

**MESSAGE N° 259** 21 juin 2011  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**accompagnant le projet de loi portant adhésion**  
**du canton de Fribourg au concordat latin**  
**sur la culture et le commerce du chanvre**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi portant adhésion du canton de Fribourg au concordat latin sur la culture et le commerce du chanvre.

## 1 INTRODUCTION

Le concordat latin du 29 octobre 2010 sur la culture et le commerce du chanvre a pour objectif de fixer des règles communes sur la culture et le commerce du chanvre dans les cantons romands, et ce afin de prévenir les violations des dispositions du droit fédéral, notamment en matière de stupéfiants et en matière agricole.

Ce concordat a été élaboré sous l'égide de la Conférence latine des chefs des Départements de justice et police (CLDJP). Celle-ci a aussi élaboré un exposé des motifs y relatifs; ce texte est annexé au présent message, dont il fait partie intégrante.

Conformément à l'article 13 al. 1 de la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales (LConv, RSF 121.3) et à l'article 13 al. 2 de la Convention du 5 mars 2010 sur la participation des Parlements (CoParl, RSF 121.4), le présent message est accompagné de la prise de position de la Commission interparlementaire romande, du 20 mai 2010, laquelle a siégé le 29 avril 2010 sur cet objet (cf. texte en annexe).

## 2 INCIDENCES

### 2.1 Conséquences

Le concordat et le projet de loi n'auront pas de conséquences en ce qui concerne la répartition des tâches entre Etat et communes ni, en principe, en matière financière ou en matière de personnel.

L'autorité d'application du concordat doit être centralisée et peut être le Service de la police du commerce, le Service de l'agriculture ou encore la Police cantonale. Elle sera désignée par le Conseil d'Etat (cf. art. 19 du concordat et p. 18 de la note explicative). Elle percevra les émoluments nécessaires pour ses tâches concordataires (cf. art. 22 du concordat).

Le concordat et le projet de loi sont par ailleurs conformes au droit fédéral et sont eurocompatibles.

### 2.2 Soumission au referendum

L'adhésion à la convention est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

\_\_\_\_\_

#### Annexes:

- Exposé des motifs du projet de concordat latin sur la culture et le commerce du chanvre
- Prise de position de la Commission interparlementaire romande, du 20 mai 2010

\_\_\_\_\_

---

# Exposé des motifs du projet de concordat latin sur la culture et le commerce du chanvre

---

## 1 PRÉAMBULE

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

---

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

### 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.

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.

---

<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

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 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.

---

<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)

<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

## **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 200 000 ha 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 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'article 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'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'article 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'article 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 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'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 fausse, 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 de la Direction 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 1<sup>er</sup> 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 article 8 al. 1 let. 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 %.

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 article 8 al. 1 let. 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. Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg s'est prononcé le 30 juin 2009 sur cet objet.

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 2010/11 adoption par les Grands Conseils (Décret autorisant le Conseil d'Etat à ratifier)
- hiver 2010/11 ratification par les Conseils d'Etat
- début 2011 entrée en vigueur.

## **2 DESCRIPTION GÉNÉRALE 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**

#### ***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 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.

#### ***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 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'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 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.

#### ***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 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.

### ***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 al. 4 du présent projet.

### ***Art. 20 (Rapports entre autorités)***

Les cantons concordataires entendent faire application de l'article 75 al. 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 al. 3, du projet), cette disposition est restreinte aux cas visés par l'article 101 al. 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.

---

Secrétariat du Parlement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Conférence latine des Chefs de Département  
de Justice et Police (CLDJP)  
M. Jean Studer, président  
Avenue Beauregard 13  
1700 Fribourg

Hôtel du Parlement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont  
t +41 32 420 72 23  
f +41 32 420 72 21  
parlement@jura.ch

Delémont, le 20 mai 2010

**Projet de concordat latin du 30 octobre 2009 sur la culture et le commerce du chanvre – position de la commission interparlementaire**

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat,  
Monsieur le Secrétaire général,

Par courrier du 20 novembre 2009, vous avez soumis aux Bureaux des Grands Conseils des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura le projet de concordat latin du 30 octobre 2009 sur la culture et le commerce du chanvre que vous avez adopté.

Une commission interparlementaire a été créée afin d'examiner ce projet de concordat. Elle s'est réunie le 29 avril 2010 et nous avons le plaisir de vous communiquer ci-après ses prises de position.

Le projet de concordat a été dans l'ensemble bien accepté si ce n'est une opposition de certains délégués, notamment du canton de Genève, qui estiment que les législations fédérales sur les stupéfiants et l'agriculture suffisent à régler la question du chanvre et qu'il ne faut dès lors pas ajouter de nouvelles contraintes administratives.

