

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 24 mars 2011

Projet de loi

autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à l'accord intercantonal sur la culture et le commerce du chanvre (I 2 27.0)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Adhésion

Le Conseil d'Etat est autorisé à adhérer, au nom de la République et canton de Genève, à l'accord intercantonal sur la culture et le commerce du chanvre, adopté par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police le 29 octobre 2010.

Art. 2 Exécution

Le Conseil d'Etat et, sur délégation, le département de la sécurité, de la police et de l'environnement sont chargés de l'exécution du concordat.

Art. 3 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

Accord intercantonal sur la culture et le commerce du chanvre

I 2 27

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 But et objet

¹ Le présent concordat a pour objet de fixer des règles communes sur la culture et le commerce du chanvre.

² Il a pour but de prévenir les violations du droit fédéral, notamment en matière de stupéfiants et en matière agricole.

³ Demeurent réservées les dispositions du droit fédéral, notamment en matière de stupéfiants et en matière agricole.

⁴ Sont aussi réservées les dispositions du droit fédéral ou cantonal en matière de procédure pénale.

Art. 2 Réserve des législations cantonales

Sont réservées les prescriptions plus rigoureuses édictées par un canton concordataire pour les entreprises dont le siège ou la succursale est sis sur son territoire ou pour les employés de ces entreprises qui y pratiquent.

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

¹ La Commission concordataire édicte une liste de produits d'usage courant non soumis au concordat, notamment ceux considérés comme des objets usuels ou des aliments par le droit fédéral.

² Ne sont notamment pas soumis au présent concordat :

- a. la fibre de chanvre, la chènevotte et leurs produits dérivés;
- b. l'huile essentielle (essence);
- c. les graines stérilisées destinées à l'alimentation des oiseaux;
- d. les huiles produites par pressage des graines.

Définitions

Art. 4 Chanvre

Par chanvre au sens du présent concordat, on entend la plante de l'espèce nommée cannabis (*Cannabis sativa L.*), ainsi que tous ses composés et ses dérivés, notamment les graines, les boutures, les plants, les feuilles, les inflorescences ou les huiles.

Art. 5 Commerce

Fait le commerce du chanvre quiconque aliène, à titre gratuit ou onéreux, le chanvre ou ses produits dérivés.

Art. 6 Culture

Fait la culture du chanvre quiconque soumet la plante sous toutes ses formes à un traitement favorisant l'épanouissement de celle-ci.

Chapitre II Culture

Art. 7 Obligation d'annonce

¹ Quiconque pratique la culture du chanvre a l'obligation de l'annoncer à l'autorité compétente.

² La Commission concordataire définit le contenu de l'annonce qui porte notamment sur :

- a. la variété ou les variétés cultivées;
- b. la provenance des semences, des plantons ou des boutures;
- c. la teneur prévisible en THC;
- d. l'emplacement exact et la grandeur de la surface cultivée;
- e. l'identité des personnes physiques responsables de la production;
- f. la destination et l'utilisation prévues, avec indication du mode d'utilisation concrète, ainsi que du lieu d'entreposage et de transformation;
- g. le ou les acquéreurs prévus ainsi que les contrats conclus avec eux.

³ L'annonce doit être faite avant chacune des semailles ou plantations.

⁴ La date prévue pour chaque récolte doit être communiquée au plus tard 30 jours à l'avance.

⁵ Est exempté de l'obligation d'annonce quiconque cultive moins de cinq plantes si les circonstances excluent toute intention commerciale.

⁶ La procédure est écrite.

⁷ Les dispositions du présent concordat sur le commerce du chanvre sont réservées.

Chapitre III Commerce

Autorisation

Art. 8 Principe

¹ Quiconque fait le commerce du chanvre sur le territoire des cantons concordataires doit être titulaire d'une autorisation.

² L'autorisation est intransmissible. Elle vaut pour un commerce déterminé et une personne déterminée. Une même personne ne peut pas être titulaire de plusieurs autorisations simultanément.

