

Régulation du cannabis

« protéger et contrôler »

Un modèle qui concilie contraintes économiques et protection de la population

Un groupe de travail¹ réunissant des représentants du domaine de la prévention des addictions et de la filière du cannabis suisse s'est retrouvé pour formuler un modèle pouvant s'appliquer au contexte helvétique. Le modèle poursuit des objectifs de sécurité et de santé publique, tout en permettant le développement d'une économie locale du cannabis suisse, dans le respect de durabilité et de responsabilité. Il tient compte de la nature fédéraliste qui caractérise le système politico-administratif de notre pays et vise à générer des recettes fiscales destinées au financement des mesures d'accompagnement. Ce document synthétise les principes de base de ce modèle de régulation.

Deux piliers - 10 principes

1. Protéger la population

Pour protéger les groupes vulnérables, favoriser les usages à faible risque et minimiser les dommages qui peuvent être associés à la consommation de cannabis.

1. Protéger les mineurs
2. Promouvoir les usages à faible risque pour la santé
3. Informer les consommateurs
4. Prévenir et sanctionner la conduite et certaines activités professionnelles sous influence du cannabis
5. Limiter la présence du cannabis dans l'espace public et la publicité

2. Contrôler et réguler le marché

Pour s'assurer que le marché réponde à des règles claires, que les pouvoirs publics disposent des instruments nécessaires à sa régulation et qu'une partie des revenus soit attribuée aux mesures d'accompagnement

6. Contrôler la production et assurer sa traçabilité
7. Séparer le marché médical et non-médical
8. Vendre les produits du cannabis en magasins spécialisés
9. Taxer le cannabis pour financer les mesures d'accompagnement
10. Encadrer la production pour usage personnel

¹ Membres du groupe de Travail : Simon Anderfuhren-Biget, Cédric Heeb, Jean-Félix Savary, Frank Zobel.

Protéger la population

Pour protéger les groupes vulnérables, favoriser les usages à faible risque et réduire les dommages qui peuvent être associés à la consommation de cannabis.

1. Protéger les mineurs

- L'accès au marché légal est réservé aux adultes. Les commerces doivent vérifier l'âge de leurs clients.
- Les produits sont emballés et étiquetés en fonction de leur niveau de dangerosité. Des indications stipulent qu'ils ne doivent pas être mis à disposition de mineurs (interdit aux -18ans) et qu'ils doivent être stockés en un lieu non accessible aux enfants figurent sur les produits.
- Une partie de la taxe spécifique sur les produits du cannabis est attribuée aux mesures de prévention visant les mineurs.

2. Promouvoir des usages à faible risque pour la santé

- Les produits sont taxés en fonction d'un indicateur de dosage et de dangerosité (cf. Annexe 1). Seuls les modes de consommation les moins nocifs, alternatifs à la combustion, peuvent faire l'objet d'une promotion dans les magasins spécialisés.
- La vente de tabac et d'accessoires pour la consommation par combustion (papiers, briquets, filtres, pipes à eau, etc.) est interdite dans les commerces vendant du cannabis, de même que la vente d'alcool et d'autres substances psychoactives.
- La production et la vente de produits comestibles contenant des cannabinoïdes fera l'objet d'un encadrement spécifique (dosages, types, présentation, information au consommateur, etc.).

3. Protéger et informer les consommateurs

- Les produits de cannabis doivent comporter des messages de prévention et des conseils de réduction des risques appropriés. Ceux-ci concernent notamment le stockage des produits et les risques liés à la sécurité routière.
- Les produits du cannabis sont vendus dans des emballages indiquant, au minimum: le pays de provenance, le mode de production, la composition (liste

des ingrédients), le taux (valeur relative %) et la quantité des principaux cannabinoïdes (THC, CBD). Le numéro de lot devra aussi permettre d'obtenir, sur internet, des informations complémentaires comme les résultats des tests effectués par les laboratoires accrédités².

