

## EXPOSE DES MOTIFS DU PROJET DE CONCORDAT LATIN sur la culture et le commerce du chanvre

### 1. PREAMBULE

#### 1.1. Point de la situation sur le cannabis<sup>1</sup>

##### 1.1.1. *Historique et état actuel de la recherche scientifique*

Les connaissances scientifiques concernant le cannabis ont évolué très lentement. Depuis plusieurs millénaires, on en a une connaissance intuitive, mais c'est seulement à partir de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle que les découvertes scientifiques ont permis de mieux connaître cette plante et les effets des substances qu'elle contient. Ainsi, c'est en 1964 que fut découvert le composé actif conférant au chanvre son caractère de produit stupéfiant : le Tétrahydrocannabinol (THC).

Dans les années qui suivirent cette découverte, les études sur les effets du cannabis n'en sont pas moins demeurées très empiriques : on observait telle ou telle conséquence chez le patient, mais sans connaître de manière précise le mode d'action du THC sur l'Homme. Il a fallu attendre 1990 pour que soit découverte l'existence de récepteurs situés dans le système nerveux, capables d'être stimulés par le THC. Par la suite, des substances présentes naturellement dans l'organisme humain et également capables de stimuler ces récepteurs ont été mises en évidence. Elles ont été dénommées endocannabinoïdes. Les récepteurs aux cannabinoïdes et les endocannabinoïdes participent à un mécanisme de régulation très subtil, situé au niveau de la communication synaptique, c'est-à-dire de la communication entre les cellules nerveuses.

Les récepteurs aux cannabinoïdes ne sont présents qu'en faible quantité dans les zones du cerveau qui participent au contrôle des fonctions cardiovasculaires et respiratoires, ce qui explique vraisemblablement la faible toxicité somatique du cannabis, qui s'exprime par une absence de risque d'intoxication létale aux doses de THC habituellement consommées, contrairement à ce qui se passe avec les opiacés (héroïne, morphine, ...).

Depuis des millénaires, le cannabis a été utilisé à des fins thérapeutiques. De nos jours, l'utilisation du cannabis ou du dronabinol (forme synthétique du THC, substance active du Marinol<sup>TM</sup>) a été proposée notamment pour le traitement de certaines douleurs, de nausées, de l'anorexie, de l'asthme, du glaucome, de l'épilepsie et de la spasticité musculaire. Cependant, les bénéfices thérapeutiques du cannabis ou du THC sont encore largement discutés.

L'usage de la fibre de chanvre de manière artisanale est également connu depuis plusieurs millénaires. D'abord pour la confection de cordage, de voiles, d'habits ou de papier, une utilisation industrielle en a été faite

---

<sup>1</sup> Pour un approfondissement de la question, cf. Nicolas DONZE et Marc AUGSBURGER, *Cannabis, haschich & Cie, un enjeu pour l'individu et la société*, Saint-Maurice (Editions Saint-Augustin) 2008.

depuis un siècle (industrie automobile, industrie du bâtiment, par exemple).

### 1.1.2. *Situation en matière de consommation de cannabis*

L'importance et l'évolution de la consommation de cannabis ne sont pas faciles à évaluer scientifiquement. Toutefois, différentes études menées en Suisse ont montré une augmentation de la proportion de mineurs ayant consommé du cannabis au moins une fois dans l'année<sup>2</sup>.

Le cannabis est aussi le stupéfiant le plus consommé au monde, loin devant tous les autres. Presque 160 millions de consommateurs ont été recensés en 2005, ce qui représente 3.8% de la population globale âgée de 15 à 64 ans. En comparaison, le nombre de consommateurs de cocaïne est estimé à dix fois moins<sup>3</sup>.

Parmi les possibilités d'évaluation de la consommation de cannabis dans la population figurent les études menées auprès des conducteurs. Ainsi, après l'éthanol, les cannabinoïdes représentent les substances les plus fréquemment mises en évidence par le Centre universitaire romand de médecine légale (CURML) parmi les conducteurs suspectés de conduire sous influence.

Beaucoup de jeunes font leur propre culture intérieure de cannabis (dite culture "indoor"), sur la base d'indications fournies par "Internet". La consommation personnelle du produit de ces cultures peut s'accompagner d'un petit trafic, source de revenus non négligeables.

Quant à l'augmentation parallèle de la consommation de cocaïne, elle n'est pas liée à une quelconque interdiction du commerce de chanvre. Elle est générale en Europe et ne se limite pas aux cantons ayant légiféré sur le cannabis. Cette augmentation est très vraisemblablement liée à la recherche de nouveaux marchés par les trafiquants sud-américains, le marché nord-américain de la cocaïne étant saturé, et à la diminution du trafic d'héroïne observé lors de la guerre en ex-Yougoslavie.

### 1.1.3. *Effets sur la santé*

Parmi les effets physiologiques observés suite à la consommation de cannabis, figurent une tachycardie, une hypotension, une dilatation des vaisseaux de l'œil, une diminution de la salivation, une hypothermie, des vomissements, des diarrhées, des céphalées, des vertiges, des tremblements, une paralysie, ainsi qu'une altération de la coordination des mouvements. Ces effets peuvent survenir mais ne vont pas obligatoirement se produire systématiquement.

Lors d'une consommation occasionnelle, les modifications suivantes du comportement ont été observées : une modification de la perception de l'espace et du temps, une perturbation de la mémoire à court terme, des perturbations sensorielles, une euphorie, une agressivité, une désinhibition et une conscience accrue de soi.

---

<sup>2</sup> Cf. ISPA, *Cannabis, Etat des lieux en Suisse, Lausanne*, 2004 et OFDT, *Cannabis, Données essentielles*, Paris, 2007.

<sup>3</sup> Cf. UNODC, *World Drug Report*, 2008.

Il y a une dizaine d'années, on admettait une accoutumance ou dépendance au cannabis d'ordre psychologique, d'où la terminologie souvent utilisée de "drogue douce" par opposition aux "drogues dures", terminologie alors utilisée pour l'héroïne et la cocaïne. Aujourd'hui il est généralement admis que du point de vue toxicologique, cette classification n'a aucun sens, même si le but était de mettre en avant les substances pouvant induire un état de dépendance. Depuis, plusieurs études ont mis en évidence que le cannabis pouvait induire chez certaines personnes un phénomène de dépendance et l'apparition d'un syndrome de sevrage, dépendant de la dose consommée.

Quant à la question de la relation entre le développement d'une schizophrénie et la consommation de cannabis, elle est complexe. Il semble cependant que le cannabis peut contribuer au développement de cette pathologie dans un terreau favorable.

Lors d'une consommation régulière de cannabis, on a pu constater des crises d'angoisse avec panique, une démotivation, une augmentation du risque de dépression ainsi qu'une diminution des capacités d'apprentissage.

Si les travaux menés à ce jour sur l'irréversibilité des lésions qui seraient causées au cerveau par le cannabis ne permettent pas de conclure dans un sens ou dans l'autre, on sait néanmoins que le THC agit sur les cellules du cerveau, ce qui occasionne une atteinte indéniable à ses structures.

Il a été mis en évidence que la consommation de THC cause des troubles de mémorisation, d'où la survenue de nombreux problèmes chez des jeunes en âge de scolarité, en apprentissage ou aux études.

Du point de vue toxicologique, aucune substance n'est vraiment dénuée de dangers. C'est la dose qui fait la toxicité. Le THC n'échappe pas à cette règle. Ainsi, plus la dose de THC consommé est élevée, plus le risque d'apparition des effets toxiques augmente.

