sur la santé publique, la société et l'économie, etc.).

Pour les **modèles de vente de cannabis à but non lucratif**, on pourrait envisager des moyens de contrôle moins étendus que pour les modèles de vente commerciaux. Pour la vente légale de cannabis, il faudrait donc envisager en particulier des points de vente d'OBNL dans le cadre d'un système d'autorisation (cf. chapitre 6.5.3.2.2) ou des entreprises d'utilité publique bénéficiant d'une concession de l'État (« *for benefit* ») dans le cadre d'un monopole d'État sur la vente (cf. chapitre 6.5.3.3.2). Dans une prise de position de 2022 sur la réglementation du cannabis en Suisse[125], la **Commission fédérale pour les questions liées aux addictions et à la prévention des maladies non transmissibles** (CFANT) s'est prononcée également en faveur d'une vente de cannabis destiné à des fins récréatives « exclusivement au travers de modèles à but non lucratif qui n'ont pas pour vocation d'encourager la consommation ».

Du point de vue de la santé publique, il n'y a en revanche pas de réserves fondamentales à l'égard d'une ***production* à but lucratif de cannabis** destiné à des fins récréatives, raison pour laquelle une restriction fondamentale de la liberté économique ne semble pas justifiée sur le plan de la santé publique pour ce domaine de réglementation. De plus, les **exigences élevées en matière de sécurité des produits et d'autocontrôle** nécessitent des investissements considérables dans la production, que les acteurs non commerciaux ne sont guère en mesure d'assumer. Du point de vue de la protection des consommateurs, il est important en premier lieu que des exigences strictes en matière de

[125] CFANT (2022) : Régulation du cannabis en Suisse : contrôlé, accessible, mais pas promu. Prise de position

qualité de production et de fabrication soient respectées, en conformité avec les normes internationales. Une **autorisation** devrait être prévue pour la production. L'autorité compétente en matière d'autorisation devrait en outre **surveiller et contrôler la production**, par exemple au moyen d'un système de suivi approprié pour les produits (système Track + Trace), notamment pour éviter les détournements vers le marché noir.

6.8.3 Gestion d'éventuels conflits de droit international

En amont d'une nouvelle réglementation du cannabis destiné à des fins récréatives, il conviendrait de clarifier dans quelle mesure celle-ci est compatible avec les obligations de la Suisse en matière de droit international, notamment les conventions de l'ONU sur le contrôle des drogues et la CAAS. En principe, la décriminalisation de la consommation et de la détention destinée à un usage personnel uniquement est compatible avec la Convention unique, tandis que la vente commerciale de cannabis à des fins non médicales y contrevient. La question d'un modèle d'auto-approvisionnement communautaire légal ou d'une vente à but non lucratif nécessiterait néanmoins un examen approfondi.

Il y a lieu d'empêcher l'émergence d'une contradiction entre un traité international ratifié tel que la Convention unique et une éventuelle loi nationale sur le cannabis (cf. chapitre 6.7). Une option envisageable serait de collaborer avec des États partageant les mêmes considérations **en vue d'une adaptation des conventions sur le contrôle des drogues**. Dans le rapport en réponse au postulat Rechsteiner 17.4076, il a été indiqué qu'un éventuel développement des conventions sur le contrôle des drogues pourrait limiter les objectifs en matière de contrôle au trafic transfrontalier des stupéfiants soumis à contrôle et accorder plus de liberté aux États pour l'application à l'échelle nationale[126]. Cela nécessiterait toutefois une décision correspondante des États membres, ce qui doit être **considéré comme improbable** à l'heure actuelle.

Dans le contexte de l'interdiction de la feuille de coca, la Bolivie s'est retirée de la Convention unique, avant d'y revenir en se référant aux particularités nationales concernant la feuille de coca (consommation élevée en comparaison internationale), avec une réserve concernant son interdiction (cf. chap. 6 et 7). On pourrait donc aussi vérifier s'il existe une possibilité admissible en vertu du droit international permettant à la Suisse uniquement, ou à celle-ci en accord avec d'autres États ayant adopté une nouvelle réglementation concernant le cannabis ou qui souhaitent le faire, de **modifier les effets juridiques des dispositions contractuelles pertinentes, par exemple au moyen d'une réserve ou d'une déclaration en ce sens**.