4. Prévenir et sanctionner la conduite et les activités professionnelles à risque sous l'influence du cannabis

- Un taux d'ébriété cannabique entraînant une altération significative de la capacité de conduire un véhicule doit être défini. Des autotests du taux d'ébriété cannabique doivent aussi être développés et promus.
- En état d'ébriété cannabique, il est interdit de conduire un véhicule à moteur ou d'exercer une activité professionnelle jugée à risque. Une campagne d'information et des pictogrammes spécifiques doivent rappeler ces interdictions ainsi que la durée des effets du cannabis.

5. Limiter la publicité et la présence du cannabis dans l'espace public

- La consommation de cannabis dans l'espace public est soumise aux mêmes règles que celles valables pour la consommation des produits du tabac.
- La publicité non-sollicitée et la promotion des produits du cannabis, ou leur remise gratuite dans l'espace public, sont interdites. La promotion dans les magasins spécialisés est autorisée, si elle n'est pas visible de l'extérieur.

² La question des normes (taux de polluants, tels que pesticides, fongicides, etc..) relatives aux différents produits n'est pas abordée dans ce document car elles relèvent de l'effort de coordination des opérateurs de la branche (SNV), à l'instar des pratiques usuelles pour les différents secteurs économiques (autocontrôle).

Contrôler et réguler le marché

Pour s'assurer que le marché réponde à des règles claires, que les pouvoirs publics disposent des instruments nécessaires à sa régulation et qu'une partie du revenu des taxes soit attribuée aux mesures d'accompagnement.

6. Contrôler la production et assurer sa traçabilité

- Une structure interdépartementale, la « Régie nationale de Régulation et de suivi du Cannabis (RRC) » est mise en place. Son activité est financée par le revenu des taxes liées à la vente de cannabis. La régie assure que l'importation, la production, la transformation et le commerce des produits du cannabis font l'objet d'un suivi "de la graine à la vente". Elle est responsable de la taxation des produits et propose, en collaboration avec les autorités cantonales compétentes, des formations permettant aux opérateurs du marché de remplir leurs obligations légales.
- La Régie gère une base de données nationale qui sert au suivi et au contrôle du marché, ainsi qu'à la taxation des produits. Tout plant de cannabis cultivé sur le territoire suisse, qu'il concerne le marché ouvert, pharmaceutique ou l'auto-culture, doit être enregistré dans cette base de données. Tous les opérateurs de la filière commerciale (cultivateurs/importateurs, transformateurs, commerçants et vendeurs), ainsi que les transactions qu'ils effectuent, doivent être enregistrés dans cette base de données. L'attribution de licences aux acteurs du marché se fait en tenant compte des règles fixées par les cantons (p.ex : nombre de licences pour des commerces physiques, voir plus loin) qui les communiquent à la régie.
- Tout produit de cannabis prêt à la mise en vente dans le marché régulé fait l'objet d'une annonce de mise sur le marché préalable auprès de la régie, incluant les tests effectués en laboratoire. La régie vérifie que l'annonce est conforme au cadre légal, respecte les normes de production établies, et les prescriptions d'étiquetage. Le cannabis et les produits du cannabis enregistrés et taxés portent un code barre et un numéro de lot sur leur emballage. Ceux-ci permettent l'identification et la traçabilité des produits en vente.

7. Séparer les marchés médical et non-médical

- Le marché du cannabis destiné aux adultes est distinct du marché des médicaments contenant des cannabinoïdes prescrits par les médecins. Ces médicaments sont certifiés par les autorités compétentes et commercialisés uniquement en pharmacie. Leur production et commercialisation répondent aux normes exigées dans le domaine thérapeutique.
- Les commerces spécialisés de cannabis (voir point 8) ne peuvent vendre les médicaments enregistrés et certifiés. Ils peuvent transmettre le nom de pharmacies, cliniques et de médecins spécialisés dans les traitements médicaux à base de cannabinoïdes.

