

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



20.473 n Iv. pa. Siegenthaler. Réguler le marché du cannabis pour mieux protéger la jeunesse et les consommateurs

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du 31 août 2023

Réunie le 31 août 2023, la commission a examiné l'opportunité de prolonger le délai de traitement ou de classer l'initiative parlementaire visée en titre, en vertu de l'art. 113, al. 1, de la loi sur le Parlement.

Conformément aux recommandations de l'ancienne Commission fédérale pour les questions liées à l'addiction, l'initiative parlementaire appelle à une nouvelle réglementation de la culture, de la production, du commerce et de la consommation de cannabis contenant du THC.

Proposition de la commission

La commission propose, par 15 voix contre 7 et 2 abstentions, de prolonger de deux ans, soit jusqu'à la session d'automne 2025, le délai qui lui est imparti pour traiter l'initiative.

Une minorité (Herzog Verena, Aeschi Thomas, Amaudruz, Bircher, de Courten, Glarner, Schläpfer) propose de classer l'initiative.

Rapporteuse : Gysi Barbara

Pour la commission :
La présidente

Céline Amaudruz

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Travaux menés à ce jour
- 3 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

Conformément aux recommandations de la Commission fédérale pour les questions liées à l'addiction, la législation sera modifiée de telle sorte que la culture, la production, le commerce et la consommation de cannabis contenant du THC poursuivent les objectifs suivants :

- tenir compte de la politique des 4 piliers définie par la Suisse en matière de drogue
- charger les autorités de contrôler la production et le commerce, en particulier à des fins de protection de la jeunesse et des consommateurs ainsi que d'information
- séparer le marché médical et le marché non médical
- assécher le marché noir en supprimant la prohibition
- introduire une taxe et réglementer la publicité
- encadrer la production destinée à un usage personnel.

1.2 Développement

En Suisse, 300 000 personnes consomment régulièrement du cannabis en tant que substance psychoactive. Le Conseil fédéral indique lui-même dans son avis du 23 mai 2018 que l'actuelle interdiction du cannabis dans la loi sur les stupéfiants (LStup) qui vise à protéger la population, agit de manière insuffisante. Malgré cette interdiction, la consommation ne diminue pas, le marché noir se développe, et il n'y a aucun contrôle de la qualité, ni a fortiori de protection des consommateurs. De plus, pour protéger efficacement la jeunesse, il faudrait réguler le marché. Le THC étant une substance psychoactive, à l'instar de l'alcool, la protection des mineurs doit être considérée comme prioritaire. La modification de la loi visée ici doit tenir compte de tous ces éléments. Les recettes fiscales éventuelles seront affectées à la prévention et à la protection de la jeunesse. Seule une réglementation ciblée permettrait, en effet, d'affronter ces problématiques bien connues. Or au lieu d'agir, l'État laisse actuellement le champ libre à des acteurs illicites sur un marché déjà établi. Les conséquences néfastes sont multiples ; le chanvre naturel est par exemple "allongé" en recourant à des substances artificielles toxiques. Non seulement la protection des consommateurs et la traçabilité sont inexistantes, mais l'information des consommateurs est lacunaire (surtout concernant le taux de THC).

Par ailleurs, le chanvre est une plante utilitaire qui figure parmi les plus écologiques et polyvalentes et qui se prête à des applications médicales, sans compter ses qualités de matière première renouvelable. Son potentiel est donc considérable tant pour l'économie que pour l'environnement. L'interdiction du cannabis, par rapport aux drogues licites, ne repose pas sur des bases scientifiques récentes, d'autant que la nocivité du tabac et de l'alcool n'est pas moindre. Les arguments utilisés tiennent de moins en moins sur le plan moral et juridique. Enfin, seul un marché régulé remplirait les exigences de la politique définie par la Suisse en matière de drogue.

2 Travaux menés à ce jour

La commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a donné suite à l'initiative parlementaire le 28 avril 2021, par 13 voix contre 11 et 1 abstention. Le 19 octobre 2021, son homologue du Conseil des États (CSSS-E) s'est ralliée à cette décision par 9 voix contre 2. Par la suite, le 6 avril 2022, la CSSS-N a décidé, par 13 voix contre 6 et 3 abstentions, de confier à une sous-commission le soin de préparer un projet d'acte. Elle a adopté le



mandat de la sous-commission à l'unanimité le 20 mai 2022 : composée de neuf membres, celle-ci doit élaborer un projet d'acte en application de l'initiative parlementaire. Pour ce faire, elle devra tenir compte des résultats obtenus à ce jour dans le cadre des essais pilotes et intégrer dans ses travaux les enseignements recueillis dans d'autres pays, les résultats de la recherche ainsi que d'autres données fondamentales.