Art. 9 Conditions

¹ L'autorisation de faire le commerce du chanvre est délivrée à quiconque :

- a. est de nationalité suisse, ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange ou, pour les ressortissants d'autres Etats étrangers, titulaire d'un permis d'établissement;
- b. a l'exercice des droits civils;
- c. est solvable ou ne fait pas l'objet d'actes de défaut de biens définitifs;
- d. offre, par ses antécédents, par son caractère et son comportement, toute garantie d'honorabilité;
- e. est inscrit au registre du commerce;
- f. dispose d'infrastructures adéquates destinées au commerce du chanvre;

² Le commerce doit s'exercer dans des locaux commerciaux.

³ L'entreprise constituée en personne morale est tenue de désigner, en vue de l'obtention de l'autorisation, une personne physique responsable à laquelle elle confère les pouvoirs pour la représenter et l'engager auprès des tiers. Celle-ci doit être en situation de pouvoir exercer ses responsabilités. Elle constitue l'interlocuteur direct de l'autorité.

⁴ Le titulaire de l'autorisation de faire le commerce du chanvre est garant du respect de la loi par ses associés ou ses employés.

Art. 10 Procédure

¹ Les documents produits à l'appui des requêtes ne doivent pas dater, lors de leur production, de plus de trois mois. Les requérants étrangers produisent les documents et attestations nécessaires délivrés par les autorités compétentes de leur pays d'origine ou de provenance.

² Les intéressés produisent, à l'appui de leur requête, une attestation selon laquelle ils consentent à ce que l'autorité compétente fasse si nécessaire état, dans la décision, de données ressortant des dossiers de police. A défaut, l'autorité compétente n'entre pas en matière.

³ La procédure est écrite.

Art. 11 Territorialité

¹ L'autorisation est valable sur le territoire de l'ensemble des cantons concordataires.

² L'autorisation est requise auprès de l'autorité compétente du canton où est situé le commerce.

³ Les commerçants n'ayant ni siège ni succursale dans l'un des cantons concordataires ne peuvent y exercer une activité qu'après autorisation :

- a. ordinaire, délivrée aux conditions du présent concordat, s'ils exercent plus de la moitié de leur activité dans les cantons concordataires;
- b. spéciale, délivrée aux conditions posées par le présent article, dans les autres cas.

⁴ L'autorité cantonale compétente statue sur l'équivalence des autorisations délivrées par des cantons non parties au concordat. Elle détermine, au vu des attestations produites, si les requérants doivent à nouveau démontrer la réalisation des conditions posées par le concordat.

⁵ L'autorisation spéciale est délivrée à quiconque remplit les conditions posées par l'art. 9, al. 1, litt. a à e et 9 al. 3 du présent concordat. Il est aussi soumis aux autres règles du présent concordat applicables au commerce du chanvre.

Art. 12 Validité temporelle

L'autorisation est délivrée pour une durée variable, mais de quatre ans au maximum. Elle est renouvelable sur demande.

Art.13 Inventaire comptable

¹ Le titulaire de l'autorisation de faire le commerce du chanvre a l'obligation de tenir en permanence un inventaire comptable protocolant toutes les opérations relatives au commerce de chanvre.

² L'inventaire comptable doit être conservé pendant quinze ans au minimum.

³ Les autorités compétentes ont accès en tout temps à ces documents.

Art. 14 Obligation de communiquer

¹ Le titulaire de l'autorisation de faire le commerce du chanvre et son personnel sont tenus de fournir aux autorités compétentes tous les renseignements nécessaires à l'application du présent concordat.

² Ils annoncent spontanément et sans délai à l'autorité compétente tout changement de situation influant sur l'autorisation.

³ Ils ont l'obligation de dénoncer sans délai à l'autorité pénale compétente toute infraction poursuivie d'office qui parviendrait à leur connaissance.

Art. 15 Mesures administratives

¹ L'autorité qui a accordé une autorisation doit la retirer lorsque les conditions prévues par le présent concordat ne sont plus remplies, lorsqu'une gestion commerciale irréprochable n'est plus garantie, ou lorsque le titulaire ou son personnel contrevient gravement ou à de réitérées reprises à la législation.

² L'autorisation est en outre retirée lorsqu'elle cesse d'être utilisée ou lorsqu'il n'en est pas fait usage dans les six mois à compter de sa délivrance.