A remarquer à ce propos que, ces dernières années, la sélection de variétés de cannabis riche en THC et la culture en intérieur ("indoor") ont permis la culture de plantes ayant des teneurs en substance active allant jusqu'à plus de 30% de poids sec dans certaines parties de la plante. Pour mémoire, les variétés de cannabis autorisées sont celles figurant sur le catalogue des variétés établi par la Confédération<sup>4</sup>. Ces plantes ont en principe des teneurs en substances actives de moins de 0,3 % de poids sec. Le catalogue fédéral des variétés est suivi et mis à jour chaque année sur la base d'analyses biologiques, de sorte que les plantes développant un taux de THC supérieur à 0,3% en sont éliminées. En application des accords bilatéraux passés entre la suisse et l'Union européenne, les variétés agréées dans la liste, plus longue, de la Communauté européenne, devraient en principe aussi être admises en

---

<sup>4</sup> Ordonnance de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) du 7 décembre 1998 sur le catalogue des variétés de céréales, de pommes de terre, de plantes fourragères, de plantes oléagineuses et à fibres ainsi que de betteraves (Ordonnance sur le catalogue des variétés)

Suisse, car la limite européenne est fixée à 0,2%<sup>5</sup>. Une base légale de droit administratif est d'autant plus nécessaire que le respect de ces taux doit pouvoir être contrôlé sur les plantes elles-mêmes, afin de vérifier que la semence utilisée provient bien de la variété légale achetée.

Parmi les risques encourus suite à la consommation de cannabis, figurent les risques routiers. Ces dernières années, plusieurs études<sup>6</sup> ont démontré les effets néfastes de la consommation de cannabis sur la capacité à conduire. Certaines études ont mis en évidence chez les conducteurs sous influence du cannabis une augmentation du risque d'être responsable d'un accident, et que ce risque était encore plus important lorsque la concentration de THC dans le sang croissait ou que de l'éthanol était consommé conjointement.

#### 1.1.4. Culture et commerce

##### 1.1.4.1. Cultures

Par exemple dans le Canton de Vaud, on recense en tout, pour l'année 2008, 2,19 hectares (ha) de cultures de chanvre déclarées (variétés autorisées par l'ordonnance sur le catalogue des variétés, pauvres en THC) sur un total d'environ 110'000 ha de surface agricole utile dans le canton. En comparaison, environ 15'000 ha de chanvre agricole sont cultivés dans l'Union Européenne (UE) et environ 200'000ha dans le monde.

S'y ajoutent 0,41 ha de culture d'une "autre variété", acquise avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur le catalogue des variétés. L'agriculteur est ainsi au bénéfice d'un droit acquis tant que ses plantes subsistent, car l'ordonnance en question interdit le commerce de détail des graines, mais non leur culture. Cette culture est sous contrôle et sécurisée par l'exploitant. La production d'huile essentielle, par distillation, est surveillée par la régie fédérale des alcools. Ce produit final ne contient quasiment aucune trace de THC. D'un point de vue agronomique et neutre, rien ne permet de démontrer un quelconque avantage qualitatif du cannabis à haute teneur par rapport à une variété agréée, pour la production d'huile essentielle. A cet égard, celle obtenue actuellement, en toute légalité, par ce seul cultivateur suffit largement à satisfaire les besoins du marché. Elle est utilisée comme additif pour aromatiser des produits alimentaires, notamment des boissons.

Les cultures en plein champ de variété agréées, annoncées auprès du canton dans le cadre des paiements directs, ne posent en principe aucun problème.

Concernant les mélanges grainiers pour oiseaux, ils peuvent certes contenir des graines de chanvre. Celles-ci sont en principe stérilisées, même si des germinations spontanées ont été

---

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/catalogues/comcat\\_agri\\_2008/59.html](http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/catalogues/comcat_agri_2008/59.html)

<sup>6</sup> Dont celles réalisées par le CURML.

observées. Mais il s'agit de toute manière de variétés très pauvres en THC et difficilement utilisables comme stupéfiants.

#### 1.1.4.2. Commerce

On trouve dans toute la Romandie des magasins de chanvre. Ceux-ci vendent différents produits dérivés allant du textile à la bouture, provenant de la plante mère, ou au planton, provenant de la germination d'une graine. Ces plants de chanvre sont tous issus de variétés à haute teneur en THC. De l'aveu des commerçants, si tel n'était pas le cas, il n'y aurait aucun intérêt de la part de la clientèle. Profitant d'une jurisprudence du Tribunal fédéral demandant à l'autorité d'apporter la preuve d'un usage illicite, les commerçants en question vendent les plants à titre "ornemental". Il est cependant intéressant de constater qu'aucun fleuriste ou horticulteur ne vend ce genre de plantes. De fait, sans la vente des boutures à haute teneur en THC, ainsi que du matériel indispensable à leur culture, tels qu'outils de jardinage, éclairages, ventilation, supports, engrais etc., ceux-ci représentant jusqu'à 80 % de leur chiffre d'affaire, les magasins de chanvre ne seraient pas viables.

En résumé, le cannabis agréé permet tous les usages licites et l'augmentation de la teneur en THC n'apporte, pour ces usages, aucun avantage.

#### 1.1.5. Distinctions

Les spécialistes donnent une portée spécifique différente aux termes suivants :

- cannabis sativa : nom scientifique;
- chanvre : terme générique désignant la plante;
- marijuana : feuilles ou fleurs séchées;
- haschisch : résine d'une plante à maturité (substance visqueuse sécrétée par les poils glanduleux ou par l'inflorescence); récoltée, mélangée avec une poudre et compressée, elle compose des pains, qui étaient déjà importés il y a 20 ou 25 ans mais contenaient à cette époque moins de THC;
- huile alimentaire : produit résultant de la pression à froid des graines d'une variété pauvre en THC;
- huile essentielle : produit très pauvre en THC obtenu par distillation de la plante entière;
- huile de cannabis ou huile de haschisch : concentré de résine macéré dans de l'alcool, avec haute teneur, de 70 à 80 %, en THC; liquide noir et visqueux.

#### 1.1.6. Perception du cannabis par le public

Au cours de ces 20 dernières années, la législation fédérale en matière de stupéfiants n'a pas changé, mais son application a été différenciée par les cantons. Dès lors, le message donné aux jeunes n'est pas clair. Un débat périodique et fluctuant oppose les adeptes du cannabis à ses opposants. Ce flou est entretenu par le monde des adultes auprès des enfants.

Un phénomène culturel, remontant aux années 1960, a imposé auprès d'une génération l'image d'un cannabis dont la teneur en THC était beaucoup moins forte que maintenant. Il s'agissait alors de "marijuana" : on ne fumait que les feuilles du cannabis, ce qui réduisait le THC à un taux très faible.

Depuis, les méthodes de culture et les sélections de variétés permettent d'obtenir du cannabis à très haute teneur en THC (36 %). La quantité fumée a également augmenté et il est devenu courant d'en fumer 15 fois par jour.

L'adulte ayant une vie établie peut fumer de temps en temps un "joint" et ne pas s'en trouver plus mal, mais les jeunes font usage de qualités et de quantités de cannabis plus dangereuses, ce qui génère des problèmes sociaux.

Un consensus s'est dégagé, dans la population, sur la nocivité du tabac et la nécessité d'en réduire autant que possible la consommation, sinon de l'éradiquer. Les risques que le chanvre fait courir au consommateur sont les mêmes (cancer, notamment), voire plus graves en raison de l'emploi de pesticides toxiques pour la culture "indoor". Toutefois, ces faits sont méconnus et, paradoxalement par rapport au tabac, le cannabis fait aujourd'hui l'objet d'un débat passionné, divisant la population entre adeptes du chanvre et opposants au chanvre.

