

6ème Journée genevoise d'Addictologie

23 septembre 2010

Cannabis: le cadre législatif suisse d'aujourd'hui et de demain

(de la criminalisation de l'addiction à la dépenalisation
ponctuelle)

Dr. iur. A. Demarmels

1) LA SITUATION ACTUELLE

L'actuelle loi sur les stupéfiants (LStup) voté en 1951 a pour but de régir l'usage, tant légal à visée thérapeutique qu'illégal, des substances stup connues.

Des dispositions complémentaires à celles de la LStup sont énoncées dans quatre ordonnances d'exécution:

- Ordonnance du 29 mai 1996 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Ordonnance sur les stupéfiants, OStup)
- Ordonnance du 29 mai 1996 sur les précurseurs et autres produits chimiques utilisés pour la fabrication de stupéfiants et de substances psychotropes (Ordonnance sur les précurseurs, OPrec)

- Ordonnance de l'Institut suisse des produits thérapeutiques du 12 décembre 1996 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Ordonnance de Swissmedic sur les stupéfiants, OStup-Swissmedic)
- Ordonnance de l'Institut suisse des produits thérapeutiques du 8 novembre 1996 sur les précurseurs et autres produits chimiques utilisés pour la fabrication de stupéfiants et de substances psychotropes (Ordonnance de Swissmedic sur les précurseurs, OPrec-Swissmedic)

- L'une d'elles, l'OStup-Swissmedic (RS 812.121.2), inclut quatre listes, qui se présentent sous forme d'annexes. Les substances et préparations y sont classées en fonction du contrôle auquel elles sont soumises.

- La constitution de ces listes satisfait aux exigences de l'organisme compétent de l'ONU (OICS, Organe International de contrôle des stupéfiants, ONU, Vienne) et s'appuie sur les trois conventions onusiennes relatives aux stupéfiants qui ont été ratifiées par la Suisse.
- Les autorités nationales n'en restent pas moins libres d'ajouter à ces listes des substances ou préparations supplémentaires.

Les conventions onusiennes:

- Convention unique de 1961 sur les stupéfiants, telle que modifiée par le Protocole du 25 mars 1972; RS 0.812.121.0;
- Convention du 21 février 1971 sur les substances psychotropes; RS 0.812.121.02;
- Convention du 20 décembre 1988 des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes; RS 0.812.121.03

2) LA RÉVISION DE LA LSTUP

- La révision de la loi sur les stupéfiants (LStup) commença au cours de l'année 1996.
- Le Conseil fédéral n'a pu commencer les travaux de mise en œuvre de la nouvelle LStup qu'après son acceptation par le peuple le 30 novembre 2008.

- Le laps de temps qui s'écoule entre l'adoption d'un projet de loi et son entrée en vigueur dépend généralement de l'importance des travaux à réaliser afin que les nouvelles dispositions puissent être appliquées.
- A l'heure actuelle, 4 ordonnances s'appuient directement sur la LStup. Elles ont été entièrement révisées et restructurées à cette occasion. **En effet, le Conseil fédéral veut réunir les dispositions dans deux ordonnances fédérales et une ordonnance départementale.**

- Durant les travaux de révision de la loi, qui ont duré 12 ans, aucune adaptation n'a été apportée aux ordonnances. C'est pourquoi un gros travail de révision s'est avéré nécessaire après l'adoption de la nouvelle LStup. En outre, les travaux de révision de ces ordonnances touchent parfois à des thèmes complexes et politiquement controversés et prennent par conséquent beaucoup de temps.

- Suite à la révision de la LStup, Swissmedic procède actuellement, sous la houlette de l'OFSP, au remaniement complet des quatre ordonnances précitées, qui devrait comme dit aboutir à deux ordonnances du Conseil fédéral et une ordonnance du département. Cette dernière aura pour annexe les quatre listes susmentionnées. Etant donné qu'il s'agit d'une annexe à une ordonnance d'un département, des modifications peuvent lui être apportées rapidement (à l'heure actuelle, la constitution de ces listes est du ressort de Swissmedic).