³ Dans les cas de moindre gravité, l'autorité peut également prononcer un avertissement ou une suspension de l'autorisation.

⁴ Demeurent réservées les mesures provisionnelles immédiates que peut prendre l'autorité compétente, notamment le séquestre, la suspension de l'autorisation ou l'interdiction de pratiquer.

⁵ La suspension ou le retrait de l'autorisation, ainsi que l'interdiction de pratiquer, ont pour effet la fermeture du commerce.

Art. 16 Restrictions

¹ Le commerce de chanvre et de produits du chanvre est interdit :

- a. dans les écoles;
- b. à proximité des écoles et d'autres lieux destinés à des mineurs tels que foyers, maisons des jeunes, clubs de jeunes, installations sportives et analogues;
- c. sur le domaine public ou sur les marchés ou foires dépourvus de contrôle d'accès.

² Les cantons peuvent délimiter d'autres endroits.

³ La remise de chanvre aux mineurs est interdite.

Chapitre IV Dispositions communes à la culture et au commerce

Art. 17 Contrôles et sanctions administratives

¹ Les autorités compétentes au sens du présent concordat peuvent en tout temps, dans le cadre de leurs attributions respectives et au besoin par la contrainte, procéder au contrôle des infrastructures, des cultures ou des locaux commerciaux et au contrôle des personnes qui s'y trouvent, dans le but de vérifier qu'aucune activité illicite ne s'y exerce au sens du présent concordat.

² Ce droit d'inspection s'étend aux appartements particuliers de ceux qui desservent les infrastructures ou qui y logent, lorsque ces appartements sont attenants à l'infrastructure ou la constituent.

³ Les autorités compétentes peuvent en tout temps procéder à des prélèvements ou à des analyses.

⁴ Les autorités compétentes prennent au besoin des mesures provisionnelles immédiates, notamment le séquestre, la suspension de l'autorisation ou l'interdiction de pratiquer.

⁵ Sont réservées :

- a. la compétence cantonale d'instituer un système d'amendes administratives prononcées selon les dispositions de la procédure administrative cantonale;
- b. les dispositions pénales du présent concordat.

Art. 18 Aliénation et acquisition

¹ L'aliénation du chanvre doit être consignée dans un contrat écrit. Un exemplaire de ce contrat doit être conservé par l'aliénateur pendant au moins quinze ans et par l'acquéreur pendant au moins la durée de sa possession du chanvre. L'autorité compétente peut obtenir la production de ces contrats en tout temps.

² La Commission concordataire édicte la formule de contrat à utiliser, comprenant toutes les mentions obligatoires qui doivent y figurer.

Chapitre V Application du concordat

Art. 19 Autorités compétentes

Chaque canton désigne son autorité compétente d'application au sens du présent concordat.

Art. 20 Rapports entre autorités

¹ Les autorités cantonales compétentes au sens du présent concordat se communiquent entre elles toutes les informations utiles, notamment tout fait pouvant entraîner une mesure administrative ainsi que toute autre décision prise en application du présent concordat, pouvant avoir une incidence sur le territoire d'une autre autorité concordataire compétente.

² Les autorités judiciaires communiquent aux autorités concordataires compétentes les décisions et jugements pénaux rendus, ainsi que toute information sur la procédure pénale en cours concernant les personnes soumises au présent concordat, dans la mesure où ces communications ne nuisent pas à une enquête pendante. Réciproquement, les autorités concordataires communiquent aux autorités judiciaires les informations dont celles-ci ont besoin.

³ Les autorités concordataires compétentes ont accès aux données administratives ou de police des cantons concordataires concernant les personnes soumises au présent concordat. Si l'autorité d'application est distincte de la Police cantonale, celle-ci a l'obligation d'informer spontanément et automatiquement l'autorité compétente de tout fait pouvant l'intéresser.

⁴ Cette collaboration est gratuite.

Art. 21 Dispositions pénales

¹ Est passible de l'amende ou du travail d'intérêt général quiconque :

- a. exploite un commerce au sens de la présente loi sans respecter les conditions concordataires et réglementaires;
- b. contrevient aux articles 7, 8, 9, 11, 13, 14, 16 et 18 du présent concordat;
- c. contrevient aux dispositions cantonales d'application du présent concordat ou aux directives de la Commission concordataire.