[126] OFSP (2021). Avenir de la politique suisse en matière de drogue : disponible sous : Bericht BR D.pdf (parlament.ch), p. 20

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

7 Conclusion et recommandations

Le postulat a chargé le Conseil fédéral d'examiner une **réglementation globale du chanvre et du cannabis** permettant de mieux exploiter le potentiel économique de cette plante. Le Conseil fédéral estime qu'une « loi sur le chanvre » englobant toutes les utilisations du chanvre n'est pas opportune. En effet, une loi « spéciale » engloberait des domaines juridiques qui sont déjà réglés par d'autres lois. Le chanvre deviendrait ainsi une fois de plus un **cas particulier**. Il a obtenu ce statut en raison de l'interdiction du cannabis dans le cadre de la Convention unique des Nations Unies de 1961. Les efforts législatifs actuels de nombreux pays de l'OCDE vont cependant dans la direction opposée : le chanvre doit être **normalisé** en tant que matière première pour différentes utilisations et **son utilisation doit être facilitée**. La levée de l'interdiction du cannabis à des fins médicales en Suisse en 2022 constitue notamment un pas dans cette direction.

Une loi globale régissant les différentes utilisations risquerait d'établir pour le chanvre des normes différentes de celles qui ont été établies pour les domaines juridiques correspondants dans le but de protéger les consommateurs. D'autres matières premières et substances actives, comme l'alcool, sont également réglementées par **différentes lois, en fonction de l'objectif et du contexte d'utilisation**. Par exemple, les boissons alcoolisées (alcool de bouche) relèvent, selon leur type et leur teneur en alcool, de la loi sur les denrées alimentaires ou de la loi sur l'alcool ; l'utilisation de l'éthanol comme matière première et comme ingrédient de produits ménagers tels que l'alcool à brûler ou les produits de nettoyage des vitres est régie par la loi sur les produits chimiques ; l'alcool utilisé comme solvant dans les parfums et les déodorants est un ingrédient de produit cosmétique et est donc régi par la loi sur les denrées alimentaires et l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels ; l'alcool utilisé dans les désinfectants ou comme solvant dans les médicaments relève du droit des produits thérapeutiques. En outre, le droit de la circulation routière réglemente l'utilisation de l'alcool dans la circulation routière et fixe la valeur limite du taux d'alcool dans le sang. L'éthanol peut également être utilisé comme additif dans les carburants (bioéthanol) et relève alors de la loi sur l'imposition des huiles minérales et de la loi sur le CO_2.

Le présent rapport montre que l'utilisation économique du chanvre **est déjà suffisamment réglementée à de nombreuses fins** : les denrées alimentaires et les cosmétiques à base de chanvre et d'extraits de chanvre sont régis par le droit des denrées alimentaires, les succédanés de tabac à base de chanvre par le nouveau droit des produits du tabac, les substances telles que les cannabinoïdes, qui sont extraites du chanvre en tant que matières premières, sont régies par le droit des produits chimiques, et d'autres produits à base de chanvre utile, tels que les textiles à base de fibres de chanvre, sont régis par le droit de la sécurité des produits (cf. chapitre 4). Les médicaments contenant des cannabinoïdes ou d'autres substances actives issues de la plante de chanvre, ou encore des cannabinoïdes de synthèse, sont régis par le droit des produits thérapeutiques (cf. chapitre 4.5). Les médicaments à base de cannabis contenant du THC relèvent en outre du droit des stupéfiants (cf. chapitre 5).

Le rapport reconnaît toutefois un **besoin d'action ponctuel** dans ces différents domaines d'utilisation du chanvre / cannabis et propose des mesures ou émet des recommandations à ce sujet.

La **question de la réglementation du cannabis destiné à des fins récréatives** est en revanche plus complexe (cf. chapitre 6). Cette utilisation est toujours interdite par la loi sur les stupéfiants. Toutefois, étant donné que la CSSS-N a lancé en 2022 un projet législatif correspondant visant à réglementer le cannabis destiné à des fins récréatives en acceptant l'initiative parlementaire Siegenthaler 20.473, le rapport fait quelques recommandations générales à ce sujet, sur la base des connaissances actuelles.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Voici un récapitulatif des principales conclusions et recommandations :