La jurisprudence du Tribunal fédéral contribue à entretenir ce flou et la discussion politique intervenue autour de la motion Payot, déposée le 22 novembre 2005 dans le Canton de Vaud, s'est fait l'écho de cette polémique.

Le rôle de la collectivité publique, tel qu'il ressort notamment de la motion Payot, est à présent de diffuser un message clair, dans un but de prévention.

## 1.2. Jurisprudence du Tribunal fédéral

Préalablement à la modification du 20 mars 2008, selon la teneur de l'art. 8 de la Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Loi sur les stupéfiants, LStup) :

<sup>1</sup> Les stupéfiants indiqués ci-après ne peuvent être ni cultivés, ni importés, ni fabriqués ou mis dans le commerce.

(...)

d. le chanvre en vue d'en extraire des stupéfiants, et la résine de ses poils glanduleux (hachisch).

(...)

<sup>4</sup> Les stocks éventuels de stupéfiants prohibés doivent être transformés, sous surveillance de l'autorité cantonale, en une substance autorisée par la loi; à défaut de cette possibilité, ils doivent être détruits.

<sup>5</sup> Si aucune convention internationale ne s'y oppose, l'Office fédéral de la santé publique peut accorder des autorisations exceptionnelles en tant que les stupéfiants visés (...) sont utilisés à des fins scientifiques ou de lutte contre les stupéfiants (...).

Les débats autour de la motion Payot ont mis en évidence le but réel poursuivi par certains cultivateurs ou commerçants, à grande échelle : sous le couvert de la commercialisation de divers produits (coussins, huiles essentielles, plantes décoratives), qui pour elle-même ne serait pas rentable économiquement et ne justifierait pas une production d'une telle ampleur, le chanvre écoulé par les personnes visées est utilisé, dans une large mesure, à titre de stupéfiant par le consommateur final.

A l'origine, la jurisprudence permettait aux autorités cantonales de poursuite pénale de sanctionner ces infractions à l'art. 8 LStup :

"La confiscation (sur la base de l'article 58 CP) de graines de cannabis, en elles-mêmes sans nocuité mais pouvant donner lieu à la production de stupéfiants, ne viole pas le droit fédéral, lorsque les circonstances donnent sérieusement à penser qu'elles pourraient concrètement servir à la production de stupéfiants" (arrêt du Tribunal fédéral du 11 octobre 1999, ATF 125 IV 185, consid. 2).

Cependant, le Tribunal fédéral a ensuite établi une présomption, en réalité presque impossible à réfuter, que toute culture n'est a priori pas destinée à produire des stupéfiants :

"L'art. 19 ch. 1 LStup interdit la culture de boutures de chanvre dans la mesure où celles-ci permettent, après croissance, d'obtenir du chanvre à haute teneur en THC, qui sera consommé comme stupéfiants. Il incombe aux autorités de démontrer l'usage illégal du chanvre" (arrêt du Tribunal fédéral du 18 juin 2004, ATF 130 IV 83, consid. 1.1).

Dans le cas d'espèce, le Tribunal fédéral a décidé que le taux de THC "ne permet cependant pas, à lui seul, de conclure à la punissabilité du producteur. Encore faut-il que le but visé soit effectivement l'extraction de stupéfiants. Ainsi, toute personne peut librement posséder une plante de chanvre à des fins exclusives d'ornementation, quand bien même il s'agirait d'une variété riche en THC. Sur le plan de la preuve, il incombe aux autorités de démontrer l'usage illégal, même si cela ne va pas sans difficulté (arrêt du Tribunal fédéral 6S.15/2001 du 14 juin 2001, consid. 2b in fine et 2d). En l'espèce, si, selon les constatations cantonales, les cinq plantes obtenues à partir de boutures avaient une concentration de THC comprise entre 12.9 et 25.2 %, il n'est en revanche pas établi que ces plantes devaient servir, après leur culture et leur commercialisation par leurs acheteurs, comme stupéfiants. Dès lors, sur la base de l'état de fait retenu, force est d'admettre que l'élément objectif de l'infraction définie à l'art. 19 ch. 1 al. 1 LStup n'est pas réalisé."

Le Tribunal fédéral a également décidé que la culture du chanvre en vue de la production de stupéfiants, définie à l'art. 19 ch. 1 al. 1 LStup, ne peut pas être commise par négligence (consid. 1.2).

Cette jurisprudence est contestable, vu que l'administration des preuves en matière pénale obéit normalement au principe de la libre appréciation des preuves (dit aussi de l'intime conviction des juges), et non d'un quelconque fardeau de la preuve.

A contrario, elle rend impossible la poursuite pénale de l'infraction à l'art. 8 LStup. En effet, il est loisible à chacun d'invoquer n'importe quel prétexte pour cultiver ou commercialiser du chanvre. Or, dans ces cas, à moins d'un flagrant délit, l'autorité n'a absolument aucun moyen d'apporter la preuve que cette affirmation est fautive, sinon par une investigation excessivement coûteuse en ressources, tant humaines que logistiques, ce qui limite considérablement les chances d'une ouverture d'enquête par un magistrat.

Cette situation a conduit plusieurs cantons à se doter d'une législation leur permettant d'appliquer le droit fédéral, en exigeant notamment des cultivateurs ou commerçants le respect de certaines formes permettant de démontrer en permanence la traçabilité du produit.

### 1.3. Législation d'autres cantons

#### 1.3.1. *Loi tessinoise du 24 juin 2002*

D'après le message du Conseil d'Etat tessinois, le droit fédéral est insuffisamment restrictif en ce qui concerne le chanvre et permet de facto sa culture en vue d'en extraire des stupéfiants. La loi cantonale est ainsi destinée à combler une lacune, en attendant une éventuelle modification du droit fédéral.

Le système mis en place par la loi tessinoise se caractérise comme suit :

- Commerce :
  - régime d'autorisation pour faire le commerce du chanvre ("patente"), avec condition d'honorabilité, notamment;
  - interdiction de vente aux mineurs;
  - restrictions quant à l'emplacement des commerces;
  - interdiction de la publicité.
- Culture :
  - obligation d'annonce.
- Sanctions pénales de droit cantonal.

#### 1.3.2. *Loi de Bâle-Campagne du 12 mai 2005*

Le rapport de la Commission de justice et police de Bâle-Campagne rappelle qu'il existe des produits du chanvre qui ne sont pas des stupéfiants et sont donc légaux. La loi a pour but d'éviter que, sous ce couvert, du chanvre soit cultivé en vue d'en extraire des stupéfiants.

La loi institue une obligation d'annonce pour la culture et un régime d'autorisation pour l'aliénation.

Des mesures administratives sont prévues, par exemple le séquestre du produit ou la fermeture du commerce, ainsi que des sanctions pénales de droit cantonal.

#### 1.3.3 *Autres cantons*

Dans le Canton de Thurgovie, un arrêté du Gouvernement du 31 mars 1998 a instauré une obligation d'annonce pour les cultures de chanvre.

Une obligation d'annonce des cultures de chanvre existe aussi depuis le 23 novembre 1998 dans le Canton des Grisons.

### 1.4. Motion Payot et élaboration du projet de concordat

Suite aux problèmes récurrents mentionnés ci-dessus, causés par la culture et le commerce du chanvre, et notamment parce que la Loi fédérale sur les stupéfiants

n'offre pas la garantie d'une prévention suffisante, une motion Payot a été développée le 22 novembre 2005 dans le Canton de Vaud. Elle a pour but l'adoption d'une loi cantonale règlementant la culture et le commerce du chanvre, pour en prévenir tout usage abusif.