8. Vendre les produits en magasins spécialisés

- Les produits du cannabis sont vendus uniquement dans des magasins ou sur des sites spécialisés. Les points de vente (physique ou en ligne) doivent être enregistrés auprès de la régie nationale de régulation et de suivi du cannabis (RRC).
- Les cantons peuvent refuser que des autorisations pour des magasins physiques spécialisés soient délivrés pour leur territoire, mais ne peuvent le faire pour les sites internet. Les ressortissants des cantons sans commerces physiques spécialisés peuvent acheter du cannabis sur les sites internet ou dans les commerces implantés dans d'autres cantons.
- Les magasins spécialisés en produits de cannabis (y compris en ligne) doivent posséder une licence d'exploitation délivrée par la régie fédérale. Les cantons peuvent édicter des règles propres s'agissant de la localisation et de la concentration des commerces physiques spécialisés en produits du cannabis (par exemple, distance des écoles, nombre de commerces, etc). Celles-ci sont communiquées à la régie qui les applique lors de l'attribution des licences.
- Les magasins spécialisés en produits de cannabis sont tenus d'employer du personnel de vente formé (cf. Annexe 2).

9. Taxer et financer les mesures d'accompagnement

- Une taxe spécifique est établie et perçue à l'échelon fédéral. Une part significative de la taxe spécifique est redistribuée aux cantons pour financer

les mesures d'accompagnement (prévention, réduction des risques, traitements).

- Le système de taxe favorise les modes de consommation les moins nocifs pour la santé (voir point 2). Le niveau de taxation vise la réduction de la consommation mais aussi la disparition du marché illégal.

10. Encadrer la production pour usage personnel

- La production pour usage personnel est autorisée pour les individus majeurs et les associations de consommateurs enregistrées. La quantité autorisée par individu est limitée. Les associations peuvent cultiver un nombre de plantes correspondant au nombre de leurs membres qui ne doit pas dépasser cent.
- Tout plant de cannabis cultivé pour usage personnel doit faire l'objet d'un enregistrement dans la base de données nationale.
- La vente de cannabis à autrui ainsi que la cession ou la remise aux mineurs est strictement interdite. Les associations de consommateurs ont l'interdiction de remettre du cannabis aux individus qui ne sont pas membres de l'association.

Annexe 1 : Modèles de taxation

Une taxation efficace des produits du cannabis est l'une des variables cruciales d'un modèle de régulation. Un niveau trop élevé contribue au maintien du marché illégal. Un niveau de taxation trop bas, en revanche, pourrait inciter les usagers de cannabis à consommer des quantités trop importantes en raison du faible prix des produits. Il convient dès lors de trouver un optimum qui garantit un faible niveau de consommation, tout en ne créant pas des opportunités pour le marché noir. Par ailleurs, dans une perspective de réduction des dommages, il convient d'inciter les usagers à consommer les produits à plus faible risque.

Options de taxation

Différentes options de taxation peuvent contribuer à atteindre cet objectif :

- Taxation graduelle en fonction du ratio CBD/THC (le THC est associé à l'intoxication et aux risques qui y sont liés, alors que le CBD par son effet agoniste peut les atténuer). Taxation graduelle en fonction du taux de principe actif (ici, seulement THC). Plus la concentration est élevée, plus le pourcentage de taxe est élevé.
- Taxation en fonction de la quantité brute de principes actifs purs (ici, seulement THC), à la manière de la dîme sur l'alcool.
- Taxation ad valorem du prix de vente au détail.

Perception et redistribution de l'impôt

Une taxe spécifique sur le cannabis doit être perçue à l'échelon fédéral. Par contre, c'est au niveau des cantons que les coûts sont les plus élevés. Un pourcentage significatif des recettes doit donc être reversé aux cantons, qui supportent la majeure partie des coûts de la régulation et des mesures d'accompagnement. Les modèles de redistribution de la taxe sur les spiritueux (art 131 Cst.), ou de la taxe prévention sur les loteries (Concordat sur les jeux), offrent des modèles qui ont fait leur preuves, facilement transférable au domaine du cannabis.

Deux options sont possibles : une redistribution au prorata de sa population (dîme sur l'alcool), ou un pourcentage de la taxe du produit acheté sur son territoire (taxe sur les loteries).

Annexe 2 : Commerce soumis à licence et formation du personnel de vente

Le modèle proposé part du principe que les produits du cannabis ne sont pas anodins, que leur consommation comporte un certain risque et que les consommateurs sont peu éduqués quant à leur usage. Le cannabis n'est ainsi pas toujours un produit homogène et ses effets varient en fonction de différentes variables. En Suisse, le commerce de substances psychoactives, en raison de leur dangerosité pour la santé de la population, est soumis à des conditions. Alors que la Confédération fixe les conditions cadres, les Cantons sont responsables du contrôle sur leur territoire et peuvent prendre des mesures supplémentaires.