- De nouvelles substances dangereuses que l'on soupçonne d'avoir des effets identiques à des stupéfiants mais qui ne figurent pas encore dans la liste des stupéfiants pourront également être intégrées à ces listes. L'OFSP, Fedpol, Swissmedic et les autorités cantonales (justice, police) disposeront ainsi d'un instrument adapté pour combattre les "designer drugs".

- En août 2010, les milieux intéressés ont été invités à prendre position dans le cadre d'une audition.
- L'entrée en vigueur des ordonnances révisées est prévue pour le début de l'année 2011.

Bases légales régissant les produits thérapeutiques en Suisse

(en rouge: stupéfiants)

Lois fédérales:

- Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques, LPTTh)
- Loi fédérale sur la transplantation d'organes, de tissus et de cellules (Loi sur la transplantation) du 8 octobre 2004
- Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Loi sur les stupéfiants, LStup)

Ordonnances du Conseil fédéral:

- Ordonnance du 17 octobre 2001 sur les autorisations dans le domaine des médicament (OAMéd)
- Ordonnance du 17 octobre 2001 sur les médicaments (OMéd)_Liste de tous les pays ayant institué un système de contrôle des médicaments équivalent
- Ordonnance du 18 août 2004 sur les médicaments vétérinaires (OMédV)_
- Ordonnance du 17 octobre 2001 sur la publicité pour les médicaments (OPMéd)

- Ordonnance du 17 octobre 2001 sur les dispositifs médicaux (ODim)
- Ordonnance du 17 octobre 2001 sur les essais cliniques de produits thérapeutiques (OClin)
- Ordonnance du 17 octobre 2001 sur la pharmacopée (OPha)
- Ordonnance du 18 mai 2005 sur les Bonnes pratiques de laboratoire (OBPL)
- Ordonnance du 28 septembre 2001 sur l'organisation de l'Institut suisse des produits thérapeutiques

- Ordonnance du 28 septembre 2001 sur le personnel de l'Institut suisse des produits thérapeutiques
- Ordonnance du 29 mai 1996 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Ordonnance sur les stupéfiants, OStup)
- Ordonnance du 29 mai 1996 sur les précurseurs et autres produits chimiques utilisés pour la fabrication de stupéfiants et de substances psychotropes (Ordonnance sur les précurseurs, OPrec)
- Verordnung über die Aufhebung und Änderung von Verordnungen im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Heilmittelgesetzes

- Ordonnance sur la transplantation d'organes, de tissus et de cellules, d'origine humaine (Ordonnance sur la transplantation) du 16 mars 2007

Ordonnances du Conseil de l'institut:

- Ordonnance de l'Institut suisse des produits thérapeutiques du 9 novembre 2001 sur les exigences relatives à l'autorisation de mise sur le marché des médicaments (Ordonnance sur les exigences relatives aux médicaments, OEMéd)
- Ordonnance de l'Institut suisse des produits thérapeutiques du 22 juin 2006 sur l'autorisation simplifiée de médicaments et l'autorisation de médicaments sur annonce (OASMéd)

- Ordonnance de l'Institut suisse des produits thérapeutiques du 22 juin 2006 sur l'autorisation simplifiée des médicaments complémentaires et des phytomédicaments (Ordonnance sur les médicaments complémentaires et les phytomédicaments, OAMédcophy)
- Annexe 4 (01.08.2008)
- Liste SHA (01.08.2008)
- Annexe 5 (09.10.2006)
- Annexe 6 (24.03.2010)
- Liste SAT (24.03.2010)

