

Avant-projet de la Loi fédérale sur les produits cannabiques (LPCan) - Déterminations

Mesdames, Messieurs,

Voici les déterminations du Ministère public sur l'avant-projet de la Loi fédérale sur les produits cannabiques (LPCan), voici mes observations, étant précisé que la numérotation des articles reprend celle de l'avant-projet :

Préambule

Cet avant-projet de LPC, actuellement en consultation jusqu'au 1^{er} décembre 2025, a été établi par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) et fait suite à l'initiative parlementaire SIEGENTHALER intitulée : « Réguler le marché du cannabis pour mieux protéger la jeunesse et les consommateurs ».

En résumé, cet avant-projet prévoit d'autoriser les adultes résidant durablement en Suisse à accéder au cannabis en quantités limitées, soit par la culture personnelle (autoapprovisionnement), soit par l'achat dans des points de vente agréés par les cantons (commerces) ou par la Confédération (vente en ligne). Ces lieux de vente ne devront pas poursuivre de but lucratif : les éventuels bénéfices devront être affectés à la prévention, à la réduction des risques ou à l'aide en cas d'addiction.

Les frais liés à l'exécution des dispositions cantonales seront couverts par des indemnités et émoluments. La Confédération prélèvera quant à elle une taxe d'incitation visant à majorer le prix des produits les plus nocifs, dont les recettes seront redistribuées à la population par le biais de l'assurance-maladie obligatoire. Les dispositions concernant la circulation routière restent, quant à elles, inchangées.

Les buts de l'avant-projet sont ainsi en substance :

1. Sortir du régime du tout répressif qui ne parvient pas à endiguer le marché noir;
2. Protéger la santé publique et la jeunesse en garantissant un contrôle sur la qualité et la sécurité du produit (Personnel de vente spécialement formé, renforcement de la prévention, vente de produits cannabiques à but lucratif interdite, etc.);
3. Réduire le marché illégal;
4. Monitorer et évaluer.

L'avant-projet prévoit en ce sens un modèle de distribution non lucratif basé sur des concessions cantonales attribuées à des points de vente. La vente en ligne existera également, mais sera exclusivement du ressort de la Confédération, qui en aura ainsi la charge.

Il existera une interdiction de l'intégration verticale, c'est-à-dire que les titulaires d'une autorisation de culture ou de fabrication ne pourront pas participer à la vente en ligne ou sur les points de vente. De même, les titulaires d'une concession de vente ou de vente en ligne ne pourront pas cultiver, fabriquer ou importer des produits cannabiques, ni participer à la culture ou à la fabrication de ces produits, que ce soit en Suisse ou à l'étranger.

En outre, les quantités que les particuliers pourront détenir dans l'espace public et chez eux seront beaucoup plus importantes qu'aujourd'hui (cf. art. 7 et 14 de l'avant-projet notamment). S'il était souhaité d'avoir une loi, qui fixe des limites claires s'agissant des quantités de produits cannabiques qu'un particulier a le droit de cultiver, d'acquérir, de détenir, de transporter dans l'espace public, etc., l'on constate que l'avant-projet de loi complexifie en réalité la tâche de la police et du Ministère public en fixant des limites basées sur la teneur en THC des produits cannabiques, ce qui, concrètement, sera très difficile à appliquer (cf. observations concernant les art. 7 et 14 de l'avant-projet).

De plus, le matériel de reproduction des plantes de cannabis (graines et boutures de cannabis) **ne sera plus** considéré comme des stupéfiants. Il sera ainsi légal d'en détenir, d'en acquérir, mais également d'en vendre et d'en importer **sans** nécessité d'être au bénéfice d'une autorisation.

Enfin, il est prévu que les éventuels bénéfices réalisés par les points de vente ou par la vente en ligne soient affectés à la prévention, à la réduction des risques ou à l'aide en cas d'addiction uniquement. **Il n'est ainsi pas prévu que ces bénéfices soient également reversés en partie au quatrième pilier, soit à la répression.**

Examen de l'avant-projet de la LPCan

Chapitre 2 : Principes

Article 7 : Possession dans l'espace public

« Dans l'espace public, les particuliers sont autorisés à posséder :

- a. des produits cannabiques dont la teneur totale en THC ne dépasse pas cinq grammes au maximum, ou
- b. les quantités maximales suivantes de produits issus de l'auto-apvisionnement:
 1. 30 grammes de cannabis non transformé, ou
 2. 15 grammes de haschich ou d'autres extraits de cannabis. ».

Art. 7 let. a : Selon le Message explicatif (p. 56-57), les indications figurant sur l'emballage contenant les produits cannabiques permettront de vérifier que ceux-ci contiennent une teneur totale en THC de cinq grammes au maximum.

Toutefois, concrètement, il sera difficile de déterminer si la totalité des produits cannabiques détenus par une personne contient effectivement une teneur en THC de

maximum 5 grammes. En effet, comment déterminer la teneur en THC totale des produits cannabiques détenus par une personne si ceux-ci ne sont plus dans leur emballage d'origine ? De même, comment déterminer la teneur en THC si le sachet n'est pas complet, mais entamé ? Si le particulier détient plusieurs emballages entamés ? Etc.