Produits à base de chanvre non soumis à la législation sur les stupéfiants

Dans l'ensemble, les réglementations générales relevant du droit des produits thérapeutiques, du droit des denrées alimentaires, du droit des produits chimiques ou du droit des produits du tabac offrent des bases légales claires, judicieuses et largement suffisantes pour l'utilisation économique des produits à base de chanvre. Du fait de la multiplicité des usages du chanvre pauvre en THC, l'exécution des dispositions pertinentes soulève parfois des **questions de délimitation** et des incertitudes quant à la classification des produits. Les différences dans l'exécution d'un canton à l'autre s'expliquent d'une part par le fait que l'utilisation économique du CBD dans des produits cosmétiques, des denrées alimentaires ou comme succédanés de tabac est encore récente et que la pratique intercantonale n'est pas encore bien établie. D'autre part, les différences dans l'exécution à l'échelle fédérale par différentes autorités cantonales doivent, jusqu'à un certain point, être prises en compte au sein de notre système. Des **aides à l'exécution** appropriées, comme l'*aide-mémoire à l'exécution concernant les produits contenant du chanvre et du cannabidiol (CBD) élaboré par le panel d'experts pour les questions de délimitation de l'OFSP, de l'OSAV, de Swissmedic, de l'APC et de l'ACCS* peuvent contribuer à clarifier la situation.

La recherche sur le chanvre a longtemps été négligée en raison de l'interdiction, pendant des années, du cannabis dans la législation sur les stupéfiants, tant internationale que nationale. Il est donc nécessaire de **renforcer la recherche et d'améliorer les données concernant les produits à base de chanvre**. Ainsi, il manque des études fiables attestant de la sécurité des produits à base de chanvre utilisés comme denrées alimentaires ou cosmétiques ou de l'efficacité des cannabinoïdes dans le domaine médical ; des lacunes que des mesures législatives peineraient à combler. Il convient d'investir dans la recherche concernant la plante de chanvre et son utilisation, notamment dans le cadre de la recherche industrielle.

La diffusion croissante de produits à base de chanvre pauvre en THC commercialisés à des fins récréatives mais dont la classification légale est parfois mal définie représente un défi pour les autorités d'exécution dans les cantons et les offices fédéraux. Ces produits, même s'ils sont destinés à la consommation, ne relèvent pas de la législation sur les stupéfiants. Dans un même temps, ces produits ne peuvent pas non plus être commercialisés dans le cadre de la législation sur les denrées alimentaires ou les produits thérapeutiques en raison des exigences qui ne peuvent pas être satisfaites à l'heure actuelle. La question se pose de savoir s'il est nécessaire de créer une **nouvelle catégorie juridique de produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à des fins récréatives**. Selon le rapport, il serait disproportionné de créer une législation indépendante spécifique pour cette catégorie de produits restreinte. D'autant plus que celle-ci pourrait être utilisée de manière abusive pour contourner les exigences élevées en matière de sécurité applicables aux produits destinés à être ingérés dans le droit des denrées alimentaires ou des produits thérapeutiques. Il est donc recommandé de renoncer à une telle réglementation. Les produits à base de chanvre vendus pour être fumés seront à l'avenir soumis à la nouvelle loi sur les produits du tabac. Le Conseil fédéral propose donc de classer les produits à base de chanvre destinés à être chauffés, reniflés ou ingérés comme des succédanés de tabac dans l'ordonnance sur les produits du tabac (procédure de consultation 2023/101 « ordonnance sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (OPTab) »), dans la mesure où ils peuvent être considérés comme des produits similaires conformément au droit des produits du tabac (art. 4, al. 1, OP-Tab).

Il en va autrement si, à l'avenir, une nouvelle réglementation dédiée à l'usage récréatif du cannabis, y compris contenant du THC, devait être élaborée, comme le prévoit l'iv. pa. Siegenthaler 20.473. Dans le cadre d'une nouvelle réglementation globale du cannabis, l'inclusion des produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à des fins récréatives pourrait être examinée. Il serait par exemple

possible d'abaisser la valeur limite en THC dans la législation sur les stupéfiants (p. ex. à 0,3 %), afin d'inclure dans la nouvelle législation le plus grand nombre possible de produits à base de chanvre destinés à des fins récréatives. Un assujettissement volontaire des produits à base de chanvre pauvres en THC à la nouvelle réglementation sur le cannabis contenant du THC pourrait également être examiné. L'examen de ces options incombe actuellement au Parlement, qui a repris l'initiative législative.

D'autres simplifications de l'utilisation de chanvre pauvre en THC, que ce soit dans le domaine de l'importation ou de la fabrication, nécessitent des adaptations ponctuelles de la législation sur les stupéfiants, qui pourraient être examinées à l'occasion d'une révision prochaine de la LStup.