Un groupe de travail s'est réuni à trois reprises en 2006, tout d'abord sur le plan cantonal vaudois. Il était composé de représentants de l'Institut de police scientifique de l'Université de Lausanne (IPS), du Centre universitaire romand de médecine légale (CURML), du Service de l'économie, du logement et du tourisme (SELT), du Service de l'agriculture (SAgr) et de la Police cantonale.

Le groupe de travail a défini les réponses à donner aux différentes questions de fond posées lors du débat parlementaire sur l'entrée en matière, a examiné préliminairement si les dispositions à prévoir ne seraient pas en concurrence avec le droit fédéral existant, agricole ou en matière de stupéfiants, et a analysé les lois bâloise et tessinoise, auxquelles se réfère la motion Payot. Il résulte de cet examen que la législation à élaborer relève bien de la compétence de police des cantons et ne déroge pas au droit fédéral.

Il est toutefois apparu que, pour des raisons d'harmonisation, il valait mieux envisager l'élaboration d'un avant-projet de concordat latin.

Un premier document a donc été rédigé par le groupe de travail sous la forme d'un avant-projet de concordat. Il appartenait dès lors à la Conférence latine des directeurs de justice et police (CLDJP) de se prononcer sur le principe et, en cas de réponse positive, de prendre les mesures visant à rédiger un avant-projet officiel.

Fin 2006, le premier avant-projet destiné à la CLDJP a été présenté de manière informelle, oralement, au Premier président du Tribunal d'arrondissement de Lausanne, au Juge d'instruction cantonal et au Procureur général, ainsi que, par écrit le 12 décembre 2006, à divers services du Canton de Vaud, soit au Laboratoire cantonal, au Médecin cantonal, à la Pharmacienne cantonale, au Service juridique et législatif, à la Déléguée cantonale à la protection des données, à l'Office fédéral de l'agriculture, ainsi qu'au Département de la sécurité et de la justice du Canton de Fribourg.

Les instances ainsi consultées se sont montrées favorables à l'élaboration d'un tel texte.

Le projet a été soumis le 13 février 2007 sur le plan intercantonal au Groupe de travail constitué par les spécialistes romands du chanvre au sein des brigades de stupéfiants. Ces collaborateurs ont, à l'unanimité, préavisé favorablement à l'adoption d'un tel concordat.

Le 4 avril 2007, la Conférence des Commandants de police cantonale de la Suisse romande, Berne et Tessin (CCPC RBT) a donné l'accord de principe des polices cantonales pour la poursuite de ce projet et a transmis le dossier à la CLDJP.

La CLDJP s'est à son tour, en date du 24 septembre 2007, prononcée en faveur d'un concordat et a désigné le groupe de travail intercantonal chargé de préparer un avant-projet officiel sur la base du premier avant-projet.

Ce groupe de travail a été constitué de la manière suivante :

Frédéric ANGLADA	Responsable expertises et chargé de recherche, Université de Lausanne, Ecole des sciences criminelles
Marc AUGSBURGER	Responsable du Laboratoire de toxicologie et chimie forensiques, Centre universitaire romand de médecine légale
Vincent DELAY	Chef de la Division juridique, Police cantonale VD
Orlando GNOSCA	Police cantonale TI
Pierre-Claude HERITIER	Brigade des stupéfiants, Police cantonale GE
Benoît REY	Conseiller juridique, Département de la sécurité et de la justice FR
Philippe SALAMOLARD	Brigade des stupéfiants Police cantonale VS
Didier VAUTHERIN	Sous-chef Brigade des stupéfiants Police cantonale VD

Laetitia GASTE, de l'Ecole des sciences criminelles, a ensuite succédé à Frédéric ANGLADA, malheureusement décédé le 1er janvier 2010.

D'emblée, un avis de droit a été demandé à l'Office fédéral de la justice (OFJ), afin de délimiter clairement la marge de manœuvre des cantons et leur compétence par rapport aux divers domaines concernés du droit fédéral. De cet avis de droit, émis le 15 octobre 2007 et publié depuis (JAAC 2/2008 du 4 juin 2008), il résulte notamment ce qui suit.

- Tant que la LStup vise à protéger la santé, il faut partir de l'idée que le législateur fédéral a adopté en la matière une réglementation exhaustive. Il s'ensuit que, dans le domaine des stupéfiants, les cantons ne disposent, s'agissant de protéger la santé, que de compétences réglementaires de second ordre, notamment celles leur permettant d'exécuter de manière correcte le droit fédéral.
- La culture de produits agricoles (ainsi que leur commerce) n'est en principe pas limitée par la législation fédérale en matière d'agriculture. Ainsi, selon le droit agricole, le chanvre destiné à l'utilisation industrielle qui est produit par des agriculteurs peut être mis librement dans le commerce.
- On ne saurait déduire du fait que la législation sur l'agriculture règle uniquement le commerce des variétés cataloguées, respectivement listées et non leur culture (cette dernière n'étant ni interdite ni autorisée non plus), que les cantons disposent d'une compétence de régler, voire d'interdire la culture de la dizaine de variétés de chanvre listées dont la teneur en THC est inférieure à 0,3 %. Ce que l'on peut par contre en déduire, c'est que les agriculteurs sont autorisés à cultiver toutes les variétés qui peuvent être importées et mises en circulation.
- L'introduction par le biais du droit cantonal d'une procédure d'autorisation pour la culture de variétés ne figurant pas dans un catalogue de variétés, respectivement sur une liste de variétés, est admissible.
- L'introduction d'une obligation d'annonce par le biais d'une réglementation cantonale pour la culture d'une plante (répertoriée ou non par l'ordonnance du

DFE sur les semences et plants) est admissible dans la mesure où cette obligation apparaît nécessaire à l'exécution correcte du droit fédéral.

#### 1.5. Situation par rapport aux deux objets fédéraux soumis en votation populaire le 30 novembre 2008

Une révision de la loi fédérale sur les stupéfiants, soumise au peuple par voie de référendum, a été adoptée en votation populaire le 30 novembre 2008 (modification du 20 mars 2008 de la loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes). En même temps, le peuple a rejeté une initiative tendant à la légalisation de la consommation de cannabis (initiative populaire "Pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse").

Le nouvel art. 8, al. 1, litt. d LStup a la teneur suivante : "ne peuvent être ni cultivés, ni importés, ni fabriqués ou mis dans le commerce (...) les stupéfiants ayant des effets de type cannabique".

Cette disposition doit être lue en relation avec l'art. 2a nouveau LStup, déléguant au Département fédéral de l'intérieur (DFI) la compétence d'établir la liste des stupéfiants, en se fondant sur les recommandations des organisations internationales compétentes. A cet égard, on peut raisonnablement prévoir qu'en conformité avec la situation actuelle, le DFI considérera comme stupéfiant le cannabis dont le taux de THC dépasse 0,3%.

Par ailleurs, la compétence cantonale pour légiférer demeure inchangée, le nouveau texte légal ne modifiant rien en l'espèce.

Il est important de relever que l'intérêt public à adopter un tel concordat subsiste, nonobstant la récente modification de la LStup, pour les raisons exposées ci-après.

Le texte du nouvel art. 8 al. 1 litt. d LStup est ambigu et reste sujet à interprétation. En somme, à la lettre, cette disposition légale prohibe la culture du cannabis ayant des effets de cannabis, ce qui est tautologique. Son interprétation dépendra non seulement d'ordonnances du Conseil fédéral, mais aussi de la jurisprudence. Face à ces incertitudes, les cantons ont avantage à adopter d'emblée un concordat qui restera utile quelle que soit la pratique ultérieure.