Dans le modèle de régulation proposé, les magasins spécialisés dans le commerce des produits du cannabis (en ligne et terrestre) doivent solliciter une autorisation d'exploitation (licence). Une telle mesure permet de s'assurer que l'exploitant remplit les conditions légales, maîtrise la réglementation relative aux produits commercialisés (i.e. vente aux mineurs, horaires, etc.) et aux conditions de travail en vigueur dans la branche. La prévention des dépendances, et le repérage des consommations problématiques font aussi partie des compétences requises. Un certificat de vendeur pour le personnel de vente permettrait de certifier que le détenteur bénéficie de connaissances et de compétences suffisantes.

Le cannabis contient plus de 80 cannabinoïdes et une centaine de terpènes. En raison de nombreux croisements, il existe à ce jour une multitude de variétés de cannabis dont les effets (type, intensité, durée) varient en fonction de la quantité totale de cannabinoïdes et de leur ratio (principalement CBD et THC) ainsi que de leur profil terpénique (entre 8 et 10 terpènes principaux). Le mode de consommation (combustion, vaporisation, ingestion, application sublinguale ou dermique) influence la pharmacodynamique et la pharmacocinétique du cannabis. La régulation des produits du cannabis va aussi conduire à une diversification et à une multiplication des produits commercialisés. Comme les consommateurs de produits de cannabis ne sont souvent que peu informés de ces subtilités, il est important que le personnel de vente puisse apporter conseils, informations et éducation pour guider le consommateur vers des produits à même de satisfaire leur demande/besoin et de réduire l'impact sur leur santé.

Annexe 3 : Définitions utilisées

Associations de Consommateurs de Cannabis (ACC): Collectif d'usagers de cannabis qui se regroupent pour cultiver ou faire cultiver du cannabis pour leurs besoins, sans réaliser des profits.

Autoculture : Ce terme fait référence à la culture, en petites quantités, de cannabis THC ou CBD destinée à l'usage personnel ou à la cessation gratuite à un cercle restreint de proches.

Cannabinoïdes : Substances actives présente, à concentrations variables, dans le cannabis. Le THC et le CBD sont les plus connus du grand public.

CBD (cannabidiol) : Cannabinoïde aux propriétés thérapeutiques. Si le cannabis contenant moins de 1% de THC et des quantités plus importantes de Cannabidiol (CBD), il est légal en Suisse. Le CBD n'a pas d'effets psychotropes comme le THC.

THC (tétrahydrocannabinol) : Les termes cannabis THC et produits de cannabis THC sont utilisés pour caractériser le cannabis contenant plus de 1% de THC et dont la production, le commerce, la possession et l'usage sont interdits du point de vue de la Loi fédérale sur les stupéfiants. Les patients qualifiés peuvent toutefois demander une autorisation exceptionnelle auprès de l'OFSP afin d'avoir accès à des médicaments contenant du THC.

Terpènes : Les terpènes sont des molécules volatiles responsables du parfum et du goût typé du cannabis. Plus de 120 terpènes ont été identifiés dans les différentes variétés de cannabis³. Ces substances ont un large spectre d'effets connus. Certaines interagissent avec les cannabinoïdes et modulent leurs effets, ce que l'on nomme aussi « l'effet d'entourage »⁴. La quantité et le profil (ratio) de terpènes dans les produits finis dépendent de nombreux facteurs tels que : la variété, le mode de culture ou de séchage.

³ Hazekamp, A., Tejkalová, K., & Papadimitriou, S. (2016). Cannabis: from cultivar to chemovar II—a metabolomics approach to Cannabis classification. *Cannabis and Cannabinoid Research*, 1(1), 202-215.

⁴ Russo, E. B. (2011). Taming THC: potential cannabis synergy and phytocannabinoid-terpenoid entourage effects. *British Journal of Pharmacology*, 163(7), 1344-1364.