- Ordonnance du 11 décembre 2009 de l'Institut suisse des produits thérapeutiques sur l'autorisation simplifiée des préparations à base d'allergènes (Ordonnance sur les allergènes, OAllerg)
- Ordonnance du 22 juin 2006 sur la liste des dispositifs médicaux soumis à ordonnance médicale (OLDimom)
- Ordonnance du 9 novembre 2001 de l'Institut suisse des produits thérapeutiques concernant l'édition de la pharmacopée et la reconnaissance d'autres pharmacopées
- Ordonnance du 22 juin 2006 sur les émoluments de l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Ordonnance sur les émoluments des produits thérapeutiques, OEPT)

- Ordonnance de l'Institut suisse des produits thérapeutiques du 12 décembre 1996 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Ordonnance de Swissmedic sur les stupéfiants, OStup-Swissmedic)
- Ordonnance de l'Institut suisse des produits thérapeutiques du 8 novembre 1996 sur les précurseurs et autres produits chimiques utilisés pour la fabrication de stupéfiants et de substances psychotropes (Ordonnance de Swissmedic sur les précurseurs, OPrec-Swissmedic)

3) Loi Stup 1951-2010

Art. 1

1 Sont des stupéfiants au sens de la présente loi, les substances et les préparations ayant des effets du type morphinique, cocaïnique et cannabique et qui engendrent la dépendance (toxicomanie).

2 Sont considérés comme stupéfiants au sens de l'al. 1, notamment:

a. matières premières

1. l'opium;
2. la paille de pavot utilisée pour la production des substances ou des préparations visées sous b 1, c ou d du présent alinéa;
3. la feuille de coca;
4. le chanvre;

b. principes actifs

1. les alcaloïdes phénanthrènes de l'opium ainsi que leurs dérivés et sels qui engendrent la dépendance (toxicomanie);
 2. l'ecgonine ainsi que ses dérivés et sels qui engendrent la dépendance;
 3. la résine des poils glanduleux du chanvre;
- (...)

Art. 3^e Traitement au moyen de stupéfiants

1 La prescription, la remise et l'administration des stupéfiants destinés au traitement

des personnes dépendantes sont soumises au régime de l'autorisation. Celle-ci est

octroyée par les cantons.

2 Le Conseil fédéral peut fixer des conditions générales.

3 Les traitements avec prescription d'héroïne doivent faire l'objet d'une autorisation

fédérale. Le Conseil fédéral édicte des dispositions particulières; il veille notamment:

a. à ce que l'héroïne ne soit prescrite qu'à des personnes toxicodépendantes pour lesquelles les autres types de traitement ont échoué ou dont l'état de santé ne permet pas d'autre traitement;

b. à ce que l'héroïne soit prescrite uniquement par un médecin spécialisé et dans une institution appropriée;

c. à ce que le déroulement des traitements avec prescription d'héroïne soit contrôlé à intervalles réguliers.

Art. 8

1 Les stupéfiants indiqués ci-après ne peuvent être ni cultivés, ni importés, ni fabriqués ou mis dans le commerce:

- a. l'opium à fumer et les déchets provenant de sa fabrication ou de son utilisation;
- b. la diacétylmorphine et ses sels;
- c. les hallucinogènes tels que le lysergide (LSD 25);
- d. le chanvre en vue d'en extraire des stupéfiants, et la résine de ses poils glanduleux (hachisch).

(...)

Art. 9

- 1 Les médecins, les médecins-dentistes, les médecins-vétérinaires et les dirigeants responsables d'une pharmacie publique ou d'hôpital qui exercent leur profession sous leur propre responsabilité, en vertu d'une décision de l'autorité cantonale prise en conformité de la loi fédérale du 19 décembre 1877 concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse, peuvent sans autorisation se procurer, détenir, utiliser et dispenser des stupéfiants dans les limites que justifie l'exercice, conforme aux prescriptions, de leur profession. Sont réservées les dispositions cantonales réglant la dispensation directe par les médecins et les médecins-vétérinaires.

(...)

Art. 11

1 Les médecins et les médecins-vétérinaires sont tenus de n'employer, dispenser ou prescrire les stupéfiants que dans la mesure admise par la science.

(...)