Recommandations

- Dans l'objectif de clarifier davantage la problématique de la délimitation des produits à base de chanvre pauvres en THC, l'*aide-mémoire à l'exécution concernant les produits contenant du chanvre et du cannabidiol (CBD) élaboré par le panel d'experts pour les questions de délimitation de l'OFSP, de l'OSAV, de Swissmedic, de l'APC et de l'ACCS* doit continuer d'être actualisé et complété par les offices concernés.
- Il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle catégorie de produit dans le cadre d'une législation spéciale pour les produits à base de chanvre à faible teneur en THC destinés à des fins récréatives. Cela ne ferait que créer des difficultés de délimitation supplémentaires. En revanche, il convient d'examiner l'inclusion des produits destinés à être chauffés, reniflés ou ingérés dans la nouvelle législation sur les produits du tabac.
- Si, en revanche, l'interdiction du cannabis contenant du THC destiné à des fins récréatives devait être levée (p. ex. dans le cadre de la mise en œuvre de l'iv. pa. Siegenthaler 20.473), il est recommandé d'examiner l'inclusion de produits à base de chanvre pauvres en THC destinés à des fins récréatives dans une nouvelle réglementation du cannabis (p. ex. en abaissant la valeur limite de THC).
- Dans un souci de faciliter l'utilisation de produits à base de chanvre pauvres en THC par les fabricants, il y a lieu d'étudier les adaptations suivantes dans la législation sur les stupéfiants au cours d'une prochaine révision :
  - Compléter l'art. 5, al. 1, LStup de sorte que Swissmedic puisse aussi accorder une autorisation d'inclusion pour le cannabis pauvre en THC lorsque ce dernier n'est pas soumis à la législation sur les stupéfiants, mais est demandé par le pays exportateur.
  - Examiner la nécessité d'une réglementation spécifique au sein de la législation sur les stupéfiants pour l'élimination des produits intermédiaires ou des déchets contenant du THC non destinés à être mis sur le marché pouvant être générés lors de la fabrication de produits finis exempts de stupéfiants.

Cannabis destiné à des fins médicales

Depuis le mois d'août 2022, les stupéfiants ayant des effets de type cannabique utilisés à des fins médicales **peuvent être commercialisés de manière contrôlée et limitée**. Une collecte de données est réalisée à titre de suivi. Les médecins prescripteurs sont tenus de transmettre à l'OFSP des informations sur le traitement prescrit au cours des premières années après l'entrée en vigueur de la modification de la loi.

En raison de leur faible rentabilité, les médicaments à base de cannabis autorisés **ne sont qu'exceptionnellement remboursés par l'AOS**. À l'heure actuelle, les médicaments à base de cannabis dispensés d'autorisation ne sont remboursés par l'AOS qu'au cas par cas, en raison du manque de preuves de leur efficacité. Par conséquent il est nécessaire de **poursuivre la recherche clinique** en vue d'un remboursement de ces médicaments par l'AOS.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Concernant la **culture de cannabis** à des fins médicales, la mise en place de **prescriptions en matière de qualité** juridiquement contraignantes s'impose. Les *Guidelines on good agricultural and collection practices* (GACP), normes de qualité phytopharmaceutique pour la matière première végétale, renvoient uniquement aux dispositions nationales sur la culture et la gestion de la population végétale.

Mesures de la Confédération

- L'OFSP réalisera une évaluation de la levée de l'interdiction du cannabis destiné à des fins médicales et déterminera la nécessité de légiférer éventuelle, sur la base de la collecte de données concernant le traitement avec des médicaments à base de cannabis.

Cannabis destiné à des fins récréatives

Dans son rapport en réponse au postulat Rechsteiner Paul 17.4076 « Avenir de la politique suisse en matière de drogue », le Conseil fédéral a reconnu que cette interdiction **ne correspondait plus à la réalité sociale** et qu'il fallait agir dans ce domaine. La consommation stagne depuis des années à un niveau élevé et le marché noir est d'ampleur considérable, avec des risques correspondants pour les consommateurs. Le Conseil fédéral estime que la politique en matière de cannabis doit s'orienter en premier lieu vers des objectifs de santé publique. Pour ce faire, il a proposé une approche progressive, basée sur des données probantes, en évaluant dans un premier temps les essais pilotes réalisés entretemps avec le cannabis ainsi que les expériences internationales.

En acceptant l'**initiative parlementaire Siegenthaler 20.473** « Réguler le marché du cannabis pour mieux protéger la jeunesse et les consommateurs », la CSSS-N a entretemps lancé une procédure législative en vue d'élaborer un projet d'acte législatif. Le Conseil fédéral ne souhaite pas anticiper les résultats de ces travaux parlementaires. Ses recommandations doivent tout au plus contribuer à orienter ce projet ambitieux sur les **bonnes pratiques dans le domaine de la réglementation des substances psychoactives**. Elles s'appuient notamment sur les enseignements tirés de la réglementation de l'alcool et du tabac et sur les modestes expériences internationales en matière de légalisation du cannabis destiné à des fins récréatives.