² Les dispositions du Code pénal suisse sur les contraventions s'appliquent.

Art. 22 Frais et émoluments

¹ Les actes, interventions et écrits des autorités d'application du présent concordat sont facturés à la personne qui en fait l'objet. Toutefois, les frais de prélèvements et d'analyses ne sont mis à la charge de la personne qui cultive ou qui commercialise que si les valeurs constatées dépassent celles ayant été déclarées ou celles considérées comme licites au sens du droit fédéral.

² La Commission concordataire fixe le barème de ces frais et émoluments.

³ Les frais et émoluments peuvent être perçus à l'avance. A défaut, ils sont à payer au plus tard 30 jours après réception de la facture. Un non respect du délai de paiement peut motiver une mesure administrative au sens du concordat.

Art. 23 Cantons parties au concordat

Sont parties au concordat les cantons qui déclarent leur adhésion.

Art. 24 Tâches des cantons

Les cantons concordataires veillent à l'application du présent concordat. Ils sont en particulier compétents pour fixer les voies de droit et la procédure de recours.

Art. 25 Organe directeur

Une conférence réunissant, pour chacun des cantons concordataires, le membre du gouvernement en charge de l'application du concordat, constitue l'organe directeur du présent concordat. Elle désigne son Président et les membres d'une Commission concordataire.

Commission concordataire

Art. 26 Composition et organisation

¹ La Commission concordataire est en principe composée d'un représentant par canton concordataire. Son Secrétaire est désigné par la Conférence.

² La Commission concordataire se réunit au moins une fois par année et fixe elle-même sa procédure. Elle peut notamment constituer des sous-commissions chargées de tâches spéciales.

Art. 27 Tâches

¹ La Commission concordataire veille à une application uniforme du concordat dans les cantons concordataires. A cet effet, elle prend les directives nécessaires, sous signature du Président de la Conférence, notamment sur la procédure applicable aux requêtes d'autorisation et annonces. Elle donne aux autorités compétentes, sur requête, des instructions dans des cas d'espèce.

² La Commission concordataire informe périodiquement la Conférence et peut lui proposer de nouvelles dispositions ou lui adresser des recommandations concernant les améliorations à apporter au concordat. Elle peut informer les administrés sur les questions liées à l'application du concordat.

³ La Conférence peut charger la Commission concordataire d'effectuer des tâches particulières en relation avec le concordat.

Art. 28 Dispositions finale et transitoire

¹ Le présent concordat entre en vigueur lorsque trois cantons au moins y ont adhéré.

² Les personnes soumises aux dispositions du présent concordat ont un délai de six mois dès son entrée en vigueur pour s'y conformer.

Art. 29 Dénonciation

Un canton signataire peut dénoncer le concordat, moyennant préavis d'un an, pour la fin d'une année.

Ainsi adopté par la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police

Le 29 octobre 2010, à Granges-Paccot (FR)

Au nom de la Conférence latine des Chefs des Départements de la de Police :

Le secrétaire général :
Henri Nuoffer

Le président :
Jean Studer, conseiller d'Etat

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Préambule

La présente loi a pour but d'autoriser le Conseil d'Etat à adhérer, au nom de la République et canton de Genève, au concordat sur la culture et le commerce du chanvre (ci-après : concordat). Le Conseil d'Etat a approuvé formellement le concordat le 23 mars 2011.

Introduction

Le champ d'application du concordat sur la culture et le commerce du chanvre porte sur l'adoption de mesures préventives d'ordre public imposables aux cultivateurs et commerçants, sous la forme d'un régime d'autorisation, voire simplement d'annonce. Le concordat s'applique aux variétés de chanvre dont la culture et le commerce sont autorisés au sens du droit fédéral, c'est-à-dire les variétés présentant un taux de tétrahydrocannabinol (THC) inférieur à 3 %. Le concordat contient seulement des exigences minimales. Ainsi, les cantons restent compétents pour promulguer des exigences supplémentaires le cas échéant.