Pour que le texte de la nouvelle LStup soit respecté, des contrôles préventifs demeureront nécessaires. En effet, la LStup reste une norme pénale, de nature purement répressive. Il faut donc prévoir en amont un système de contrôle préventif, dans une législation au niveau cantonal. A cet égard, le changement de critère de la LStup, devenu plus objectif, ne contredit pas l'effet préventif, et non réactif, du projet de concordat. Il s'agit ainsi d'éviter que l'infraction soit commise et non d'avoir systématiquement à la dénoncer après qu'elle a été commise.

Est constaté un problème de trafic de boutures de cannabis, destinées à la consommation. Face à ce phénomène, des mesures de type police du commerce paraissent proportionnées, en comparaison de nombreux autres domaines soumis à ce types de mesures (cafetiers restaurateurs, alimentation, spiritueux).

Sur le plan du droit fédéral, il est certain que les ordonnances fédérales d'application de la LStup ne mettront pas sur pied un système analogue au projet de concordat. Quant au Code de procédure pénale suisse, il ne s'agit pas d'un

texte de nature préventive, la mission de la police judiciaire restant celle d'intervenir une fois qu'une infraction à la LStup a été commise. Il est notamment très difficile d'effectuer des contrôles préventifs sur la base de la procédure pénale, préalablement à l'ouverture d'une enquête.

L'expérience tessinoise montre enfin que le système prévu par le concordat n'entraîne aucune surcharge de travail pour les corps de police concernés : en effet, les possibilités offertes par le contrôle préventif simplifient en réalité le travail de la police et évitent de lourdes mesures d'enquête a posteriori.

#### 1.6. Consultation des gouvernements des cantons latins

Le 30 mars 2009, le projet de concordat latin sur le chanvre a été mis en consultation auprès des gouvernements cantonaux concernés, qui avaient par ailleurs la faculté de consulter eux-mêmes librement d'autres organismes à l'intérieur de leur canton.

Le résultat de la consultation est positif, les sept cantons émettent un préavis très favorable au projet de concordat.

Plusieurs cantons ont émis des remarques particulières, qui ont été intégrées au projet.

#### 1.7. Commission interparlementaire romande (CIP)

Le 30 octobre 2009, la CLDJP a approuvé le projet issu de la consultation et l'a transmis à la Commission interparlementaire romande (CIP).

La CIP s'est réunie le 29 avril 2010 et a voté diverses propositions d'amendements, qu'elle a soumises à la CLDJP.

Ces propositions d'amendements ont toutes été intégrées au projet final, sur lequel la CCPC-RBT a préavisé favorablement le 31 août 2010.

Par ailleurs, la CIP a invité la CLDJP à prendre contact avec le canton de Berne afin de l'inviter à adhérer au concordat. Le concordat est certes rédigé de manière ouverte (cf. art. 28), de sorte qu'en principe tous les cantons suisses pourraient y adhérer. A l'issue de sa séance du 29 octobre 2010, la CLDJP a ainsi soumis le texte du concordat au canton de Berne, en même temps qu'aux cantons romands et au Tessin.

#### 1.8. Calendrier et suite des travaux

- hiver 2010-2011      adoption par les Grands Conseils (Décret autorisant le Conseil d'Etat à ratifier)
- hiver 2010-2011      ratification par les Conseils d'Etat
- début 2011            entrée en vigueur

## 2. DESCRIPTION GENERALE DU PROJET DE CONCORDAT

### 2.1. Compétence des cantons

L'OFJ a relevé que, s'agissant de la LStup et de l'aspect santé publique, les cantons ont seulement la faculté de prévoir des dispositions favorisant la bonne exécution du droit fédéral. A cet égard, sont possibles l'instauration, par les cantons, d'un régime d'autorisation ou d'obligation d'annonce pour la culture et le commerce, mais non l'interdiction de la culture ou du commerce de certaines variétés.

En principe, le concordat ne s'applique donc qu'aux variétés dont la culture et le commerce sont autorisés au sens du droit fédéral, c'est-à-dire les variétés présentant un taux de THC inférieur à 0,3 %. Si l'application du concordat permet de découvrir du cannabis présentant un taux plus élevé, le cas sera dénoncé pénalement.

Le champ d'application du concordat doit ainsi porter sur l'adoption de mesures préventives d'ordre public imposables aux cultivateurs et aux commerçants, concrétisées sous la forme d'un régime d'autorisation, voire simplement d'annonce (articles 3, 27, 36 et, *a contrario*, 95 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Cst).

Il convient par conséquent de distinguer essentiellement les thèmes suivants :

- culture;
- commerce.

### 2.2. Culture

L'introduction d'une obligation d'annonce pour la culture du chanvre est admissible selon l'OFJ, dans la mesure où cette obligation apparaît nécessaire à l'exécution correcte du droit fédéral.

Il ne s'avère pas souhaitable d'imposer d'emblée un régime d'autorisation au cultivateur en soi, car, en parallèle à l'obligation d'annonce, le commerce, clairement défini comme l'activité consistant à vendre (au sens large : à "aliéner") le chanvre, est lui-même soumis à un régime d'autorisation. Seul le cultivateur qui commercialise est soumis à l'autorisation de faire le commerce du chanvre.

Est donc proposée une obligation d'annonce pour toute culture de moins de cinq plantes, à moins que toute intention commerciale puisse être exclue.

La véracité de l'annonce est contrôlée, avec sanction si le cultivateur ne s'y est pas conformé.

### 2.3. Commerce

Le concordat doit viser avant tout le commerçant. Il s'agit de contrôler cette activité, qu'en raison de la force dérogatoire du droit fédéral on ne peut pas restreindre ni interdire.

Le concordat donne ainsi à l'autorité la possibilité d'avoir accès aux affaires des commerçants pour prévenir d'éventuelles infractions au droit fédéral.

Une seule obligation d'annonce serait inefficace et inutile, n'offrant sur la gestion du commerce aucune contrainte administrative permettant d'assurer le respect des normes légales. De préférence, à l'instar d'autres activités présentant un risque potentiel, le commerce de chanvre doit donc être soumis à un régime d'autorisation (avec conditions d'obtention et périodicité quadriennale), ce qui en fera une activité règlementée. Il s'agit là de la sauvegarde d'un intérêt public majeur, un parallélisme pouvant être établi avec l'exemple de la vente de boissons alcoolisées.

Le régime prévu a pour but de s'assurer de l'honnêteté du cultivateur ou du commerçant, tout en permettant, le cas échéant, le contrôle de son activité, passant par l'obligation de tenir une comptabilité, voire par des sanctions administratives ou pénales.

#### 2.4. Aliénation du chanvre

L'aliénation du chanvre est soumise à la conclusion d'un contrat écrit.

Il faut éviter que soit soumise à ce régime l'acquisition de certains produits dérivés du chanvre, d'usage courant et vendus ailleurs que dans des commerces spécialisés, par exemple de la ficelle ou des graines (stérilisées) pour oiseaux.

C'est pourquoi il est prévu que la Commission concordataire édicte une liste d'exceptions, strictement limitée à ces produits, basée sur les listes fédérales existantes en matière de produits d'usage courant.

#### 2.5. Relation avec la procédure pénale

Le concordat concerne des dispositions administratives régissant une activité lucrative privée. Il laisse bien entendu subsister, en parallèle, les règles du Code pénal suisse et de la procédure pénale en cas d'infractions pénales. En cas de soupçons sérieux de la réalisation d'une infraction pénale, l'autorité compétente devra prendre, aussi, les mesures d'enquête pénale qui s'imposent.