Art. 19

1. **Celui qui, sans droit, cultive des plantes à alcaloïdes ou du chanvre en vue de la production de stupéfiants,**
celui qui, sans droit, fabrique, extrait, transforme ou prépare des stupéfiants,
celui qui, sans droit, entrepose, expédie, transporte, importe, exporte ou passe en transit,
celui qui, sans droit, offre, distribue, vend, fait le courtage, procure, prescrit, met dans le commerce ou cède,
celui qui, sans droit, possède, détient, achète ou acquiert d'une autre manière,
celui qui prend des mesures à ces fins,
celui qui finance un trafic illicite de stupéfiants ou sert d'intermédiaire pour son financement,
celui qui, publiquement, provoque à la consommation des stupéfiants ou révèle des possibilités de s'en procurer ou d'en consommer,
est passible, s'il a agi intentionnellement, d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.
Dans les cas graves, la peine sera une peine privative de liberté de un an au moins qui pourra être cumulée avec une peine pécuniaire.
(...)

4) Loi Stup dès 2011

Art. 1 But

La présente loi a pour but:

- a. de prévenir la consommation non autorisée de stupéfiants et de substances psychotropes, notamment en favorisant l'abstinence;
- b. de réglementer la mise à disposition de stupéfiants et de substances psychotropes à des fins médicales et scientifiques;
- c. de protéger les personnes des conséquences médicales et sociales induites par les troubles psychiques et comportementaux liés à l'addiction;
- d. de préserver la sécurité et l'ordre publics des dangers émanant du commerce et de la consommation de stupéfiants et de substances psychotropes;
- e. de lutter contre les actes criminels qui sont étroitement liés au commerce et à la consommation de stupéfiants et de substances psychotropes.

Art. 1a *Modèle des quatre piliers*

1 La Confédération et les cantons prévoient des mesures dans les quatre domaines suivants (modèle des quatre piliers):

- a. prévention;
- b. thérapie et réinsertion;
- c. réduction des risques et aide à la survie;
- d. contrôle et répression.

2 La Confédération et les cantons veillent à la protection générale de la santé et de la jeunesse.

Art. 1b Lien avec la loi sur les produits thérapeutiques

La loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques s'applique aux stupéfiants utilisés comme produits thérapeutiques. **La présente loi est applicable si la loi sur les produits thérapeutiques ne prévoit pas de réglementation ou que sa réglementation est moins étendue.**

Art. 2 Définitions

Au sens de la présente loi, **on entend par:**

a. stupéfiants: les substances et préparations qui engendrent une dépendance et qui ont des effets de type morphinique, cocaïnique ou **cannabique**, et celles qui sont fabriquées à partir de ces substances ou préparations ou qui ont un effet semblable à celles-ci;

b. substances psychotropes: les substances et préparations engendrant une dépendance qui contiennent des amphétamines, des barbituriques, des benzodiazépines

ou des hallucinogènes tels que le lysergide ou la mescaline ou qui ont un effet semblable à ces substances ou préparations;

c. substances: les matières premières telles que les plantes et les champignons, ou des parties de ces matières premières et leurs composés chimiques;

d. préparations: les stupéfiants et les substances psychotropes prêts à l'emploi;

e. précurseurs: les substances qui n'engendrent pas de dépendance par elles-mêmes, mais qui peuvent être transformées en stupéfiants ou en substances psychotropes;

f. adjuvants chimiques: les substances qui servent à la fabrication de stupéfiants et de substances psychotropes.

Art. 2a Liste

Le Département fédéral de l'intérieur établit la liste des stupéfiants, des substances psychotropes, des précurseurs et des adjuvants chimiques. A cet effet, il se fonde en principe sur les recommandations des organisations internationales compétentes.