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 permettra de mettre en place au niveau latin des mesures préventives, respectivement l'instauration d'un régime d'autorisation.

Le concordat concerne des dispositions administratives régissant une activité lucrative privée. Il laisse subsister, en parallèle, les règles du Code pénal suisse et de la procédure pénale en cas d'infractions pénales. Il s'agit d'un concordat ouvert. Prévu à l'origine pour les cantons latins, il pourrait être étendu sans autre à toute la Suisse.

L'assemblée d'automne de la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (ci-après : CLDJP) a adopté à l'unanimité la version finale de l'accord intercantonal sur la culture et le commerce du chanvre le 29 octobre 2010. Les gouvernements cantonaux ont été invités par lettre du 29 octobre à adhérer à cet accord. Conformément à l'article 28,

alinéa 1, l'accord entrera en vigueur dès que trois cantons au moins y auront adhéré.

Point de situation sur la consommation de cannabis et ses effets

Le cannabis est le stupéfiant le plus consommé au monde. Bien que l'évolution de la consommation de cannabis ne soit pas facile à évaluer scientifiquement, différentes études ont été menées en Suisse. L'une démontre une augmentation de la proportion de mineurs ayant consommé du cannabis au moins une fois dans l'année¹. En 2007, un cinquième (19,4%) de la population suisse âgée de 15 ans et plus avait consommé au moins une fois du cannabis. Cette proportion a augmenté depuis 1997 (14,2%). De plus, l'âge de la première consommation de cannabis a clairement été déplacé vers le bas : alors qu'en 2004, la première consommation de cannabis avait lieu en moyenne à 16,5 ans, l'âge moyen au moment du premier usage se situait à 15,8 ans en 2007.

Beaucoup de jeunes font leur propre culture intérieure de cannabis (dite culture « indoor »), sur la base d'indications fournies par Internet. Une analyse spéciale faite sur la base d'un échantillon représentatif de 5 200 écoliers saint-gallois (interviewés en 2008) a relevé que le trafic de cannabis est devenu une source de revenu criminel important pour certains écoliers.²

C'est le tétrahydrocannabinol (THC) qui confère au cannabis son caractère de produit stupéfiant. 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 d'effets toxiques augmente. 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

¹ Cf. ISPA, *Cannabis, Etat des lieux en Suisse*, Lausanne, 2004 et OFDT, *Cannabis, Données essentielles*, Paris, 2007.

² Monitoring de la problématique du cannabis en Suisse, Etude sentinelle : 2004-2009

Jeanne-Marie Chabloz, Jean-Pierre Gervasoni, Sophie Arnaud, Françoise Dubois-Arber (IUMSP) Joëlle Vuille, Martin Killias (ICDP)

Confédération³. 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.

Les effets physiologiques d'une consommation de cannabis peuvent être notamment les suivants : tachycardie, hypotension, dilatation des vaisseaux de l'œil, hypothermie, troubles gastriques, céphalées, vertiges, tremblements, paralysie. De même, une consommation occasionnelle provoque des perturbations du comportement telles que troubles de la mémoire, euphorie, agressivité ou désinhibition.

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.

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.

Les risques liés à la conduite d'un véhicule constituent la répercussion sociale la plus importante, pour les personnes concernées comme pour la population en général. Le nombre de personnes sanctionnées pour cause de conduite sous l'emprise de drogues ou de médicaments a connu une augmentation marquée au cours des dernières années (2003 : 384, dont 159 avec accident; 2006 : 1427, dont 576 avec accident).⁴

³ 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)

⁴ Cannabis 2008 Mise à jour du rapport 1999 sur le cannabis de la Commission fédérale pour les questions liées aux drogues - CFLD

Culture et commerce

Certaines productions de grande ampleur ont comme objectif, sous le couvert de la commercialisation de divers produits (coussins, huiles essentielles, plantes décoratives), une utilisation à titre de stupéfiant par le consommateur final. C'est pourquoi le concordat prévoit une obligation d'annonce pour quiconque pratique la culture du chanvre (plus de 5 plantes) et une obligation d'autorisation pour effectuer le commerce du chanvre.