### 3. **COMMENTAIRE DU PROJET DE CONCORDAT PAR ARTICLES**

#### 3.1. Article premier : But et objet

L'objet du concordat correspond à la compétence cantonale de soumettre à un régime d'autorisation et de contrôle une activité économique particulière (articles 3, 27, 36 et, a contrario, 95 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Cst).

Son but est d'obliger les intéressés de permettre, en permanence, à la police d'apporter, par des moyens rapides, efficaces et peu coûteux, la preuve de la provenance du chanvre, de sa nature (taux de THC notamment) et de l'usage auquel il est destiné.

Les dispositions du droit fédéral visant les stupéfiants sont bien sûr réservées. Il en va de même des dispositions de procédure pénale cantonales ou fédérales. En effet, en cas de soupçons sérieux portant sur la commission d'une infraction, la police cantonale (qui sera souvent aussi autorité administrative au sens du concordat, cf. art. 19) devra effectuer des mesures d'instruction pénale, en général sous la conduite du magistrat (cf. art. 15 du Code de procédure pénale suisse). L'enquête pénale ouverte, l'autorité administrative devra aussi prendre

les mesures administratives idoines prévues par le concordat (avertissement, suspension ou retrait de l'autorisation, etc.). Au niveau pénal, des mesures de séquestre pourront être prises en application de l'article 263 du Code de procédure pénale suisse.

Réserver le droit fédéral permet aussi de tenir compte de l'application de l'art. 8 al. 5 LStup : autorisations exceptionnelles de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) pour le commerce et l'utilisation à des fins scientifiques, de lutte contre les stupéfiants ou pour applications médicales limitées des stupéfiants prohibés. Des autorisations pour le chanvre synthétique (Marinol) sont parfois délivrées et on ne peut pas les exclure pour le chanvre végétal, notamment en recherche clinique pour le traitement de certaines affections ou pour des patients déterminés sur demande motivée du médecin.

### 3.2. Art. 2 Réserve des législations cantonales

Le concordat contient seulement des exigences minimales. Ainsi, les cantons restent compétents pour promulguer des exigences supplémentaires le cas échéant.

### 3.3. Art. 3 : Produits d'usage courant non soumis au concordat

S'agissant des produits d'usage courant, qui doivent faire exception et ne pas être soumis au concordat, la Commission concordataire prévue par le concordat (cf. art. 26 ss. ci-dessous) pourra se référer à l'Ordonnance du DFI du 26 juin 1995 sur les substances étrangères et les composants dans les denrées alimentaires (RS 817.021.23).

Les produits dérivés déjà interdits par le biais de la législation fédérale sur les stupéfiants sont ceux n'offrant aucun usage autre que leur consommation à titre de stupéfiants :

- la résine ou hashish, qui est la sécrétion des poils glanduleux du chanvre;
- l'huile de hashish, qui est un concentré de résine;
- la marijuana (feuilles ou fleurs séchées).

En tenant compte que des produits d'usage courant pourront être mis au bénéfice d'une exception, sont soumises au régime concordataire concernant le commerce et l'acquisition de chanvre les graines, les boutures, les plantons ou la plante elle-même, complète, de variétés homologuées par la Confédération et pauvres en THC. Mais contrairement à ce que l'on pourrait attendre, même à ces taux, modestes par rapport à certaines autres plantes, leur consommation comme stupéfiants reste possible et apparemment attrayante, ainsi que le démontrent les vols dans les champs où sont cultivées ces variétés. On peut en effet extraire des stupéfiants de tout chanvre, même s'il s'agit d'une variété pauvre en THC (par exemple en le faisant infuser dans du lait), d'où la nécessité de légiférer en matière de commerce des feuilles.

### 3.4. Art. 4 : Définition du chanvre

La définition du chanvre est volontairement large, de manière à englober notamment aussi tous les produits dérivés.

### 3.5. Art. 5 : Définition du commerce

Sont notamment "commerçants", au sens du présent concordat, aussi bien le grossiste que quiconque faisant le commerce de détail. En outre, la vente par correspondance est aussi incluse dans cette notion, mais le commerçant doit obligatoirement disposer de locaux commerciaux (cf. art. 9 al. 2).

### 3.6. Art. 6 : Définition de la culture

La définition de ce qu'est une culture de chanvre ne pose pas de problème particulier.

### 3.7. Art. 7 : Obligation d'annonce pour la culture

Cette disposition reprend la teneur des lois bâloise et tessinoise en la matière. Les exigences concernant le contenu de l'obligation d'annonce paraissent d'autant plus proportionnées que les grossistes indiquent en principe déjà sur l'étiquette de leur marchandise la provenance de la plante et sa variété, cette dernière déterminant la teneur en THC selon le catalogue fédéral. Il est en outre normal pour un cultivateur de connaître la destination de sa production. Quant au moment de l'annonce, il est aussi conforme aux usages, notamment ceux relatifs aux formules de subventions agricoles.

S'agissant de l'art. 7 al. 5, il est important de préciser que le concordat n'autorise pas ici toute culture de moins de cinq plantes dans ces circonstances, notamment pas à des fins de consommation. Il se borne à définir par cette disposition la limite à partir de laquelle la culture, au sens défini par l'art. 6, est soumise à l'obligation d'annonce.

En outre, dès qu'un cultivateur aliène sa production, il devient commerçant au sens du concordat (art. 5) et est soumis comme tel à l'obligation de communiquer (art. 14) et à autorisation (art. 8 al. 1), sauf s'il fabrique des objets tombant dans le champ d'application de l'article 3.

L'essentiel est la traçabilité des plantes. Souvent, le cultivateur sera aussi commerçant.

La limite de cinq plantes s'entend par personne. De la sorte, plusieurs personnes faisant ménage commun pourraient cultiver chacune quatre plantes sans avoir l'obligation de les annoncer. Il est toutefois important de considérer ici que seule une personne soignant la plante, au sens de l'art. 6, peut prétendre à cette exemption de l'obligation d'annonce. Elle ne peut ainsi pas prétexter que d'autres personnes font ménage commun avec elle pour augmenter cette quantité, dans la mesure où ces personnes (par exemple des enfants) ne cultiveraient pas elles-mêmes les plantes surnuméraires.

En revanche, une même personne ne pourrait pas cultiver sans les annoncer plus de quatre plantes réparties dans plusieurs endroits (résidence principale et secondaire, par exemple). La commission concordataire pourra le cas échéant préciser ces notions dans des directives, à mesure que des éclaircissements s'avèreraient nécessaires en raison de la casuistique.

### 3.8. Art. 8 : Principe de l'autorisation pour le commerce

Un vrai régime d'autorisation doit être instauré de préférence à une simple obligation d'annonce, laquelle ne donnerait à l'autorité aucun moyen de veiller au respect du droit.

Le sous-traitant est aussi commerçant au sens du concordat et doit donc obtenir sa propre autorisation.

### 3.9. Art. 9 : Conditions de l'autorisation

Les conditions personnelles d'autorisation ainsi retenues sont celles, classiques et éprouvées, déjà couramment en usage pour l'exercice d'autres activités règlementées (cf. concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité, notamment).

Cette pratique a donné lieu à une jurisprudence à laquelle il est possible de se référer.

Le critère de la nationalité découle des accords bilatéraux et assure une harmonisation avec les dispositions fédérales sur le travail des ressortissants d'Etats tiers.

Il est établi que l'"honorabilité" s'apprécie essentiellement sur la base des antécédents de l'intéressé tels qu'ils ressortent des dossiers de police. En particulier, le fait d'être consommateur de stupéfiants sera considéré comme incompatible avec le commerce du chanvre.

Quant à la solvabilité, elle se définit comme la capacité prolongée du débiteur à satisfaire ses créanciers (cf. ATF 68 II 177 = Jdt 1942 I 565).