Art. 3e *Traitement au moyen de stupéfiants*

- 1 La prescription, la remise et l'administration des stupéfiants destinés au traitement des personnes dépendantes sont soumises au régime de l'autorisation. Celle-ci est octroyée par les cantons.
- 2 Le Conseil fédéral peut fixer des conditions générales.
- 3 Les traitements avec prescription d'héroïne doivent faire l'objet d'une autorisation fédérale. Le Conseil fédéral édicte des dispositions particulières; il veille notamment:
 - a. à ce que l'héroïne ne soit prescrite qu'à des personnes toxicodépendantes pour lesquelles les autres types de traitement ont échoué ou dont l'état de santé ne permet pas d'autre traitement;
 - b. à ce que l'héroïne soit prescrite uniquement par un médecin spécialisé et dans une institution appropriée;
 - c. à ce que le déroulement des traitements avec prescription d'héroïne soit contrôlé à intervalles réguliers.

Art. 8, titre, al. 1 phrase introductive, et let. d, ainsi que 3 et 5 à 8

Stupéfiants interdits

1 Les stupéfiants indiqués ci-après ne peuvent être ni cultivés, ni importés, ni fabriqués ou mis dans le commerce:

d. les stupéfiants ayant des effets de type cannabique.

3 Si des conventions internationales proscrivent la fabrication d'autres stupéfiants ou que les principaux Etats producteurs renoncent à cette fabrication, le Conseil fédéral peut en interdire l'importation, la fabrication et la mise dans le commerce.

5 Si aucune convention internationale ne s'y oppose, l'Office fédéral de la santé publique peut accorder des autorisations exceptionnelles pour la culture, l'importation, la fabrication et la mise dans le commerce des stupéfiants visés aux al. 1 et 3 qui sont utilisés pour la recherche, le développement de médicaments ou une application médicale limitée.

6 L'Office fédéral de la santé publique peut accorder des autorisations exceptionnelles pour la culture des stupéfiants visés aux al. 1 et 3 qui sont utilisés comme principes actifs dans les médicaments autorisés.

7 L'institut peut, conformément à l'art. 4, autoriser l'importation, la fabrication et la mise dans le commerce des stupéfiants visés aux al. 1 et 3 qui sont utilisés comme principes actifs dans les médicaments autorisés.

8 L'Office fédéral de la santé publique peut accorder des autorisations exceptionnelles pour l'utilisation des substances visées aux al. 1 et 3 dans le cadre de mesures de lutte contre les abus.

Art. 19

- 1 Est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire:
 - a. celui qui, sans droit, cultive, fabrique ou produit de toute autre manière des stupéfiants;
 - b. celui qui, sans droit, entrepose, expédie, transporte, importe, exporte des stupéfiants ou les passe en transit;
 - c. celui qui, sans droit, aliène ou prescrit des stupéfiants, en procure de toute autre manière à un tiers ou en met dans le commerce;
 - d. celui qui, sans droit, possède, détient ou acquiert des stupéfiants ou s'en procure de toute autre manière;
 - e. celui qui finance le trafic illicite de stupéfiants ou sert d'intermédiaire pour son financement;
 - f. celui qui, publiquement, incite à la consommation de stupéfiants ou révèle des possibilités de s'en procurer ou d'en consommer;
 - g. celui qui prend des mesures aux fins de commettre une des infractions visées Aux let. a à f.
- (...)

Art. 19a (= à la loi de 1951)

1. Celui qui, sans droit, aura consommé intentionnellement des stupéfiants ou celui qui aura commis une infraction à l'art. 19 pour assurer sa propre consommation est passible de l'amende.
2. Dans les cas bénins, l'autorité compétente pourra suspendre la procédure ou renoncer à infliger une peine. Une réprimande peut être prononcée.
3. Il est possible de renoncer à la poursuite pénale lorsque l'auteur de l'infraction est déjà soumis, pour avoir consommé des stupéfiants, à des mesures de protection, contrôlées par un médecin, ou s'il accepte de s'y soumettre. La poursuite pénale sera engagée, s'il se soustrait à ces mesures.
4. Lorsque l'auteur sera victime d'une dépendance aux stupéfiants, le juge pourra ordonner son renvoi dans une maison de santé. L'art. 44 du code pénal suisse est applicable par analogie.