Par chanvre au sens du présent concordat, on entend la plante de l'espèce nommée cannabis ainsi que tous ses composés et ses dérivés, notamment les graines, les boutures, les plants, les feuilles ou les huiles. Certains produits d'usage courant ne sont pas soumis au concordat, notamment ceux considérés comme des objets usuels ou des aliments par le droit fédéral (par exemple fibre de chanvre et produits dérivés dont une utilisation industrielle est faite depuis un siècle, huile essentielle, graines destinées à l'alimentation des oiseaux, huiles produites par pressage des graines).

a) Distinction

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.

b) Cultures

Environ 15 000 hectares de chanvre agricole sont cultivés dans l'Union Européenne (UE) et environ 200 000 hectares dans le monde. En Suisse romande, par exemple dans le canton de Vaud, on recense, pour l'année 2008, 2,19 hectares 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 hectares de surface agricole utile dans le canton. Les cultures en plein champ de variété agréées, annoncées auprès du canton dans le cadre des paiements directs, ne posent en principe aucun problème.

c) Commerce

On trouve dans toute la Suisse romande 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 pour susciter l'intérêt 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, ceux-ci représentant jusqu'à 80 % de leur chiffre d'affaires, les magasins de chanvre ne seraient pas viables.

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

Le cadre légal

a) Jurisprudence du Tribunal fédéral

Avant la modification du 20 mars 2008, l'article 8 de la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Loi sur les stupéfiants, LStup) stipulait que:

¹ *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).

(...)

- ⁴ *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.*
- ⁵ *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 (...).*

A l'origine, la jurisprudence permettait aux autorités cantonales de poursuite pénale de sanctionner ces infractions à l'article 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'article 19, chiffre 1, alinéa 1, LStup, ne peut pas être commise par négligence (consid. 1.2).

Cette jurisprudence introduit donc le fardeau de la preuve et rend impossible la poursuite pénale de l'infraction à l'article 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.

b) Législation d'autres cantons

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.

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.

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.

c) Situation par rapport aux deux objets fédéraux soumis en votation populaire le 30 novembre 2008

Le 30 novembre 2008, le peuple suisse s'est exprimé sur deux projets concernant la politique de la drogue: l'initiative sur le chanvre et la révision de la loi sur les stupéfiants. L'initiative sur le chanvre qui tendait à la légalisation de la consommation de cannabis (initiative populaire « Pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse ») a été refusée et la révision de la loi sur les stupéfiants a été acceptée.

Le nouvel article 8, alinéa 1, lettre 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'article 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 %.

C'est le Conseil fédéral qui fixe la date d'entrée en vigueur de la modification de la loi sur les stupéfiants. Normalement les modifications des

ordonnances – le droit d'exécution concret – entrent en vigueur en même temps que la loi. Les travaux de modification de l'ordonnance sur les stupéfiants sont en cours. Comme les questions liées à leur élaboration portent sur des thèmes complexes et nécessitent beaucoup de temps, le Conseil fédéral a décidé le 20 mai 2009 de mettre en vigueur d'abord les dispositions concernant le traitement avec prescription d'héroïne à partir du 1^{er} janvier 2010. En effet, les dispositions légales à ce sujet prenaient fin au 31 décembre 2009. Les autres dispositions de la révision avec l'ensemble des dispositions d'exécution seront adoptées dans un deuxième temps, vraisemblablement en 2011.

La compétence cantonale pour légiférer demeure cependant inchangée, le nouveau texte légal ne modifiant rien en l'espèce. 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 article 8, alinéa 1, lettre d, LStup reste sujet à interprétation qui 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 ne contredit pas l'effet préventif 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.

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.

Élaboration du projet de concordat

Le canton de Vaud avait engagé des travaux dès 2005 pour l'adoption d'une loi cantonale réglementant la culture et le commerce du chanvre, pour en prévenir tout usage abusif. Les travaux ont permis de confirmer 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 avant-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 (ci-après : 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 un groupe de travail intercantonal chargé de préparer un avant-projet officiel. Ont été membres de ce groupe de travail notamment Frédéric ANGLADA, responsable expertises et chargé de recherche, Université de Lausanne, École des sciences criminelles; Marc AUGSBURGER, responsable du Laboratoire de toxicologie et chimie forensiques, Centre universitaire romand de médecine légale et Pierre-Claude HERITIER, brigade des stupéfiants, police cantonale genevoise.