Depuis sa création, la sous-commission a tenu cinq séances ordinaires. Lors de la première séance, en août 2022, l'administration lui a présenté, en guise de préambule, un état des lieux détaillé des différentes possibilités de réglementer le cannabis. Parallèlement, la sous-commission a auditionné des associations spécialisées dans la politique en matière de drogues et de dépendances sur le thème clé de la protection de la jeunesse. Sur la base de cet état des lieux, lors de sa deuxième séance en novembre 2022, la sous-commission a examiné plus en détail une sélection de modèles de réglementation, consultant notamment des spécialistes du Québec et d'Allemagne afin d'obtenir des informations détaillées sur la réglementation déjà mise en œuvre ou prévue là-bas. Elle s'est également fait présenter une étude comparative commandée par la Commission fédérale pour les questions liées aux addictions et à la prévention des maladies non transmissibles (CFANT) sur les résultats obtenus jusqu'à présent en matière de légalisation du cannabis aux États-Unis, au Canada et en Uruguay.

Lors des trois séances suivantes, en janvier, mars et août 2023, la sous-commission a discuté des objectifs ainsi que des principes de base d'une future réglementation du cannabis à des fins récréatives, avant de les adopter. D'une manière générale, la sous-commission s'emploie à mettre en place une réglementation globale résolument orientée vers la santé publique. Il s'agit de légaliser les produits à base de cannabis, tout en continuant à les traiter comme des stupéfiants et à ne pas en faire la promotion. Il s'agit également d'autoriser l'autoproduction et la production par des entreprises ou des organisations autorisées par l'État. Il faut que les produits à base de cannabis puissent être achetés à des entreprises ou à des organisations autorisées par l'État. Afin de garantir la protection des jeunes et de la santé, la production, la distribution et la vente doivent être fortement contrôlées par l'État. Il y a en outre lieu de prélever une taxe d'incitation. Enfin, la nouvelle réglementation doit s'inscrire dans la continuité de la politique suisse en matière de drogue, qui s'est jusqu'à présent fondée sur des données probantes. Elle doit également tenir compte des obligations internationales.

D'une manière générale, la nouvelle réglementation doit avoir pour but de garantir la protection des consommateurs et consommatrices ainsi que de la population, et en particulier des jeunes. Il faut réduire la consommation problématique de cannabis. À noter qu'une partie de la sous-commission continue de rejeter le principe d'une nouvelle réglementation du cannabis à des fins récréatives.

Sur la base de ces objectifs et données de référence, il y a lieu de clarifier diverses questions en aval, afin de pouvoir élaborer les dispositions légales. La sous-commission a déjà discuté de certaines de ces questions. Afin d'établir les bases de discussion pour les questions plus complexes, il est nécessaire de procéder à des clarifications supplémentaires de la part des différents services de l'administration concernés et de faire appel à des spécialistes externes. Les prochaines étapes consisteront à procéder à ces clarifications, à répondre aux autres questions en aval et à élaborer ensuite un projet d'acte à l'intention de la CSSS-N. La sous-commission prévoit d'examiner le projet d'acte durant le quatrième trimestre 2024.



3 Considérations de la commission

La commission salue les travaux de la sous-commission et les travaux de soutien de l'administration. Elle constate que la nouvelle réglementation globale du cannabis est un projet législatif d'une complexité extrême, qui ne porte pas seulement sur des questions de protection de la santé, mais touche également divers domaines de droits tels que l'économie et la fiscalité, la circulation routière, le droit pénal ou encore le droit international public. De plus, il n'y a que peu d'expériences à l'étranger sur lesquelles il est possible de s'appuyer. Sans compter que les produits à base de cannabis à réglementer évoluent constamment.

Afin que la sous-commission et l'administration disposent de suffisamment de temps pour examiner en détail ces questions multiples et complexes et présenter ensuite un avant-projet, il y a lieu de prolonger de deux ans le délai d'élaboration du projet d'acte.

Toujours opposée à la légalisation du cannabis à des fins récréatives, la minorité de la commission propose de classer l'initiative parlementaire. Elle est convaincue qu'il faut plutôt miser sur la prévention systématique, le travail d'information et une répression plus efficace. Selon elle, un accès facile aux produits cannabiques empêcherait une prévention crédible sur les risques liés à la consommation de ces produits. La minorité se demande en outre si la légalisation permettrait effectivement d'assécher le marché noir. Enfin, elle fait remarquer que l'Organe international de contrôle des stupéfiants s'oppose également à la légalisation.