Il sera ainsi, du point de vue du Ministère public, très difficile dans la pratique de vérifier la limite fixée à la lettre a de l'article 7. Cette formulation doit ainsi être revue.

Par ailleurs, il sera difficile de distinguer le haschich provenant de l'achat dans un point de vente ou en ligne (art. 7 let. a) de celui provenant de l'autoapprovisionnement (art. 7 let. b ch. 2) si le particulier n'a pas conservé ces produits cannabiques dans leur emballage d'origine. Or, les quantités autorisées par l'avant-projet ne sont pas les mêmes.

Les limites fixées par cet article doivent ainsi être revues et ne doivent pas se fonder sur la teneur en THC des produits cannabiques.

Chapitre 3 : Autoapprovisionnement

Article 14 : Possession à titre privé

«1 Les adultes sont autorisés à posséder à titre privé des produits issus de l'autoapprovisionnement contenant au maximum 75 grammes de THC.

2 Il est présumé que les produits suivants contiennent les quantités de THC indiquées ci-après:

- a. 100 grammes de cannabis séché non transformé: 15 grammes de THC;*
- b. 100 grammes de cannabis frais non transformé: 5 grammes de THC;*
- c. 100 grammes de haschich: 25 grammes de THC, et*
- d. 100 grammes d'extrait de cannabis à base de solvant: 75 grammes de THC. ».*

Les quantités et limites fixées à l'article 14 ne concernent que les produits cannabiques provenant de l'autoapprovisionnement. Elles ne s'appliquent ainsi pas aux produits provenant des points de vente ou de la vente en ligne.

Dans la pratique, il sera très difficile de distinguer les produits cannabiques provenant de l'autoapprovisionnement de ceux remis gratuitement par un tiers ou de ceux achetés légalement et pour lesquels les quantités autorisées ne sont pas les mêmes. Ces distinctions entre les produits cannabiques provenant de l'autoapprovisionnement et les produits provenant de points de vente légaux ou de la vente en ligne risquent ainsi de complexifier fortement le travail de la police et du Ministère public.

Chapitre 5 : Vente de produits cannabiques

Section 1 : Concession

Article 40 : Conditions d'octroi de la concession

«1 La concession peut être octroyée si le requérant:

- a. est une personne morale de droit privé qui a son siège en Suisse;*

- b. vend des produits cannabiques dans un but non lucratif;*
 - c. affecte intégralement les éventuels bénéfices de la vente de produits cannabiques, dans la mesure où ils dépassent la rémunération adéquate de la part de capital propre, à la prévention, à la réduction des risques et à l'aide en cas d'addiction en conformité avec les stratégies cantonales et nationales en matière de santé;*
 - d. offre la garantie d'une exploitation de vente régulière et d'une activité commerciale irréprochable;*
 - e. désigne une personne responsable de la concession;*
 - f. prouve que la personne responsable de la concession n'a pas d'inscription au casier judiciaire pour des infractions à la LStup11 ou à la présente loi;*
 - g. garantit que les salaires sont conformes aux usages locaux, professionnels et sectoriels et qu'aucune provision sur les ventes au sens de l'art. 322b du code des obligations n'est convenue, et*
 - h. atteste qu'un éventuel local de consommation répond aux exigences de l'art. 43.*
- 2 Les cantons peuvent prévoir que les points de vente doivent respecter une distance minimale par rapport aux établissements de formation accueillant des mineurs.
- 3 Le Conseil fédéral fixe les modalités des conditions d'octroi de la concession, en particulier le calcul de la rémunération adéquate de la part de capital propre. ».

L'article 40 al. 1 let. c de l'avant-projet prévoit que les éventuels bénéfices provenant de la vente de produits cannabiques, dans la mesure où ils dépassent la rémunération adéquate de la part de capital propre, doivent être intégralement affectés **à la prévention, à la réduction des risques et à l'aide en cas d'addiction. Le pilier de la répression est ainsi exclu des bénéficiaires.**

D'après l'analyse d'impact de la réglementation (AIR 2025) réalisée par un institut privé, les recettes de l'Etat provenant des impôts et des amendes devraient augmenter, avec cette nouvelle loi, de 14 millions de francs, passant ainsi de 25 à 39 millions (Message, p. 160).

Or, le marché illégal des produits cannabiques ne va pas immédiatement disparaître, ni même complètement. Le Message explicatif le reconnaît d'ailleurs expressément, parlant de recul du marché illégal, mais pas de disparition complète de ce marché noir. Le Message mentionne d'ailleurs qu'au bout de dix ans, d'après les projections, encore 10% à 20% des produits cannabiques consommés proviendraient du marché illégal (Message, p. 158).

Le pilier de la répression devra ainsi continuer à jouer un rôle important s'agissant des produits cannabiques afin de limiter le plus possible le marché illégal. En outre, des moyens importants et supplémentaires devront être mis en œuvre pour dissuader les consommateurs de continuer à s'approvisionner au marché noir et pour poursuivre les justiciables violant la LPCan.