Plusieurs propositions d'amendements ont été discutées et la commission interparlementaire vous propose les modifications suivantes:

<b><i>Projet de concordat de la CLDJP</i></b>	<b><i>Propositions de la commission interparlementaire</i></b>
<u>Article 3, alinéa 2</u> <sup>2</sup> Ne sont notamment pas soumis au présent concordat : a. la fibre de chanvre et ses produits dérivés; b. l'huile essentielle (essence);	<u>Article 3, alinéa 2</u> <sup>2</sup> Ne sont notamment pas soumis au présent concordat : a. la fibre de chanvre et ses produits dérivés; b. l'huile essentielle (essence);

<p>c. les graines stérilisées destinées à l'alimentation des oiseaux; d. les huiles produites par pressage des graines.</p>	<p><b>b'. la chènevotte</b> c. les graines stérilisées destinées à l'alimentation des oiseaux; d. les huiles produites par pressage des graines.</p>
<p><u>Article 7, alinéa 4</u> 4 La date prévue pour la récolte doit être communiquée au plus tard 30 jours à l'avance</p>	<p><u>Article 7, alinéa 4</u> 4 La date prévue pour <b>chaque</b> récolte doit être communiquée au plus tard 30 jours à l'avance</p>
<p><u>Article 7, alinéa 5</u> 5 Est exempté de l'obligation d'annonce quiconque cultive une seule plante si les circonstances excluent toute intention commerciale.</p>	<p><u>Article 7, alinéa 5</u> 5 Est exempté de l'obligation d'annonce quiconque cultive <b>moins de cinq</b> plantes si les circonstances excluent toute intention commerciale.</p>
<p><u>Article 10, alinéa 1</u> 1 Les documents produits à l'appui des requêtes ne doivent pas dater, lors de leur production, de moins 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</p>	<p><u>Article 10, alinéa 1</u> 1 Les documents produits à l'appui des requêtes ne doivent pas dater, lors de leur production, de <b>plus</b> 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.</p>
<p><u>Article 18</u> 1 La culture et le commerce de chanvre et de produits du chanvre sont interdits : a. dans les écoles; b. à proximité des écoles et d'autres lieux destinés à des jeunes tels que foyers, maisons des jeunes, clubs de jeunes, installations sportives et analogues. 2 Les cantons peuvent délimiter d'autres endroits. 3 Le commerce du chanvre est interdit sur le domaine public ou sur les marchés ou foires dépourvus de contrôle d'accès. 4 La remise de chanvre aux mineurs est interdite. 5 Les procédés de réclame pour le chanvre sont interdits.</p>	<p><u>Article 18</u> 1 <u>Le commerce de chanvre et de produits du chanvre est interdit</u> : a. dans les écoles; b. à proximité des écoles et d'autres lieux destinés à des <b>mineurs</b> tels que foyers, maisons des jeunes, clubs de jeunes, installations sportives et analogues <b>c. sur le domaine public ou sur les marchés ou foires dépourvus de contrôle d'accès.</b> 2 Les cantons peuvent délimiter d'autres endroits. 3 <b>(supprimé).</b> 4 La remise de chanvre aux mineurs est interdite. 5 <b>(supprimé)</b></p>

Nous vous invitons à vous référer au procès-verbal de la séance joint au présent courrier pour le détail des motifs et justifications de ces propositions.

Vous constaterez à la lecture du procès-verbal que des remarques ont également été formulées concernant l'article 9 qui fixe l'exigence de garantie d'honorabilité, ainsi que sur la procédure qui sera suivie pour donner suite aux recommandations de la commission concordataire, telles qu'elles sont prévues à l'article 27.

La commission interparlementaire invite enfin votre conférence à **prendre contact avec le canton de Berne** afin de l'inviter à rejoindre le concordat. En effet, plusieurs des délégations ont relevé que le canton de Berne était un lieu d'approvisionnement en cannabis stupéfiant pour leurs ressortissants et qu'il serait dès lors judicieux qu'il puisse également appliquer les mêmes dispositions d'annonce et d'autorisation concernant la culture et du commerce du chanvre et permettre ainsi un meilleur contrôle.

En vous remerciant de bien vouloir prendre en compte les diverses remarques et propositions qui vous sont adressées par notre commission interparlementaire, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat, Monsieur le Secrétaire général, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE

Francis Girardin  
Président

Jean-Baptiste Maître  
Secrétaire

Annexes:

- Procès-verbal de la séance du 29 avril 2010 de la commission interparlementaire chargée de l'examen du concordat latin sur la culture et le commerce du chanvre
- Composition des délégations de la commission interparlementaire

Copies:

- Membres de la commission interparlementaire
- M. Jean Studer, conseiller d'Etat et président CLDJP, Neuchâtel
- Conseil-exécutif et Bureau du Grand Conseil du canton de Berne
- Secrétariats des Grands Conseils de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Tessin
- M. Vincent Delay, chef de la Division juridique de la Police cantonale vaudoise



**BOTSCHAFT Nr. 259** 21. Juni 2011  
**des Staatsrats an den Grossen Rat**  
**zum Entwurf des Gesetzes über den Beitritt des**  
**Kantons Freiburg zum Westschweizer Konkordat**  
**über Anbau und Handel von Hanf**

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Entwurf des Gesetzes über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Westschweizer Konkordat über Anbau und Handel von Hanf.

## 1 EINFÜHRUNG

Das Westschweizer Konkordat vom 29. Oktober 2010 über Anbau und Handel von Hanf bezweckt die Festsetzung gemeinsamer Regeln der Westschweizer Kantone für den Anbau und Handel von Hanf, mit dem Ziel, den Widerhandlungen gegen das Bundesrecht namentlich im Bereich der Betäubungsmittel und der Landwirtschaft vorzubeugen.