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

Le 30 octobre 2009, la CLDJP a approuvé le projet issu de la consultation et l'a transmis à la Commission interparlementaire romande (ci-après : CIP) qui a voté diverses propositions d'amendements. 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 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.

a) La position de l'office fédéral de la justice (OFJ)

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.

DESCRIPTION GENERALE DU PROJET DE CONCORDAT

Le commentaire qui suit reprend in extenso les explications de la CLDJP accompagnant l'accord.

a) 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.

b) 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 plus 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.

c) Commerce

Le concordat doit viser avant tout le commerçant. Il s'agit de contrôler cette activité et non de la restreindre ou de l'interdire.

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.

d) 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.

e) 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.

CONCLUSION

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)

Proportionnalité

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

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).

COMMENTAIRE DU PROJET DE CONCORDAT PAR ARTICLES

Le commentaire qui suit reprend in extenso les explications de la CLDJP accompagnant l'accord.

Art. 1 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'article 8, alinéa 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.

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.

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.

Art. 4 Définition du chanvre

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

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).

Art. 6 Définition de la culture

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

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'article 7, alinéa 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'article 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'article 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.

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.

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 réglementées (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.

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).

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'article 11, alinéas 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, alinéa 1.

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.

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.

Art. 14 Obligation de communiquer

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

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.

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 introduite dans le concordat la prohibition de la remise de chanvre aux mineurs.

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.

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.

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'article 1, alinéa 4, du présent projet.

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. »

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.

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.

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.

Art. 24 Tâches des cantons

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

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.

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.

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.

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.

Art. 29 Dénonciation

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

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil à ce projet de loi.

Annexes :

- 1) *Planification des charges financières (amortissements et intérêts) en fonction des décaissements prévus*
- 2) *Planification des charges et revenus du fonctionnement découlant de la dépense nouvelle*

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle d'investissement

PLANIFICATION DES CHARGES FINANCIÈRES (AMORTISSEMENTS ET INTÉRÊTS) EN FONCTION DES DÉCAISSEMENTS PRÉVUS

Projet loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à l'accord intercantonal sur la culture et le commerce du chanvre

Projet présenté par le Département de la sécurité, de la police et de l'environnement

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Investissement brut	0	0	0	0	0	0	0	0
- Recette d'investissement	0	0	0	0	0	0	0	0
Investissement net	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Receffes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Receffes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Receffes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Receffes	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL des charges financières	0	0	0	0	0	0	0	0
Intérêts	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements	0	0	0	0	0	0	0	0
3.0000%								
charges financières récurrentes	0	0	0	0	0	0	0	0

Signature du responsable financier :

Date : 21.02.2010



Lien
NGUYEN-TANG BOMPAS

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE

Projet loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à l'accord intercantonal sur la culture et le commerce du chanvre

Projet présenté par le Département de la sécurité, de la police et de l'environnement

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Résultat récurrent
TOTAL des charges de fonctionnement induites	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges en personnel [30] (augmentation des charges de personnel, formation, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Dépenses générales [31] Charges en matériel et véhicule (meubles, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicules, atelier, etc.) Charges de bâtiment (luides (eau, énergie, combustibles), conciergerie, entretien, location, assurances, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32+33] Intérêts (report tabléau) Amortissements (report tabléau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 36] Perte comptable [330] Provision [339] (préciser la nature) Octroi de subvention ou de prestations [36] (subvention accordées à des tiers, prestation en nature)	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL des revenus de fonctionnement induits	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenus liés à l'activité [40+41+43+45+46] (augmentation de revenus (impôts, émoluments, taxes), subventions reçues, dons ou legs)	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres revenus [42] (revenus de placements, de prêts ou de participations, gain comptable, loyers)	0	0	0	0	0	0	0	0
[RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT (charges - revenus)]	0	0	0	0	0	0	0	0
Remarques :								

Signature du responsable financier : 

Date : 21.02.2010

TIAN
NGUYEN-TANG BOMPAS