L'introduction du Message explicatif indique d'ailleurs que c'est la collectivité qui assume les coûts liés à la lutte contre le marché illégal (Message, p. 2). Dans le message explicatif, il est d'ailleurs admis que des dépenses supplémentaires liées à la poursuite

pénale des individus violant la LPCan et à l'exécution des peines sont prévisibles selon l'analyse d'impact de la réglementation (AIR 2025) (Message, p. 155-156).

Il est dès lors incompréhensible que le pilier de la répression ne puisse pas également percevoir une partie des éventuels bénéfices provenant de la vente de produits cannabiques.

L'article 40 al. 1 let. c de l'avant-projet doit donc être modifié pour inclure le pilier de la répression.

Section 4 : Vente en ligne

Le fait que la vente en ligne soit autorisée par l'avant-projet est assez étonnant. En effet, il est très difficile de contrôler ce qui se passe sur internet, de pouvoir vérifier l'âge des acheteurs, de pouvoir protéger les mineurs, etc. En outre, contrairement à la vente de produits cannabiques dans des points de vente, il n'y a jamais eu d'essais-pilotes d'achats de produits cannabiques sur internet. Il paraît ainsi prématuré de prévoir une possibilité de vente en ligne de produits cannabiques. Cette possibilité devrait ainsi être supprimée de l'avant-projet de la LPCan.

Si toutefois, il devait être décidé de maintenir la vente en ligne de produits cannabiques dans l'avant-projet de loi, les modifications suivantes devraient être effectuées :

Article 49 : Conditions d'octroi de la concession

«1 La concession peut être octroyée si le requérant:

- a. est une personne morale de droit privé qui a son siège en Suisse;*
- b. vend des produits cannabiques dans un but non lucratif;*
- c. affecte intégralement les éventuels bénéfices de la vente de produits cannabiques, dans la mesure où ils dépassent la rémunération adéquate de la part de capital propre, à la prévention, à la réduction des risques et à l'aide en cas d'addiction en conformité avec les stratégies nationales en matière de santé;*
- d. offre la garantie d'une exploitation de vente régulière et d'une activité commerciale irréprochable;*
- e. désigne une personne responsable de la concession;*
- f. prouve que la personne responsable de la concession n'a pas d'inscription au casier judiciaire pour des infractions à la LStup14 ou à la présente loi, et*
- g. garantit que les salaires sont conformes aux usages locaux, professionnels et sectoriels et qu'aucune provision sur les ventes au sens de l'art. 322b du code des obligations n'est convenue.*

2 Le Conseil fédéral fixe les modalités des conditions d'octroi de la concession, en particulier le calcul de la rémunération adéquate de la part de capital propre. ».

L'article 49 al. 1 let. c de l'avant-projet prévoit que les éventuels bénéfices provenant de la vente de produits cannabiques, dans la mesure où ils dépassent la rémunération adéquate de la part de capital propre, doivent également être intégralement affectés à la

prévention, à la réduction des risques et à l'aide en cas d'addiction. Le pilier de la répression est ainsi aussi exclu des bénéficiaires, ce qui n'est pas normal.

Il est ici fait référence à l'argumentaire développé ci-dessus s'agissant de l'article 40 de l'avant-projet et qui doit être repris intégralement.

L'article 49 al. 1 let. c de l'avant-projet doit donc être modifié pour inclure le pilier de la répression.

Article 52a : Interdiction de livraison nocturne

« La livraison de produits cannabiques est interdite entre 22 h et 6 h. ».

Une minorité de la commission a proposé que les livraisons de produits cannabiques soient interdites entre 22h00 et 6h00, **limitation qui n'a pas été reprise dans l'avant-projet.**

Pourtant, l'avant-projet de loi prévoit une telle limitation pour la vente de produits cannabiques dans les points de vente (cf. art. 44 al. 1).

Selon le Message explicatif (p. 103), cette restriction se fonde sur des raisons de santé publique et sur des considérations de sécurité, comme la volonté d'éviter par exemple le bruit sur la voie publique. Il existe dans le domaine de l'alcool des études confirmant une forte corrélation entre des horaires de ventes étendus d'alcool et des dommages matériels provoqués par la consommation d'alcool. Il est donc raisonnable de penser qu'une réduction des horaires pourrait aussi être une mesure efficace contre les conséquences négatives de la consommation de cannabis. En effet, si les produits sont disponibles en tout temps, la consommation devrait augmenter, en particulier chez les jeunes adultes.

Au vu des considérations avancées pour limiter les horaires de vente des produits cannabiques dans les points de vente, il est incohérent de ne pas limiter également la livraison de produits cannabiques provenant de la vente en ligne. Cette limitation d'horaire doit ainsi être ajoutée, comme requis par la minorité.

L'article 52a doit donc être ajouté à l'avant-projet de loi.

Veuillez croire, Mesdames, Messieurs, à l'expression de notre respectueuse considération.

Renens, le 7 octobre 2025

pr Le Collège des Procureurs:



Eric KALTENRIEDER

Procureur général