Das Konkordat wurde unter der Leitung der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz (LKJPD) erarbeitet. Die Konferenz hat diesbezüglich auch Erläuterungen ausgearbeitet, die der Botschaft beiliegen und einen integrierenden Bestandteil davon bilden.

In Übereinstimmung mit Artikel 13 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG, SGF 121.3) und Artikel 13 Abs. 2 des Vertrags vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Parlamente (ParlVer, SGF 121.4) liegt dieser Botschaft die Stellungnahme vom der interparlamentarischen Kommission der Westschweiz vom 20. Mai 2010 bei, die am 29. April 2010 zu diesem Thema getagt hat (vgl. Text im Anhang).

## 2 AUSWIRKUNGEN

### 2.1 Folgen

Das Konkordat und der Gesetzesentwurf haben keine Folgen für die Aufgabenverteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden und grundsätzlich auch nicht in finanzieller und personeller Hinsicht.

Die Vollzugsbehörde des Konkordats ist zu zentralisieren; die Funktion der Vollzugsbehörde kann durch das Amt für Gewerbepolizei, das Amt für Landwirtschaft oder auch durch die Kantonspolizei wahrgenommen werden. Die Vollzugsbehörde wird durch den Staatsrat bestimmt (vgl. Art. 19 des Konkordats und S. 18 der Erläuterungen). Sie erhebt die zur Erfüllung der Konkordatsaufgaben notwendigen Gebühren (vgl. Art. 22 des Konkordats).

Das Konkordat und der Gesetzesentwurf stimmen mit dem Bundesrecht überein und sind europaverträglich.

### 2.2 Unterstellung unter das Referendum

Der Beitritt zur Vereinbarung untersteht dem Gesetzesreferendum. Er untersteht nicht dem Finanzreferendum.

### Anhänge:

- Erläuterungen zum Entwurf des Gesetzes über Anbau und Handel von Hanf
- Stellungnahme der interparlamentarischen Kommission der Westschweiz vom 20. Mai 2010

---

# Erläuternder Bericht und Entwurf des Konkordats der lateinischen Kantone über Anbau und Handel von Hanf

---

## 1 EINLEITUNG

### 1.1 Der Cannabis: Stand der Dinge<sup>1</sup>

#### 1.1.1 Geschichtlicher Rückblick und Stand der wissenschaftlichen Forschung

Die wissenschaftlichen Erkenntnisse bezüglich Cannabis haben sich nur sehr zögerlich entwickelt. Seit mehreren Jahrtausenden hat man davon eine intuitive Kenntnis; jedoch haben erst ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die wissenschaftlichen Entdeckungen erlaubt, diese Pflanze und ihre Wirkstoffe besser kennen zu lernen. So wurde erst 1964 der psychoaktive Wirkstoff entdeckt, der dem Hanf seinen Betäubungsmittelcharakter verleiht, nämlich das Tetrahydrocannabinol (THC).

In den Jahren nach dieser Entdeckung sind die Studien über die Auswirkungen von Cannabis nicht weniger rein auf Erfahrungswerte beruhend geblieben. Bei Patienten wurden diese oder jene Folgen beobachtet, jedoch ohne dass die Wirkungsart des THC auf den Menschen genau bekannt gewesen wäre. Erst 1990 entdeckte man die Existenz von Rezeptoren im Nervensystem, die durch das THC stimuliert werden können. In der Folge sind körpereigene Stoffe im menschlichen Organismus identifiziert worden, die ebenfalls auf diese Rezeptoren ansprechen. Sie wurden Endocannabinoide genannt. Die Rezeptoren für Cannabinoide und die Endocannabinoide sind beteiligt an einem sehr subtilen Regulationsmechanismus, der sich auf Ebene der synaptischen Kommunikation, d.h. der Kommunikation zwischen den Nervenzellen befindet.

Die Rezeptoren für Cannabinoide sind nur in geringer Zahl vorhanden in den Zonen des Gehirns, welche die Herz-Kreislauf- und die Atemfunktionen kontrollieren, was wohl die Erklärung ist für die geringe somatische Toxizität des Cannabis, die sich darin zeigt, dass beim THC-Konsum in üblicher Dosierung im Gegensatz zu den Opiaten (Heroin, Morphium, ...) die Gefahr einer letalen Vergiftung nicht besteht.

Seit Jahrtausenden ist Cannabis zu therapeutischen Zwecken verwendet worden. In unserer Zeit wird Cannabis oder Dronabinol (synthetische Form des THC, Aktivstoff des Marinol<sup>TM</sup>) namentlich zur Behandlung gewisser Schmerzen, von Schwindelgefühl, Magersucht, Asthma, des Glaukoms, von Epilepsie und von chronischer Muskelverkrampfung angepriesen. Jedoch finden über die therapeutischen Erfolge des Cannabis oder des THC immer noch ausgiebige Diskussionen statt.

Ebenfalls seit Tausenden von Jahren ist die handwerkliche Nutzung der Hanffasern bekannt. Diese wurden zunächst verwendet für die Herstellung von Seilen, Segeln, Kleidern oder Papier, während eine industrielle Nutzung seit einem Jahrhundert stattfindet (beispielsweise in der Automobil- oder Bauindustrie).

---

<sup>1</sup> Für eine Vertiefung der Frage siehe Nicolas DONZE und Marc AUGSBURGER, *Cannabis, haschich & Cie, un enjeu pour l'individu et la société*, Saint-Maurice (Editions Saint-Augustin) 2008.