5) DIVERS

a. Initiative parlementaire 09.488 : Dépénalisation du cannabis

Madame la CN Prelicz-Huber Katharina ; 24.09.2009

Réponse du Conseil fédéral du 18.02.2010: Le Conseil fédéral partage l'avis exprimé dans la motion. Il n'a eu de cesse de répéter qu'il est encore et toujours nécessaire d'agir en ce qui concerne la question du cannabis, que ce soit au niveau des poursuites pénales ou d'un point de vue de politique sanitaire (cf. message concernant l'initiative populaire "pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse" du 15 décembre 2006, chapitre 2.2.2, FF 2007 241). Il estime cependant que les requêtes du motionnaire ont déjà été entendues et propose donc de rejeter la motion pour les raisons ci-après:

Une initiative parlementaire, remise le 16 juin 2004 par le groupe PDC/PEV/PVL (04.439), est en suspens devant la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N). Elle demande notamment que la consommation de stupéfiants ayant des effets de type cannabique soit soumise à la procédure d'amende d'ordre. La décision concernant l'initiative parlementaire a été repoussée, étant donné que la CSSS-N a décidé de présenter sa propre initiative relative à la révision partielle de la loi sur les stupéfiants (LStup). La première partie de l'initiative parlementaire, à savoir l'intégration des principaux éléments de la révision de la LStup qui a échoué en 2004, a été remaniée et acceptée en votation populaire le 30 novembre 2008. La deuxième partie, qui n'a pas encore été abordée, doit traiter la question du cannabis en prenant en compte les initiatives parlementaires en suspens et proposer des solutions.

La loi sur la prévention évoquée par le motionnaire est actuellement en cours d'élaboration; le Conseil fédéral prendra prochainement connaissance du rapport sur la procédure de consultation et déterminera la marche à suivre. Il s'écoulera donc un certain temps avant que la loi ne soit traitée au Parlement. Les mesures envisagées par le motionnaire en matière de prévention du cannabis devraient cependant être mises en œuvre le plus rapidement possible et ont, de fait, déjà été adoptées en vertu de la LStup en vigueur. Pour citer un exemple, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) concentre aujourd'hui déjà ses efforts sur le dépistage précoce et l'intervention auprès des jeunes en situation de risque. Ainsi, dans le contexte du troisième paquet de mesures Drogues 2006-2011, des projets sont lancés dans les écoles, communes et cantons et encadrés par des associations professionnelles dans le but d'améliorer la protection de la jeunesse.

b. Initiative parlementaire 04.439 : Amende d'ordre pour consommation de cannabis

Par 8 voix pour et 2 abstentions, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E) a approuvé le 19 janvier 2010 l'initiative parlementaire 04.439 «Loi sur les stupéfiants. Révision», déposée par le groupe C, qui vise principalement à soumettre la consommation de cannabis à la procédure d'amende d'ordre. En mars 2009, la commission homologue du Conseil national avait décidé de donner suite à cette initiative, eu égard aux résultats de la votation populaire de novembre 2008 (approbation de la révision de la loi sur les stupéfiants – et, partant, du principe de la politique des 4 piliers – et rejet de l'initiative populaire «Pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse»). La sous-commission ad hoc de la CSSS-N va maintenant élaborer un projet d'acte en ce sens. Voilà le texte de l'initiative déposé en 2004 (!) par le Groupe PDC/PEV/PVL: « Se fondant sur les articles 160 alinéa 1 de la Constitution et 107 de la loi sur le Parlement, le groupe démocrate-chrétien dépose l'initiative parlementaire suivante: La loi sur les stupéfiants sera révisée conformément aux principes suivants: 1. La consommation de stupéfiants - y compris celle du cannabis - demeure interdite. La consommation de stupéfiants ayant des effets du type cannabique sera soumise à la procédure d'amende d'ordre. (...) ».