Mis à part les formes de décriminalisation de la consommation de cannabis plus ou moins étendues (cf. chapitre 6.5.2), le Conseil fédéral envisage deux approches pour une nouvelle réglementation fondamentale du cannabis destiné à des fins récréatives :

1. Une variante moins étendue, dans laquelle l'interdiction **de la consommation, de la détention et de l'auto-approvisionnement** de cannabis est levée. Cette solution est actuellement privilégiée dans plusieurs pays européens (Luxembourg, Malte, Allemagne).
2. Une variante plus large, dans laquelle la **production** et la **vente** professionnelles de cannabis sont également autorisées. Cette approche domine aux États-Unis et au Canada.

La première approche présente **moins de risques** en termes d'évolutions indésirables, comme une forte augmentation de la consommation au sein de la population. Les **frais d'exécution par l'État** seraient en outre relativement bas et on pourrait largement miser sur la **responsabilité individuelle** des personnes concernées. Cette approche devrait également être mieux acceptée par les organes d'exécution des conventions de l'ONU sur le contrôle des drogues (*International Narcotics Control Board*). En revanche, cette approche est moins susceptible d'évincer le **marché noir** existant.

Avec la seconde approche, les risques sont nettement plus importants, notamment ceux d'une augmentation excessive de la consommation. Pour le Conseil fédéral, seuls entrent en ligne de compte des modèles qui permettent un **contrôle fort du marché** du cannabis destiné à des fins récréatives,

ce qui suppose des ressources correspondantes pour l'exécution. Cela permettrait d'imposer des mesures légales de prévention, de protection de la jeunesse et de protection des consommateurs, telles que décrites au chapitre 6.8.1. Du point de vue de la santé publique, plus un marché du cannabis est libéral et commercial, plus le contrôle de l'État doit être renforcé.

Les expériences faites aux États-Unis montrent que la consommation problématique de cannabis, en particulier, est encouragée par une vente axée sur le profit, avec une commercialisation et un marketing agressifs des produits à base de cannabis. Le Conseil fédéral recommande donc, en s'appuyant sur la prise de position de la CFANT de 2022, d'examiner **en particulier les approches à but non lucratif pour la vente** (cf. chapitres 6.5.3.2.2. et 6.5.3.3.2), en cas de réglementation globale du cannabis destiné à des fins récréatives conformément à la deuxième approche.

Contrairement au commerce de détail à but lucratif, la **production à but lucratif** et le commerce de gros de cannabis destiné à des fins récréatives sont moins problématiques du point de vue de la santé publique, à condition que l'intégration verticale d'entreprises dans la production et le commerce de détail soit empêchée. Dans ce domaine, les exigences élevées en matière de **sécurité des produits et d'information sur le produit** sont d'une importance capitale.

Compte tenu des résultats à venir des essais pilotes, le Conseil fédéral se prononce globalement en faveur d'une approche prudente d'une éventuelle nouvelle réglementation et, en cas de doute, de **commencer par une réglementation moins étendue** qui pourra être développée ultérieurement si nécessaire. Il est toujours possible d'étendre le marché légal des substances psychoactives, mais il est plus difficile de l'endiguer à nouveau. En raison de l'évolution rapide des connaissances – notamment en ce qui concerne les nouveaux types de produits à base de cannabis (p. ex. liquides contenant du THC et destinés à être vaporisés, préparations à base de cannabis, teintures de cannabis et comprimés de cannabis à ingérer ; cf. annexe 2) – il est recommandé de régler **les principes au niveau de la loi** et de prévoir les détails dans les dispositions d'exécution en se fondant sur des clauses de délégation suffisantes.