### 1.1.2 Situation im Bereich Cannabiskonsum

Es ist nicht leicht, Ausmass und Entwicklung von Cannabiskonsum wissenschaftlich zu evaluieren. Verschiedene Studien in der Schweiz haben jedoch eine Zunahme des Anteils Jugendlicher aufgezeigt, die während eines Jahres mindestens einmal Cannabis konsumiert haben<sup>2</sup>.

Cannabis ist auch die weltweit am meisten verbreitete Droge. 2005 wurden nahezu 160 Millionen Konsumierende gezählt, was einen Anteil von 3,8 % der Weltbevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren ausmacht. Vergleichsweise wird die Zahl der Kokainkonsumierenden auf zehnmal weniger hoch geschätzt<sup>3</sup>.

Zu den Evaluationsmöglichkeiten für Cannabiskonsum in der Bevölkerung gehören Studien, die bei Fahrzeuglenkerinnen und -lenkern durchgeführt worden sind. Nach Alkohol stellen die Cannabinoide die vom "Centre universitaire romand de médecine légale (CURML)" am häufigsten nachgewiesenen Substanzen bei Fahrzeuglenkerinnen und -lenkern dar, die des Fahrens unter Einfluss solcher Stoffe verdächtigt wurden.

Viele Jugendliche betreiben mit Hilfe von Anweisungen, die sie sich im "Internet" beschaffen, ihren eigenen Cannabisanbau zu Hause (sogenannter "Indoor"-Anbau). Der Eigenkonsum der Produkte dieses Anbaus kann einhergehen mit Kleinhandel, welcher eine nicht unbeachtliche Einkommensquelle darstellt.

Was die parallele Zunahme des Kokainkonsums anbelangt, hängt diese nicht mit einem etwelchen Verbot des Hanfhandels zusammen. Sie gilt für ganz Europa und beschränkt sich nicht auf Kantone, die eine gesetzliche Regelung über Cannabis erlassen haben. Diese Zunahme ist mit grosser Wahrscheinlichkeit verbunden mit der Nachsuche südamerikanischer Drogenhändler nach neuen Märkten, nachdem der nordamerikanische Kokainmarkt ausgeschöpft ist, und mit dem während des Krieges in Ex-Jugoslawien beobachteten Rückgang des Heroinhandels.

### 1.1.3 Auswirkungen auf die Gesundheit

Unter den als Folge von Cannabiskonsum beobachteten physiologischen Auswirkungen befinden sich Herzjagen, niedriger Blutdruck, Erweiterung der Augengefässe, Mundtrockenheit, Unterkühlung, Erbrechen, Durchfall, Kopfschmerzen, Schwindel, Zittern, Lähmung sowie Bewegungsstörungen. Diese Wirkungen können auftreten, müssen sich aber nicht systematisch ergeben.

Bei gelegentlichem Konsum konnten folgende Verhaltensänderungen beobachtet werden: eine veränderte Wahrnehmung von Raum und Zeit, Störung des Kurzzeitgedächtnisses, Sensibilitätsstörungen, Euphorie, Aggressivität, Enthemmung und gesteigertes Selbstbewusstsein.

Vor rund zehn Jahren bejahte man eine psychische Gewöhnung oder Abhängigkeit von Cannabis. Daraus entstand die oftmals verwendete Terminologie von "weichen Drogen" im Gegensatz zu den "harten Drogen", welcher Ausdruck damals für Heroin oder Kokain verwendet wurde. Heute ist allgemein anerkannt, dass aus toxikologischer Sicht eine solche Klassifizierung keinen Sinn macht, auch wenn damals bezweckt wurde, mit dieser Unterscheidung die Stoffe zu bezeichnen, die einen Abhängigkeitszustand herbeiführen können. Seither haben mehrere Studien nachgewiesen, dass

---

<sup>2</sup> vgl. SFA, *Cannabis, Stand der Dinge in der Schweiz, Lausanne*, 2004, und OFDT, *Cannabis, Données essentielles*, Paris, 2007.

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

Cannabis bei gewissen Personen je nach konsumierter Dosis ein Phänomen der Abhängigkeit und Entzugerscheinungen hervorrufen kann.

Was die Frage eines Zusammenhangs zwischen der Entwicklung einer Schizophrenie und Cannabiskonsum anbelangt, gilt diese als komplex. Es scheint jedoch, dass Cannabis in geeignetem Umfeld zur Entwicklung dieses Krankheitsbildes beitragen kann.

Bei regelmässigem Cannabiskonsum konnten Angstanfälle mit Panikattacken, Motivationslosigkeit, ein zunehmendes Depressionsrisiko und eine Abnahme der Lernfähigkeit festgestellt werden.

Wenn auch die bis heute durchgeführten Arbeiten über die Irreversibilität der Schädigungen, die dem Gehirn durch Cannabis zugefügt werden könnten, eine zuverlässige Schlussfolgerung weder in die eine noch in die andere Richtung zulassen, so gilt doch als gesichert, dass das THC auf die Zellen des Gehirns einwirkt, was unbestreitbar eine Schädigung ihrer Strukturen verursacht.

Es konnte nachgewiesen werden, dass der Konsum von THC zu einer Beeinträchtigung der Gedächtnisleistungen führt, was bei Schülern, Auszubildenden und Studierenden zahlreiche Probleme auslöst.