La notion d'infrastructures adéquates destinées au commerce du chanvre recouvre les locaux commerciaux, d'une part, ou les infrastructures agricoles, d'autre part, la notion de commerce s'appliquant indifféremment au commerce stricto sensu ou à la culture si le cultivateur aliène sa production.

L'exigence de locaux commerciaux prohibe la vente à la sauvette, itinérante ou sur des marchés.

Il s'agit notamment de sécuriser ces endroits contre le vol.

La Commission concordataire (voir ci-dessous) est compétente pour préciser les exigences dans des directives, en particulier celles relatives à l'honorabilité, à la qualité de consommateur de stupéfiants (dépistages, etc.) ou celles se rapportant aux locaux ou infrastructures.

### 3.10. Art. 10 : Procédure

Dans un souci d'harmonisation au sein des cantons concordataires, la Commission concordataire est compétente pour édicter des directives concernant la procédure à adopter par les autorités cantonales (cf. art. 27).

### 3.11. Art. 11 : Territorialité

Le canton auprès duquel l'intéressé doit requérir l'autorisation de faire le commerce du chanvre est celui où est situé le commerce.

Il s'agit d'éviter que les administrés élisent à dessein un domicile fictif (boîte aux lettres) dans un canton non concordataire; cela ne devrait pas se produire, d'une part parce que le concordat impose que le commerce soit pratiqué dans des

locaux commerciaux, d'autre part parce que l'exigence d'obtenir une autorisation s'étend aussi aux entreprises exerçant plus de la moitié de leur activité dans les cantons concordataires.

S'agissant de commerçants ou de cultivateurs déplaçant leur activité sur le territoire concordataire, mais en provenance de cantons qui ne sont pas parties au concordat, la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) ne permet pas de poser d'éventuelles exigences de droit public en matière de formation (capacité professionnelle). Elle implique en effet qu'une exigence de ce type est présumée remplie de la part d'un administré provenant d'un canton ne disposant pas d'une législation équivalente, s'il a au préalable paisiblement pratiqué une activité dans ce canton de provenance.

En revanche, la LMI admet que le canton de destination exige de l'administré qu'il remplisse certaines conditions personnelles, même absentes de la législation de son canton de provenance (par exemple : solvabilité, honorabilité, etc).

L'autorité du canton de destination est dès lors fondée à contrôler si ces conditions sont remplies et à délivrer une autorisation correspondante. Cette règle découle du principe de territorialité, le concordat s'appliquant chaque fois que la prestation du vendeur (livraison) a lieu dans un canton concordataire.

Pratiquement, l'art. 11 al. 3 à 5 (entreprises externes) vise tous les cas où le lieu de délivrance du chanvre est situé dans un canton concordataire, soit par déplacement du vendeur, soit en cas de vente à distance (cf. article 204 du Code des obligations, CO), y compris la vente par correspondance (par poste) depuis un canton non-concordataire. De même, si le commerçant se déplace dans un canton concordataire pour vendre ses produits, il n'en est pas moins soumis au concordat.

Si le commerçant provient d'un canton non concordataire mais lui ayant déjà délivré une autorisation en vertu de sa propre législation, il s'agit de statuer sur l'éventuelle équivalence de cette autorisation (art. 11 al. 4). La Commission concordataire émet des directives permettant de déterminer quels cantons sont réputés bénéficier d'une législation équivalente au concordat (cf. art. 27).

Si la vente dans un canton concordataire n'est pas autorisée, l'autorité administrative peut séquestrer les produits vendus ou à vendre. Ce séquestre (purement administratif et non pas pénal au sens de l'article 263 du Code de procédure pénale suisse) est prévu parmi les mesures provisionnelles (art. 15 al. 4 ci-dessous); il serait ordonné avant de dénoncer pénalement l'intéressé sur la base de l'article 21 al. 1.

### 3.12. Art. 12 : Validité temporelle

Une durée de quatre ans paraît raisonnable pour la période de validité des autorisations. Elle permet un contrôle périodique à un moment où certaines conditions peuvent avoir changé avec le temps. Comme c'est l'usage en pareil cas, il appartient aux bénéficiaires des autorisations de solliciter leur renouvellement, dans un délai raisonnable pour permettre à l'autorité de faire les contrôles nécessaires s'agissant de la pérennité des conditions d'octroi.

### 3.13. Art. 13 : Inventaire comptable

Il est absolument nécessaire, pour la traçabilité des produits, que tout soit protocolé, y compris la destruction du chanvre, pour garantir qu'il ne soit pas consommé sous forme de stupéfiant.

Le délai de quinze ans correspond à la durée maximale du délai de prescription en matière d'infractions à la loi fédérale sur les stupéfiants.

### 3.14. Art. 14 : Obligation de communiquer

La délivrance des informations nécessaires par les intéressés est indispensable à l'application du concordat.

### 3.15. Art. 15 : Mesures administratives

La possibilité de retirer une autorisation est indissociable de celle de l'accorder. Dans les cas moins graves, une suspension ou un avertissement peuvent aussi être prononcés à titre de mesures administratives.

### 3.16. Art. 16 : Restrictions

Cet article reprend pour le commerce du chanvre la teneur l'article 7 de la loi de Bâle-Campagne et, s'agissant de l'interdiction de remise aux mineurs, de l'article 3a de la loi tessinoise. Le terme de "mineurs" renvoie au code civil et au droit pénal des mineurs (18 ans révolus).

Les cantons sont compétents pour établir une liste plus étendue de lieux, spécifiques à leur territoire, où ils interdisent le commerce du chanvre ou le soumettent à des restrictions particulières. Une interdiction ou une restriction peut aussi être prononcée pour une durée déterminée, à l'occasion d'une crise ou d'une manifestation particulières, par exemple.

Quel que soit le taux de THC contenu dans la plante, sa diffusion parmi les mineurs renvoie clairement à son caractère de stupéfiant, qui lui donne l'attrait d'un objet interdit. De telles pratiques sont donc de nature à favoriser une consommation du produit à titre de stupéfiant. C'est pourquoi, à l'image des législations bâloise et tessinoise, est introduites dans le concordat la prohibition de la remise de chanvre aux mineurs.

### 3.17. Art. 17 : Contrôles et sanctions administratives

La possibilité de pénétrer dans des locaux hors de toute procédure pénale peut être conférée directement à une autorité administrative par une loi spéciale.

Tel est le cas, par exemple, dans de nombreuses lois cantonales, notamment en matière d'auberges et débits de boisson et, plus récemment, en matière d'exercice de la prostitution.

Bien entendu, le principe de la proportionnalité doit être observé au cours de ces opérations et, préalablement, dans la prise de décision concernant le choix d'un tel moyen.

Il est possible qu'un tel contrôle permette d'établir une activité illicite au sens de la LStup, en quel cas les règles de la procédure pénale prennent le relais et se substituent à la procédure prévue par le concordat. Telle est une des raisons principales pour laquelle l'autorité d'application du concordat sera souvent la police cantonale.

Ce droit de contrôle n'est pas une perquisition au sens de l'article 244 du futur Code de procédure pénale suisse et, en résumé, les règles de la procédure pénale ne seront pas contournées par une procédure administrative qui, dans son exécution, observera de toute manière des formes analogues.

A titre facultatif, est réservée la possibilité d'adopter à titre de sanction un système d'amendes administratives, notamment pour les cantons qui connaissent déjà ce type d'institution.

### 3.18. Art. 18 : Aliénation et acquisition

Est touchée par cet article l'aliénation du chanvre :

- par un commerçant (seul habilité à faire ce commerce) au bénéfice d'un particulier (cf. articles 5 et 8 al. 1);
- entre commerçants.