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Recommandations

- Commencer par une réglementation étroitement limitée, présentant le moins de risques possible, pouvant être ultérieurement élargie et assouplie (p. ex. nouveaux produits ou réglementation plus libérale du marché)
- Renoncer à un commerce de détail à but lucratif et prévenir toute commercialisation excessive de cannabis
- Limiter l'accès au cannabis aux adultes et définir des mesures de protection de la jeunesse strictes
- En cas de levée de l'interdiction de mise en circulation du cannabis destiné à des fins récréatives, prévoir un système de contrôle efficace pour la production et la vente aux fins de mise en œuvre des dispositions légales
- Parmi les mesures de prévention structurelle ayant fait leurs preuves, prévoir des taxes ou impôts d'incitation élevés (sous réserve des considérations décrites au point 6.8.1) sur les produits à base de cannabis (suivant la teneur en THC et le risque pour la santé des produits), une interdiction totale de la publicité et de la promotion, des restrictions claires de la disponibilité (heures d'ouverture, densité des points de vente) et des avertissements sur les emballages des produits
- Aux fins de protection des tiers, édicter des règles de protection contre le tabagisme passif analogues aux mesures concernant le tabac, ainsi que des mesures strictes concernant la sécurité routière
- Pour protéger les consommateurs, définir des normes de sécurité des produits, des doses limites de contaminants et des obligations de déclaration des ingrédients
- Au niveau législatif, régler les principes et prévoir dans les dispositions d'exécution, dans la mesure du possible, des aspects tels que des normes de sécurité des produits, susceptibles d'évoluer rapidement
- Prévoir un monitorage des indicateurs relatifs aux conséquences de la nouvelle loi et effectuer une évaluation régulière les premières années

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Annexe 1 : vue d'ensemble des interventions parlementaires sur la réglementation du cannabis 2003-2022

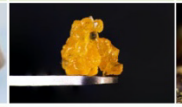
DATE DE DÉPÔT	CURIA VISTA	TYPE D'OBJET	DÉPOSÉ PAR	TITRE DE L'OBJET	ÉTAT DES DÉLIBÉRATIONS	DÉCLARATION DU CF
16.06.2004	04.439	Iv. pa.	Die Mitte-Fraktion, die Mitte, EVP	Loi sur les stupéfiants. Révision (décriminalisation de la consommation de cannabis ; sanctionner la consommation par une amende d'ordre)	Liquidé	
19.03.2013	13.3112	Ip.	Jean-Pierre Grin	Légalisation du cannabis. Zurich veut jouer le rôle de pionnier	Liquidé	
11.06.2014	14.3425	Po.	Barbara Gysi	Contrôler la remise de cannabis	Liquidé	Adoption
11.12.2014	14.4164	Mo.	Margrit Kessler	Traiter des personnes gravement malades avec du cannabis	Classé	Adoption
17.03.2015	15.3143	Mo.	Andrea Geissbühler	Campagne de prévention contre le cannabis. Une part importante de la promotion de la santé	Liquidé	Rejet
16.03.2016	16.3127	Ip.	Pierre-Alain Fridez	Distribution de cannabis en pharmacie. Et le taux de tétrahydrocannabinol ?	Liquidé	
08.03.2017	17.5199	Q.	Andrea Geissbühler	Produits contenant du cannabidiol nocifs pour la santé	Liquidé	
15.03.2017	17.3124	Ip.	Laurence Fehlman Rielle	Cannabis légal et principe de précaution	Liquidé	
04.05.2017	17.440	Iv. pa.	Grüne Fraktion	Élaboration d'une loi fédérale sur le chanvre	Liquidé	
15.06.2017	17.3486	Ip.	Thomas de Courten	Engouement pour le chanvre CBD. Une voie détournée pour légaliser la fumette ?	Liquidé	
28.11.2017	17.3984	Ip.	Laurence Fehlman Rielle	Très décevant refus de projets pilotes sur le cannabis : quelles perspectives ?	Liquidé	
13.12.2017	17.4111 17.4112 17.4113 17.4114	Mo.	Regine Sauter Angelo Barrile Regula Rytz Kathrin Bertschy	Études sur la remise contrôlée de cannabis. Créer un article relatif aux projets pilotes	Liquidé	Adoption
14.12.2017	17.4210	Mo.	Roberto Zanetti	Études sur la remise contrôlée de cannabis. Créer un article relatif aux projets pilotes	Liquidé	Adoption
15.12.2017	17.4240	Mo.	Verena Herzog	Adapter le taux maximal de THC	Liquidé	Rejet
26.01.2018	18.402	Iv. pa.	SGK-N	Études sur la remise contrôlée de cannabis. Créer un article relatif aux projets pilotes	Liquidé	
13.03.2018	18.3148	Mo.	Christa Markwalder	Culture et exportation de cannabis médical	Classé	Adoption
13.03.2018	18.3150	Mo.	Heinz Siegenthaler	Mettre l'alcool fort et le cannabis sur un pied d'égalité	Liquidé	Rejet
14.03.2018	18.3198	Ip.	Géraldine Marchand-Balet	Cannabis légal avec un taux de THC inférieur à 1 pour cent	Liquidé	