Aus toxikologischer Sicht gibt es keinen gefahrlosen Wirkstoff. Die Dosierung ist es, welche die Toxizität ausmacht. Das THC ist von dieser Regel nicht ausgenommen. Je höher somit die Dosierung des konsumierten THC ist, desto mehr steigt die Gefahr für ein Auftreten toxischer Wirkungen.

Diesbezüglich ist hervorzuheben, dass in den letzten Jahren die Sortenauswahl von Cannabis mit hohem THC-Gehalt und der Indoor-Anbau die Züchtung von Pflanzen ermöglicht haben, deren Inhalt an aktiven Wirkstoffen bis zu mehr als 30 % des Trockengewichts in gewissen Teilen der Pflanze aufweist. Es sei daran erinnert, dass die erlaubten Cannabis-Sorten jene sind, die in dem vom Bund erstellten Sortenkatalog<sup>4</sup> aufgeführt sind. Diese Pflanzen haben in der Regel einen Gehalt an aktiven Wirkstoffen von weniger als 0,3 % des Trockengewichts. Die eidgenössische Sortenliste wird bearbeitet und alljährlich auf der Grundlage biologischer Analysen nachgeführt, sodass Pflanzen mit einem THC-Gehalt von über 0,3 % daraus gestrichen werden. Den bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union entsprechend dürften die in der – länger ausfallenden – Liste der Europäischen Gemeinschaft aufgenommenen Sorten im Prinzip auch in der Schweiz zugelassen werden, da der europäische Grenzwert auf 0,2 % festgesetzt wurde<sup>5</sup>. Eine verwaltungsrechtliche Grundlage ist umso nötiger, als die Einhaltung dieser Werte auf den Pflanzen selber kontrolliert werden muss, damit überprüft werden kann, ob das verwendete Saatgut auch tatsächlich von der gekauften legalen Sorte abstammt.

Zu den drohenden Risiken nach Cannabiskonsum gehört die Gefährdung im Strassenverkehr. In den letzten Jahren haben mehrere Studien<sup>6</sup> die verhängnisvollen Auswirkungen des Cannabiskonsums auf die Fahrtüchtigkeit aufgezeigt. Einige Studien haben bei Fahrzeuglenkerinnen und -lenkern, die unter dem Einfluss von Cannabis standen, ein erhöhtes Risiko für die Verursachung eines Unfalls nachgewiesen. Diese Gefahr war noch grösser, wenn die THC-Konzentration im Blut anstieg oder gleichzeitig Alkohol konsumiert worden war.

---

<sup>4</sup> Verordnung des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) vom 7. Dezember 1998 über den Sortenkatalog für Getreide, Kartoffeln, Futterpflanzen, Öl- und Faserpflanzen sowie Betarüben (Sortenkatalog-Verordnung)

<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> Darunter die in Lausanne durch das CURML erstellte Studie.

## **1.1.4 Anbau und Handel**

### **1.1.4.1 Anbau**

Beispielsweise zählte man im Kanton Waadt im Jahr 2008 2,19 Hektaren (ha) gemeldeter Hanfkulturen (gemäss Sortenkatalog-Verordnung zulässige Sorten mit niedrigem THC-Gehalt) auf insgesamt ca. 110 000 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche im Kanton. Im Vergleich dazu: In der Europäischen Union werden ca. 15 000 ha und weltweit ca. 220 000 ha Bauernhanf angepflanzt.

Hinzu kommen 0,41 ha Anbau einer "anderen Sorte", deren Erwerb vor dem Inkrafttreten der Sortenkatalog-Verordnung stattgefunden hat. Landwirte stehen im Genuss eines erworbenen Rechts, solange ihre Pflanzen überleben, da die fragliche Verordnung den Detailhandel mit Saatgut, nicht aber dessen Anbau verbietet. Dieser Anbau steht unter Kontrolle und wird von der anpflanzenden Person gesichert. Die Produktion von ätherischen Ölen durch Destillation wird von der Eidgenössischen Alkoholverwaltung überwacht. Dieses Endprodukt weist praktisch keine Spur von THC auf. Aus agronomischer und neutraler Sicht lässt nichts den Schluss zu, dass Cannabis mit einem hohen THC-Gehalt für die Produktion von ätherischem Öl qualitativ besser wäre als eine zulässige Sorte. Diesbezüglich reicht das gegenwärtig von einem einzigen Hanfbauer gewonnene ätherische Öl längstens aus, um die Marktbedürfnisse zu befriedigen. Dieses Öl wird verwendet als Zusatz für die Aromatisierung von Lebensmitteln, namentlich von Getränken.

Die beim Kanton im Rahmen der Direktzahlungen angemeldeten Freilandkulturen von bewilligten Sorten stellen in der Regel kein Problem dar. Was die Samenmischungen für Vogelfutter anbelangt, können diese zwar Hanfsamen enthalten. Diese sind im Prinzip sterilisiert, auch wenn gelegentlich Spontankeimungen beobachtet werden konnten. Es handelt sich aber ohnehin um schwerlich als Betäubungsmittel verwendbare Sorten mit sehr niedrigem THC-Gehalt.