Il serait disproportionné de recourir pour le chanvre, comme en matière d'armes, à un régime de permis d'acquisition délivré chaque fois par l'autorité. Il est ainsi remplacé par le régime du contrat écrit obligatoire, de nature à fournir une pièce témoignant de la transaction. Ce système est inspiré de celui qui existait pour la vente d'armes entre particuliers, dans la législation fédérale antérieure à l'entrée en vigueur des accords de Schengen.

Même la remise provisoire à un tiers (par exemple à des fins de garde ou d'entretien) doit donner lieu à l'établissement d'un tel document.

Il a été constaté dans le Canton du Valais que, de fait, les commerçants observent déjà l'exigence de consigner l'aliénation du chanvre dans un contrat écrit et conservent ce contrat, car cette procédure s'exerce à leur avantage.

Le délai de quinze ans correspond à la durée maximale du délai de prescription en matière d'infractions à la loi fédérale sur les stupéfiants.

La formule de contrat élaborée par la commission concordataire devrait contenir les indications suivantes :

- a. le nom, le prénom, la date de naissance, l'adresse ainsi que la signature de la personne qui aliène le chanvre;
- b. le nom, le prénom, la date de naissance, l'adresse, la copie d'une pièce d'identité ainsi que la signature de la personne qui acquiert le chanvre;
- c. le type, la variété, la provenance, la destination, l'usage et toute autre caractéristique du produit ainsi que la date et le lieu de l'aliénation ou de l'acquisition.

### 3.19. Art. 19 : Autorités d'application

L'autorité d'application du concordat doit être centralisée et peut être l'office cantonal du commerce, celui de l'agriculture ou encore la police cantonale, qui :

- a directement accès aux données de police judiciaire nécessaire à l'application du concordat;
- peut assurer le suivi de l'affaire si celle-ci débouche sur une enquête pénale;
- est déjà en contact avec les experts en matière de chanvre;
- applique déjà dans la plupart des cantons les lois de nature administrative présentant un fort lien avec le droit pénal, telles que la législation sur les armes, celle sur la prostitution et celle sur les entreprises de sécurité privées.

Si l'autorité cantonale d'application du concordat est distincte de la police cantonale, elle doit avoir accès aux données policières (cf. art. 20, al. 3 du concordat).

Au sens du concordat, l'autorité d'application est aussi bien chargée de recevoir les annonces obligatoires de cultures que de délivrer les autorisations de commerces et enfin de procéder aux contrôles de l'application du concordat.

Certes, le concordat, en sa qualité de loi administrative, sera appliqué en concours avec la loi pénale, sauf si aucune infraction pénale ne peut être retenue, auquel cas le concordat seul sera applicable. Il en découle la réserve formulée à l'art. 1, al. 4 du présent projet.

### 3.20. Art. 20 : Rapports entre autorités

Les cantons concordataires entendent faire application de l'article 75, alinéa 4, du Code de procédure pénale fédéral (CPP), à savoir instituer un système de communication des décisions et jugements pénaux entre autorités concordataires. S'agissant de l'accès des autorités concordataires compétentes aux données administratives ou de police des cantons concordataires concernant les personnes soumises au concordat (art. 20, alinéa 3, du projet), cette disposition est restreinte aux cas visés par l'article 101, alinéas 2 et 3 CPP : "d'autres autorités [que les parties] peuvent consulter le dossier lorsqu'elles en ont besoin pour traiter une procédure civile, pénale ou administrative pendante et si aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose."

### 3.21. Art. 21 : Dispositions pénales

La clause pénale renvoie ici en premier lieu au système de sanctions du Code pénal suisse (CP). Il s'agit donc ici bien, à la base, de sanctions pénales et non pas de sanctions administratives.

Demeurent bien entendu réservées les infractions éventuelles à la LStup, qui seraient par exemple commises en concours avec une violation du concordat et révélées par les contrôles concordataires.

### 3.22. Art. 22 : Frais et émoluments

Cet article constitue la base légale nécessaire afin de pouvoir percevoir les frais et émoluments facturés par les cantons pour le travail des autorités d'application.

### 3.23. Art. 23 : Cantons parties au concordat

Il s'agit d'un concordat ouvert. Prévu à l'origine pour les cantons latins, il pourrait cependant sans autre être étendu, en théorie, à toute la Suisse.

### 3.24. Art. 24 : Tâches des cantons

Cet article rappelle notamment le contenu des dispositions d'application qu'il appartiendra aux cantons d'adopter.

### 3.25. Art. 25 : Organe directeur

Il s'agira en l'état de la Conférence latine des directrices et directeurs de justice et police (CLDJP), l'adhésion des sept cantons latins étant initialement prévue, avec invitation au canton de Berne à se joindre aussi au concordat. Cependant, il s'agit d'éviter de devoir modifier le texte du concordat si d'autres cantons y adhèrent.

Ainsi, le texte ne se réfère pas explicitement à la CLDJP car, si des cantons additionnels adhèrent au concordat, leurs directeurs de police pourront se joindre aux membres de la CLDJP pour former spécifiquement l'organe directeur du concordat. En effet, la CLDJP a de toute manière la possibilité d'inviter des Conseillers d'Etat supplémentaires à se joindre à elle pour traiter certains dossiers.

### 3.26. Art. 26 : Composition et organisation de la Commission concordataire

Les diverses autorités cantonales chargées de l'application d'un domaine du droit particulier ont coutume de se réunir pour échanger leurs considérations pratiques, dans le but d'harmoniser leur activité. Comme cela est pratiqué avec succès pour d'autres thématiques (entreprises de sécurité, par exemple), cet aspect est ici officialisé sous la forme d'une Commission concordataire.

### 3.27. Art. 27 : Tâches de la Commission concordataire

La Commission concordataire émet des directives, mais statue aussi au besoin sur les cas d'espèce qui lui sont soumis. Elle assure le lien avec l'autorité politique (Conférence) en lui présentant un rapport d'activité annuel.

### 3.28. Art. 28 : Dispositions finale et transitoire

Cet article fixe le point de départ de l'entrée en vigueur du concordat, ainsi qu'un délai de mise en conformité.

### 3.29. Art. 29 : Dénonciation

Cette disposition établit le délai dans lequel un canton peut se départir du concordat.

## 4. CONCLUSIONS

### 4.1. Intérêt pour les cantons à adhérer au concordat

Le concordat apporte une harmonisation des normes et des pratiques, en fixant des exigences minimales (cf. art. 2) concernant le commerce (art. 5) et la culture (art. 6).

Son adoption conduira ainsi à une meilleure vue d'ensemble de la gestion de ces problèmes et à mettre en place au niveau latin des mesures préventives, respectivement instauration d'un régime d'autorisation (cf. ci-dessus, chiffres 2 et 3.1)

### 4.2. Proportionnalité

L'atteinte aux intérêts privés légitimes est minimale en regard du but d'intérêt public ainsi sauvegardé.

#### 4.3. Incidences pour les cantons, en particulier sous l'angle financier

La législation proposée constitue un système économique et efficace. Elle présente une excellente adéquation entre les buts à atteindre et la rationalité des moyens à employer.

En principe, l'éventuelle charge de travail supplémentaire induite par le concordat sera compensée par son effet préventif, d'une part, et par la simplification que son application apportera aux enquêtes en matière de stupéfiants, d'autre part.

En particulier, la mise en place d'une commission concordataire (art. 26) ne représente qu'une incidence très marginale sur le cahier des charges des représentants des cantons concernés (environ une à trois journées de travail par année).