

Madame
Barbara Gysi
Présidente de la Commission de la
sécurité sociale et de la santé publique
3003 Berne

Réf. : 25_COU_6663

Lausanne, le 19 novembre 2025

Réponse du Conseil d'Etat à la consultation fédérale relative à l'avant-projet de loi fédérale sur les produits cannabiques (LPCan)

Madame la Présidente,

Le Conseil d'Etat a l'honneur de vous adresser ci-après sa position en réponse à la consultation relative à l'avant-projet de loi fédérale sur les produits cannabiques (LPCan). Vous trouverez également, ci-joint, la prise de position du Ministère public.

En préambule, le Conseil d'Etat souhaite saluer la qualité du travail réalisé par la Commission sur un sujet délicat dont les enjeux sont multiples. Il se réjouit de constater que les projets pilotes en cours, en particulier le projet Cann-L à Lausanne, ont inspiré plusieurs dispositions prévues dans cet avant-projet, ce qui lui confère une valeur pratique tout à fait intéressante et bien documentée.

Appréciation générale

Constatant les limites du cadre légal actuel en matière de cannabis, le Conseil d'Etat, dans sa majorité, est favorable à franchir le pas d'une légalisation réglementée du cannabis, tout en exprimant certaines réserves détaillées plus bas. En ce sens, il rejoint en partie les positions exprimées par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), lesquelles rencontrent des divergences au sein de leurs comités respectifs.

Il constate avec satisfaction que le projet est largement orienté sur des objectifs de santé publique et qu'il intègre des dispositions absolument nécessaires, comme l'interdiction de vente aux mineurs, une distance minimale entre les lieux de vente et les établissements de formation, l'organisation d'achats-tests, l'interdiction de la publicité, la tolérance zéro en matière de circulation routière, ainsi que des garde-fous importants visant à contenir le marché du cannabis : l'interdiction de l'intégration verticale (producteur-détaillant), un modèle de vente à but non lucratif avec l'allocation des éventuels bénéfices pour la prévention, le conseil et l'aide en cas d'addiction.

Le Conseil d'Etat approuve en outre le rôle conféré aux autorités cantonales en ce qui concerne le droit de vendre des produits cannabiques et apprécie la latitude qui leur est donnée à cet égard quant au nombre et au type de lieux de vente. Cela permettra aux autorités cantonales de dimensionner l'offre en tenant compte de la situation observée sur le territoire ainsi que la sensibilité des communes sur ce sujet.

L'avant-projet offre des leviers intéressants pour la prévention, mais comporte aussi des risques de banalisation et d'accessibilité indirecte. L'efficacité dépend fortement d'une application stricte, d'un dispositif complet de suivi (évolution du marché et des comportements des consommateurs) et de la capacité parallèle à développer des programmes de prévention adaptés aux jeunes. Malgré les interdictions de vente aux mineurs, la légalisation règlementée du cannabis aura potentiellement pour effet d'accroître, globalement, l'accessibilité du produit auprès des jeunes par le biais de leur entourage. En ce sens, il sera particulièrement important de surveiller l'évolution des comportements avec des outils épidémiologiques appropriés, d'adapter et de renforcer les mesures de prévention ou même d'en prendre de nouvelles, et ce tant au niveau de la Confédération que des cantons. Le Conseil d'Etat soutient en ce sens la mise en place d'un dispositif de monitoring de qualité (art. 68) et la conduite d'évaluations périodiques (art. 69), tous deux absolument nécessaires pour adapter nos programmes.

Le Conseil d'Etat salue le fait que le cannabis conserve sa nature juridique de stupéfiant et qu'il ne soit pas indument assimilé ni traité comme une denrée alimentaire ou un produit thérapeutique, ce qui justifie la mise en place d'un système de contrôle spécifique (voir ci-après).

Dans l'intérêt de la sécurité routière, le Conseil d'Etat est favorable au maintien de la limite actuelle de 1,5 µg/L de THC dans le sang total et invite le législateur à renoncer à l'introduction d'une limite plus élevée.