### **1.1.4.2 Handel**

Hanfläden finden sich in der ganzen Westschweiz. Sie vertreiben verschiedene Derivatprodukte, von Textilien bis zu Stecklingen, die von der Mutterpflanze stammen, oder jungen, aus Samen keimenden Pflänzchen. Diese Hanfsetzlinge stammen alle aus THC-reichen Sorten. Den Eingeständnissen der Händler zufolge bestünde andernfalls von Seiten der Kundschaft keinerlei Interesse. Von einer Rechtsprechung des Bundesgerichts profitierend, nach welcher von der Behörde verlangt wurde, dass sie für die illegale Verwendung Beweise liefert, verkaufen die fraglichen Händler die Setzlinge als "Zier"-Pflanze. Interessant ist dabei die Feststellung, dass kein Florist und kein Gartenbauer diese Art von Pflanzen verkauft. Tatsache ist, dass ohne den Verkauf der Setzlinge mit hohem THC-Gehalt sowie des für den Anbau unerlässlichen Materials wie Gartengeräte, Belichtung, Ventilation, Gestelle, Dünger usw., die bis zu 80 % ihres Umsatzes ausmachen, die Hanfläden wirtschaftlich nicht überleben könnten.

Zusammenfassend ist mit zugelassenem Cannabis jegliche erlaubte Verwendung möglich und bringt die Erhöhung des THC-Gehaltes für diese Verwendungszwecke keine Vorteile.

## **1.1.5 Unterscheidungen**

Für Fachleute haben folgende Ausdrücke eine unterschiedliche spezifische Bedeutung:

- cannabis sativa: botanische Bezeichnung;
- Hanf: Gattungsbegriff für die Pflanze;
- Marihuana: getrocknete Blätter oder Blüten;
- Haschisch: Harz der Blütenstände (durch die Drüsenhaare oder durch die Blütenstände abgegebene zähflüssige Substanz); geerntet, mit einem Pulver vermischt und gepresst bildet es

die Zusammensetzung für Laibe, welche bereits vor 20 oder 25 Jahren importiert wurden, damals jedoch einen niedrigeren THC-Gehalt aufwiesen;

- Speiseöl: Produkt aus kalt gepressten Samen einer Sorte mit niedrigem THC-Gehalt;
- ätherisches Öl: Produkt mit sehr niedrigem THC-Gehalt, das durch Destillation der gesamten Pflanze gewonnen wird;
- Cannabisöl oder Haschischöl: Konzentrat aus in Alkohol eingelegtem Harz, mit hohem THC-Gehalt zwischen 70 und 80 %; schwarze und zähe Flüssigkeit.

### **1.1.6 Wahrnehmung des Cannabis in der Öffentlichkeit**

Im Laufe der letzten 20 Jahre hat sich die Bundesgesetzgebung in Bezug auf Betäubungsmittel nicht geändert; jedoch ist sie in den Kantonen unterschiedlich ausgeführt worden. Deswegen ist die Botschaft an die Jugendlichen unklar. Periodische und fluktuierende Diskussionen trennen die Anhänger und die Gegner. Diese Unklarheit wird von der Welt der Erwachsenen an die Kinder weitervermittelt.

Ein kulturelles Phänomen aus den Sechzigerjahren hat einer ganzen Generation das Bild von Cannabis eingeprägt, dessen THC-Gehalt viel niedriger war als heute. Es handelte sich dabei um "Marihuana": Geraucht wurden nur die Blätter des Cannabis, was das THC auf einen sehr geringen Wert verminderte.

Seither ermöglichen es Anbaumethoden und Sortenauswahl, Cannabis mit einem sehr hohen THC-Gehalt (36 %) zu gewinnen. Auch die gerauchte Menge ist angestiegen, und es ist nichts Aussergewöhnliches, wenn 15 Mal am Tag davon geraucht wird.

Der Erwachsene, der ein gefestigtes Leben führt, kann von Zeit zu Zeit einen "Joint" rauchen und sich deshalb nicht schlechter fühlen; die Jugendlichen jedoch machen Gebrauch von gefährlicheren Cannabisqualitäten und -quantitäten, was soziale Probleme auslöst.

In der Bevölkerung zeichnet sich hinsichtlich der Schädlichkeit von Tabak und der Notwendigkeit, dessen Konsum soweit wie möglich zu verringern oder gar auszumerzen, ein allgemeines Einverständnis ab. Die Gefahren des Hanfs sind für die Konsumierenden die gleichen (namentlich Krebs), wenn nicht sogar grösser wegen der Verwendung von giftigen Pestiziden beim "Indoor"-Anbau. Diese Tatsachen werden jedoch verkannt, und der Cannabis bildet paradoxerweise gegenüber dem Tabak Gegenstand hitziger Debatten, welche die Bevölkerung in zwei Lager spalten: das der Hanfbefürworter und das der Hanfgegner.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts trägt ihren Teil bei zu dieser Verworrenheit, und die in den politischen Diskussionen rund um die am 22. November 2005 im Kanton Waadt eingereichte Motion Payot werden solche Auseinandersetzungen weiter ausgetragen.

Die Rolle der öffentlichen Gemeinwesen, so wie sie sich namentlich in der Motion Payot abgezeichnet hat, besteht nunmehr darin, zum Zwecke der Prävention eine klare Botschaft zu verbreiten.