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

16.05.2018	18.3389	Mo.	SGK-N	Prescription médicale de cannabis aux malades chroniques. Réduction de la bureaucratie et des coûts de la santé	Classé	Rejet
28.09.2018	18.4009	Po.	Beat Flach	Légaliser le cannabis et générer de la substance fiscale en faveur de l'AVS et de l'AI	Liquidé	Rejet
18.09.2018	18.5528	Q.	Verena Herzog	CBD. Contradictions dans le droit suisse	Liquidé	
26.11.2018	18.5605 18.5606 18.5607	Q.	Andrea Geissbühler	L'article relatif aux projets pilotes sur le cannabis soulève de nombreuses questions (1 ; 2 ; 3)	Liquidé	
22.03.2019	19.3313	Ip.	Verena Herzog	Remise de cannabis. Mettre fin à des expériences irresponsables sur l'être humain	Liquidé	
02.06.2020	20.3483	Mo.	Léonore Porchet	Pour une nouvelle définition du cannabis	Liquidé	Rejet
16.12.2020	20.4545	Mo.	Andrea Geissbühler	Obligation de déclarer les plantations de chanvre	Non encore traité au conseil	Rejet
25.09.2020	20.473	Iv. pa.	Heinz Siegenthaler	Réguler le marché du cannabis pour mieux protéger la jeunesse et les consommateurs	Non encore traité au conseil	
10.06.2020	20.5480	Q.	Verena Herzog	Interactions du cannabis et du CBD avec des médicaments	Liquidé	
16.09.2020	20.5717	Q.	Verena Herzog	Tous les jeunes ne sont-ils pas égaux devant la loi ou existe-t-il une lacune dans le code pénal ?	Liquidé	
18.03.2021	21.3280	Po.	Thomas Minder	Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit	Adopté	Rejet
13.12.2021	21.4411	Ip.	Léonore Porchet	Législation sur les stupéfiants. Une erreur technique à corriger	Liquidé	
02.03.2021	21.7102	Q.	Sidney Kamerzin	Cannabinoïdes de synthèse	Liquidé	
08.03.2021	21.7249	Q.	Léonore Porchet	Une convention trop obsolète pour définir le cannabis dans la loi suisse ?	Liquidé	
01.06.2022	22.3531	Ip.	Andrea Geissbühler	L'incohérence des dispositions légales régissant l'utilisation du cannabis, stupéfiant contenant du THC, doit être corrigée	Non encore traité au conseil	

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Annexe 2 : vue d'ensemble des produits à base de cannabis

	CLASSE DE PRODUIT								
	non transformé, non mélangé	transformé, non mélangé		transformé, mélangé		transformé et mélangé ou contenant du THC synthétique			
Type de produit	Fleurs de cannabis (marijuana)	Résine de cannabis (haschich)	Extraits de cannabis (concentrés tels que le dab ou l'huile de cannabis)	Cigarettes au cannabis (joints), cigares au cannabis (blunts)	Préparations à base de cannabis (edibles)	Liquides électroniques contenant du THC (vapes rechargeables, vapes jetables)	Teintures, gouttes et sprays contenant du THC	Comprimés, capsules, pilules et dragées contenant du THC	Pommades, lotions, sticks à lèvres, patchs contenant du THC (« produits topiques »
Image									
Définition	Inflorescences séchées, riches en résine, du plant femelle de cannabis	Résine de la plante de cannabis obtenue mécaniquement ou par tamisage, généralement pressée	Résine de cannabis hautement concentrée obtenue à l'aide de solvants tels que le butane, l'alcool, le dioxyde de carbone et le propane	Cigarettes ou cigares prêts à l'emploi (préroulés) contenant des fleurs de cannabis ou du haschich ; peuvent être mélangés à du tabac	Aliments, sucreries et boissons contenant du THC, des extraits de cannabis ou de la résine de cannabis	Liquides contenant du THC destinés aux inhalateurs électroniques, y c. les inhalateurs électroniques jetables préremplis de concentré d'huile	Extrait liquide de cannabis dissous dans un solvant (généralement de l'alcool ou une solution huileuse) ou liquides contenant du THC synthétique	Médicaments ou produits apparentés contenant du THC et constitués de substances solides qui, outre la substance active, contiennent des liants et autres additifs	Préparation semi-solide, molle, à tartiner, contenant du THC
Formes de consommation typiques	Inhalation par **fumée** (joint, pipe, bong), **vaporisation** (avec un vaporisateur)	Inhalation par **fumée** (joint, pipe, bong), **vaporisation** (avec un vaporisateur)	Inhalation par **vaporisation** (à l'aide d'une pipe à eau, d'un wax pen, d'un vaporisateur)	Inhalation par **fumée** (sous forme de joint prêt à l'emploi)	**Ingestion** sous forme de produits à manger, à sucer et à boire	Inhalation par **vaporisation** (à l'aide de joints électroniques, de vapes jetables)	**Ingestion** (souvent avec une boisson ou un aliment), **application nasale** par pulvérisation (à l'aide d'un spray), **application sublinguale et buccale**	**Ingestion** sous forme de produits à avaler, à mâcher, à sucer, **application sublinguale et buccale**	**Application sur la peau** (cutanée) **ou les muqueuses**