Le Conseil d'Etat s'oppose à certaines dispositions ou émet des réserves importantes sur des aspects particuliers. Il souhaite que des modifications soient apportées à certains chapitres dans le cadre d'une version ultérieure de ce projet législatif.

Vente par Internet (art. 48 et suivants)

Nous nous opposons dans un premier temps à la vente de cannabis par internet. A ce jour aucune expérimentation n'a été menée en Suisse dans le cadre des essais-pilotes et l'expérience acquise avec le tabac et l'alcool montre à l'évidence que des mineurs peuvent encore facilement accéder à ces produits faute de mesures de contrôle suffisamment efficaces. Si cette possibilité devait être maintenue, le Conseil d'Etat estime que cette vente devrait être autorisée par les cantons et réalisée par les points de vente terrestres expressément autorisés. Seules les personnes inscrites dans ces lieux de vente devraient accéder à cette modalité d'achat. Cela permettra notamment une vérification plus sûre de l'âge des acquéreurs.

Il est fort probable que la vente par internet détourne les consommateurs de lieux de vente terrestres, alors que ces derniers sont plus à même de les conseiller en termes de prévention, de réduction des risques et de mise en lien avec des consultations spécialisées. Le Conseil d'Etat estime que le modèle proposé par la Commission ne correspond pas à l'esprit général de l'avant-projet dans son ensemble.

S'agissant des horaires de livraison, si la vente par internet devait être maintenue, nous soutenons l'avis de minorité qui prévoit d'interdire la livraison de produits cannabiques entre 22h00 et 06h00 (art. 52a) par analogie aux horaires prévus pour les lieux de vente terrestres.

Locaux de consommation (art. 40 et 43)

Le Conseil d'Etat doute de la pertinence de locaux de consommation spécifiques pour le cannabis car ils pourraient contribuer à banaliser la consommation et pourraient même constituer une forme de publicité.

Modèle de taxation (art. 62 et suivants)

Le Conseil d'Etat n'adhère pas au modèle de taxation proposé. Celui-ci est défavorable aux cantons qui ont pourtant d'importantes responsabilités dans le domaine de la lutte contre les addictions et, qui plus est, verront leurs tâches augmenter avec la légalisation du cannabis, en particulier en ce qui concerne la prévention, les contrôles et les processus administratifs.

En lieu et place de la taxe d'incitation, nous proposons l'instauration d'un impôt (accise) sur le cannabis à l'image de la dîme de l'alcool. Au moins 40% des recettes devraient être attribuées aux cantons et affectées à la prévention, la réduction des risques, l'aide en matière d'addiction ainsi qu'à la répression du trafic illégal. Ces ressources pourraient alors financer des mesures cantonales et intercantionales suivant une appréciation des besoins.

Dans l'hypothèse où la taxe d'incitation était préférée, le Conseil d'Etat préconise d'en distribuer les recettes entre cantons et Confédération et de les affecter à la mise en œuvre des mesures susmentionnées. Il s'oppose en ce sens à une redistribution du produit de la taxe via l'assurance-maladie et l'assurance militaire (art. 65).

Affectation des bénéfices (art. 40 et 49)

L'avant-projet de loi (art. 40) indique que les bénéfices seront réaffectés à des tâches de prévention, de réduction des risques ou d'aide en cas d'addiction. Le concessionnaire pourrait alors être le bénéficiaire de ces ressources ce qui impliquerait qu'il développe des programmes de prévention, de réduction des risques ou de prise en charge (en plus des dispositions prévues à l'article 42). Vu les bénéfices attendus, il pourrait s'agir de programmes conséquents. Pour nous, cette éventualité présente le risque d'un conflit d'intérêt majeur et elle compliquerait encore davantage les messages de prévention. Le Conseil d'Etat invite la Commission à faire des cantons les seuls destinataires de ces ressources, le cas échéant au moyen de la constitution d'un fonds cantonal dédié à la prévention, à la réduction des risques, à l'aide en cas d'addiction et à la répression du trafic illégal.