## **1.2 Rechtsprechung des Bundesgerichts**

Vorgängig zur Änderung vom 20. März 2008 bestimmte Artikel 8 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG) Folgendes:

<sup>1</sup> Die folgenden Betäubungsmittel dürfen nicht angebaut, eingeführt, hergestellt oder in Verkehr gebracht werden:

(...)

d. Hanfkraut zur Betäubungsmittelgewinnung und das Harz seiner Drüsenhaare (Haschisch).

(...)

<sup>4</sup> Allfällige Vorräte verbotener Betäubungsmittel sind unter Aufsicht der zuständigen kantonalen Behörde in einen vom Gesetz erlaubten Stoff überzuführen oder in Ermangelung dieser Möglichkeit zu vernichten.

<sup>5</sup> Das Bundesamt für Gesundheit kann, wenn kein internationales Abkommen entgegensteht, Ausnahmegewilligungen erteilen, soweit die Betäubungsmittel (...) der wissenschaftlichen Forschung oder zu Bekämpfungsmassnahmen dienen (...).

Die Diskussionen anlässlich der Motion Payot haben den von einigen Hanf anpflanzenden Personen oder Handel Betreibenden grossräumig verfolgten, wahren Zweck offen gelegt: Unter dem Deckmantel der Kommerzialisierung verschiedener Produkte (Kissen, ätherische Öle, Zierpflanzen), die für sich allein wirtschaftlich nicht rentabel wären und eine Herstellung in diesem Ausmass nicht rechtfertigen würden, wird der durch die betreffenden Personen vertriebene Hanf vom Endkonsumenten weitgehend als Betäubungsmittel verwendet.

Ursprünglich erlaubte die Rechtsprechung den kantonalen Strafverfolgungsbehörden, diese Widerhandlungen gegen Artikel 8 BetmG zu bestrafen:

"Die Einziehung (gestützt auf Artikel 58 StGB) von Hanfsamen, die als solche unschädlich, aber zur Herstellung von Betäubungsmitteln geeignet ist, verstösst nicht gegen Bundesrecht, wenn angesichts der konkreten Umstände ernsthaft anzunehmen ist, dass die Samen zur Herstellung von Betäubungsmitteln verwendet werden" (Urteil des Bundesgerichts vom 11. Oktober 1999, BGE 125 IV 185, E. 2).

Das Bundesgericht hat jedoch in der Folge eine in Wirklichkeit fast unmöglich zu widerlegende Vermutung aufgestellt, dass jeder Anbau nicht von vorneherein für die Herstellung von Betäubungsmitteln bestimmt ist:

"Art. 19 Ziff. 1 BetmG verbietet den Anbau von Hanfsetzlingen insoweit, als diese nach der Aufzucht der Pflanzen dazu dienen, Hanf mit hohem THC-Gehalt zu gewinnen, welcher als Betäubungsmittel konsumiert wird. Es obliegt den Behörden, den illegalen Gebrauch des Hanfs nachzuweisen" (Urteil des Bundesgerichts vom 18. Juni 2004, Pra 2005 Nr. 11=BGE 130 IV 83, E. 1.1).

Im betreffenden Fall hat das Bundesgericht entschieden, dass der THC-Gehalt für sich allein betrachtet nicht erlaubt, auf die Strafbarkeit des Herstellers zu schliessen. "Es ist darüber hinaus erforderlich, dass das angestrebte Ziel tatsächlich die Gewinnung von Betäubungsmitteln ist. Somit ist jedermann frei, ausschliesslich zu Dekorationszwecken eine Hanfpflanze zu besitzen, und zwar selbst dann, wenn es sich um eine THC-reiche Sorte handelt. Mit Bezug auf den Beweis obliegt es den Behörden, die ungesetzliche Verwendung nachzuweisen, selbst wenn dies nicht ohne Schwierigkeiten möglich ist (Urteil des Bundesgerichts 6S.15/2001 vom 14. Juni 2001, E. 2b in fine und 2d). Wenn nun vorliegend gemäss den kantonalen Feststellungen die fünf aus den Hanfsetzlingen gewonnenen Pflanzen eine zwischen 12,9 und 25,2 % liegende THC-Konzentration aufwiesen, ist damit auf der anderen Seite nicht erstellt, dass diese Pflanzen nach ihrer Aufzucht und ihrer Vermarktung durch ihre Käufer als Betäubungsmittel gedient hätten. Aufgrund des

ermittelten Sachverhalts muss folglich festgestellt werden, dass der objektive Tatbestand der von Artikel 19 Ziff. 1 Abs. 1 BetmG umschriebenen Widerhandlung nicht erfüllt ist."

Ebenfalls hat das Bundesgericht entschieden, dass der Anbau von Hanf im Hinblick auf die Gewinnung von Betäubungsmitteln nach Artikel 19 Ziff. 1 Abs. 1 BetmG nicht fahrlässig begangen werden kann (E. 1.2).

Diese Rechtsprechung ist zu beanstanden, da die Beweisführung in Strafsachen dem Grundsatz der freien Beweiswürdigung (der sogenannten innersten Überzeugung der Richter) und nicht irgendwelcher Beweislast folgt.