Production, commerce et consommation de produits à base de chanvre ou cannabis. Assurer la sécurité du droit.

Type de produit	Fleurs de cannabis	Résine de cannabis	Extraits de cannabis	Cigarettes au cannabis	Préparations à base de cannabis	Liquides électroniques contenant du THC	Teintures, etc. contenant du THC	Comprimés, etc. contenant du THC	Pommades, etc. contenant du THC
Autorisés ?	Canada, Malte, Uruguay, plusieurs États américains, essais pilotes en Suisse	Canada et plusieurs États américains, essais pilotes en Suisse	Canada et plusieurs États américains, essais pilotes en Suisse	Canada et plusieurs États américains, essais pilotes en Suisse	Canada et plusieurs États américains, essais pilotes en Suisse	Canada et plusieurs États américains, essais pilotes en Suisse	Canada, essais pilotes en Suisse	Canada, essais pilotes en Suisse	Canada, plusieurs États américains
Risques	– Exposition à des substances toxiques en fumant – Mise en danger de tiers par le tabagisme passif – Risques plus faibles en cas de vaporisation (vaporisateur)	– Haschich généralement plus puissant que les fleurs de cannabis (max. 60 %) – Risques de consommation sinon comparables à ceux liés aux fleurs de cannabis	– Surdosage et risque d'accident en raison de la teneur très élevée en THC (jusqu'à 90 %) – Risques psychiques tels que dépendance, crises de panique, troubles anxieux ou psychotiques. Risques de dépendance et d'épisodes psychotiques augmentant selon la teneur en THC – Résidus de solvants potentiellement nocifs	– Fumer est la forme de con-sommation la plus nocive. Vaporisation impossible avec les « préroulés » – Si mélangé à du tabac, risques plus élevés et fort potentiel de dépendance à la nicotine	– Risque de surdosage en raison d'une action très lente (jusqu'à 4 h) – Effet très persistant (jusqu'à 12 h, effet résiduel jusqu'à 24 h). Altération de la capacité de conduire – Ingestion accidentelle par des mineurs – Attrait des sucreries et des boissons sucrées pour les jeunes	– Liquides porteurs encore peu étudiés pouvant contenir des substances nocives – Peuvent être aromatisés et donc particulièrement attrayants pour les jeunes – Teneur en THC parfois très élevée (jusqu'à 90 %)	– En cas de consommation comme une préparation à base de cannabis (p. ex. mélangé à un aliment ou à une boisson), risque de surdosage comparable (mais effet plus rapide après 20 à 30 minutes en cas d'administration sublinguale)	– Comparable aux teintures, etc., mais absorption plutôt mauvaise du principe actif THC	– Mode d'action pas encore entièrement étudié
Avantages	– Consommateurs familiarisés avec la forme de consommation – Possibilité de vaporisation et de transformation en edibles (pas de fumée) – Réglementation des additifs pas nécessaire	– Consommateurs familiarisés avec la forme de consommation – Vaporisation possible – Réglementation des additifs pas nécessaire	– Pas de fumée – Effet très rapide – Réglementation des additifs pas nécessaire – Réduction de la fréquence de consommation chez les consommateurs dépendants	– Consommateurs familiarisés avec la forme de consommation	– Non-exposition aux substances nocives par le tabagisme et la vaporisation – Forme de consommation relativement sûre si les normes fixées par la législation alimentaire sont respectées	– Moins nocifs que la fumée – Sécurité dépendant toutefois des appareils (p. ex. température de chauffe) – Grande efficacité d'absorption du THC et effet rapide	– Forme de consommation de cannabis la plus sûre si les normes de qualité de la loi sur les produits thérapeutiques (LPTh) sont respectées	– Forme de consommation de cannabis la plus sûre si les normes de qualité de la loi sur les produits thérapeutiques (LPTh) sont respectées (similaire aux teintures)	– Pratiquement aucun effet psychoactif (sauf en cas d'application sur les muqueuses), considérés comme peu risqués