Le même raisonnement doit s'appliquer à l'affectation des bénéfices de ventes en ligne si celles-ci devaient être maintenues (art. 49). Le Conseil d'Etat ne souhaite en aucun cas voir émerger un acteur central ayant le double mandat d'œuvrer pour la santé publique dans les termes attendus tout en exerçant dans le même temps un monopole sur la vente en ligne de cannabis. Dans l'hypothèse où la Commission maintiendrait sa proposition initiale – malgré notre désaccord exprimé plus haut au sujet de la vente en ligne – elle devrait alors reconsidérer les modalités d'affectation des bénéfices de manière à éviter les conflits d'intérêts, favoriser la santé publique et mieux tenir compte des besoins des cantons.

Collaboration avec des organismes spécialisés dans les addictions et formation du personnel de vente (art. 42)

Afin d'améliorer l'accès à des ressources spécialisée dans la prévention et le traitement des addictions, le Conseil d'Etat demande que les lieux de vente soient obligés de nouer un accord de collaboration avec un centre spécialisé reconnu. Cette collaboration devra notamment favoriser la détection et l'intervention précoce de troubles liés à l'addiction.

L'article 42 (let c) prévoit une formation « suffisante » du personnel de vente. Cette qualification est trop imprécise. Notre Conseil estime que cette formation doit répondre à un cahier des charges spécifique et donner lieu à une certification en bonne et due forme. Si la formation est suivie et sa bonne compréhension attestée par un examen réussi, l'autorité de contrôle pourra aisément vérifier la détention du titre prouvant son obtention. Si tel n'est pas le cas, les appréciations différentes, selon les régions et/ou les personnes en charge des contrôles, provoqueront une application différenciée du cadre légal (inégalité de traitement).

Contrôles (art. 7 et 37)

Les normes définies concernant la possession de cannabis dans l'espace public (art. 7) et la possession à titre privé (art. 14) seront très difficiles à vérifier dans la pratique, ce qui compliquera la tâche de la police et du Ministère public. Une reformulation mieux adaptée aux réalités du terrain serait nécessaire (voir la position du Ministère public ci-jointe).

La définition et l'exploitation de procédures de contrôle officiel (art. 37) des produits cannabiques sont coûteuses. Or, le nombre d'échantillons attendus est nettement inférieur à celui des contrôles alimentaires, compte tenu des concessions limitées. S'il est judicieux de confier les contrôles des exploitations et des produits aux cantons, il n'est toutefois pas efficace de mettre en place les analyses correspondantes dans tous les cantons. Le Conseil d'Etat prie la Commission d'examiner si, dans le cadre de la future législation et des contrôles officiels correspondants, une base juridique pourrait être créée pour une analyse centralisée, par exemple au niveau de la Confédération. Les cantons pourraient alors mandater les analyses pour le contrôle des produits auprès de la Confédération. Le prélèvement d'échantillons, l'évaluation juridique des résultats d'analyse et les mesures d'exécution resteraient du ressort des cantons.

Coûts liés à la mise en œuvre

Les coûts de la mise en œuvre dépendent de paramètres encore difficiles à quantifier si bien que les estimations présentées dans votre rapport explicatif ont une marge d'erreur importante, en particulier pour ce qui est des coûts cantonaux. Or, les émoluments et taxes d'exécution prévues ne pourront pas couvrir les dépenses antérieures à l'entrée en vigueur. De même, le rapport sous-estime les coûts liés à l'adaptation et au nécessaire renforcement des programmes de prévention et de prise en charge des personnes dépendantes. De même, les prévisions ne tiennent pas compte des coûts des poursuites pénales et d'exécution des peines, lesquelles, par ailleurs, devraient aussi être couvertes par une partie des recettes. Le Conseil d'Etat est ainsi réservé sur les estimations fournies et demande que les charges des cantons soient correctement couvertes par les différents prélèvements envisagés.

En complément de cette détermination, nous adressons par courriel le formulaire de réponse à l'adresse indiquée, avec notre position sur des articles en particulier.

En vous souhaitant bonne réception de notre détermination, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER.



Michel Staffoni

Annexes

- Prise de position du Ministère public Canton de Vaud
- Formulaire de réponse à la consultation transmis à cannabisregulierung@bag.admin.ch

Copies

- OAE
- DGS