A contrario verunmöglicht sie eine Strafverfolgung wegen Widerhandlung gegen Artikel 8 BetmG. In der Tat steht es jeder Person frei, irgendeinen Vorwand vorzubringen, um Hanf anzubauen oder zu kommerzialisieren. In diesen Fällen hat die Behörde, mit Ausnahme einer "Ertappung auf frischer Tat", absolut keine Möglichkeit, den Beweis dafür zu erbringen, dass diese Behauptung falsch ist, es sei denn, sie stelle sowohl in personeller wie in logistischer Hinsicht äusserst aufwändige Ermittlungen an, was die Chancen einer Eröffnung der Untersuchung durch einen Untersuchungsrichter beträchtlich einschränkt.

Diese Situation hat mehrere Kantone bewogen, eine Gesetzgebung zu erlassen, die ihnen die Anwendung des Bundesrechts erlaubt, indem sie namentlich von den Hanf anpflanzenden Personen und den Handel Betreibenden die Einhaltung gewisser Formen verlangen, die geeignet sind, das Produkt jederzeit rückverfolgen zu können.

### **1.3 Gesetzgebung anderer Kantone**

#### **1.3.1 Gesetz des Kantons Tessin vom 24. Juni 2002**

Nach der Botschaft des Tessiner Staatsrates ist das Bundesrecht nicht genügend restriktiv in Bezug auf Hanf und erlaubt de facto seinen Anbau zur Gewinnung von Betäubungsmitteln. Das kantonale Gesetz soll somit eine Lücke füllen, bis eine allfällige Änderung des Bundesrechts eintritt.

Das durch das Tessiner Gesetz aufgestellte System weist folgende Züge auf:

- Handel:
  - Bewilligungspflicht für den Handel von Hanf ("Patent"), namentlich mit Ehrenhaftigkeitsbezeugung;
  - Verbot des Verkaufs an Minderjährige;
  - Einschränkung hinsichtlich des Standorts der Läden;
  - Reklameverbot.
- Anbau:
  - Meldepflicht.
- Kantonalrechtliche Strafen.

#### **1.3.2 Gesetz des Kantons Basel-Landschaft vom 12. Mai 2005**

Der Bericht der Justiz- und Polizeikommission von Basel-Landschaft betont, dass Hanfprodukte existieren, die keine Betäubungsmittel und daher legal sind. Das Gesetz bezweckt zu verhindern, dass unter diesem Deckmantel Hanf im Hinblick auf die Gewinnung von Betäubungsmitteln angebaut wird.

Das Gesetz führt eine Meldepflicht für den Anbau und eine Bewilligungspflicht für die Abgabe ein.



Es sind Verwaltungsmassnahmen wie beispielsweise die Beschlagnahme des Produkts oder die Schliessung des Betriebes sowie kantonrechtliche Strafen vorgesehen.

### **1.3.3 Andere Kantone**

Im Kanton Thurgau wurde mit Regierungsbeschluss vom 31. März 1998 eine Meldepflicht für Hanfkulturen eingeführt.

Seit dem 23. November 1998 besteht auch im Kanton Graubünden eine Meldepflicht für Hanfkulturen.

## **1.4 Motion Payot und Ausarbeitung des Konkordatsentwurfs**

Wegen der oben dargelegten, immer wiederkehrenden Probleme in Zusammenhang mit Anbau und Handel von Hanf und namentlich aufgrund des Umstandes, dass das eidgenössische Betäubungsmittelgesetz keine genügende Prävention gewährleistet, ist am 22. November 2005 im Kanton Waadt eine Motion Payot eingereicht worden. Sie bezweckt die Annahme eines kantonalen Gesetzes zur Regelung von Anbau und Handel von Hanf, um jeglichem Missbrauch seiner Verwendung vorzubeugen.

2006 ist eine Arbeitsgruppe, vorerst auf kantonaler waadtländischer Ebene, dreimal zusammengekommen. Sie setzte sich aus Vertretern des "Institut de police scientifique (IPS)" der Universität Lausanne, des "Centre universitaire romand de médecine légale (CURML)", des Wirtschafts-, Wohnungs- und Tourismusamts (SELT), des Amtes für Landwirtschaft (SAgr) und der Kantonspolizei zusammen.

Die Arbeitsgruppe hat die Antworten bestimmt, welche auf die anlässlich der parlamentarischen Eintretensdebatte aufgeworfenen verschiedenen grundlegenden Fragen zu geben sind, hat vorgängig geprüft, ob die vorzusehenden Bestimmungen nicht in Konkurrenz mit bestehendem Bundesrecht im Bereich Landwirtschaft oder Betäubungsmittel sein würden, und hat die Gesetze der Kantone Basel und Tessin, auf welche sich die Motion Payot bezieht, analysiert. Aus dieser Überprüfung geht hervor, dass die auszuarbeitende Gesetzgebung sehr wohl in den Bereich der polizeilichen Zuständigkeit der Kantone fällt und nicht vom Bundesrecht abweicht.

Es hat sich jedoch gezeigt, dass aus Gründen der Vereinheitlichung die Ausarbeitung eines Konkordatsvorentwurfs eher angezeigt ist.

Somit ist von der Arbeitsgruppe ein erstes Dokument in Form eines Konkordatsvorentwurfs verfasst worden. Es oblag damit der Westschweizer Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), sich über den Grundsatz zu äussern und bei Zustimmung die Massnahmen im Hinblick auf die Ausarbeitung eines offiziellen Vorentwurfs zu treffen.

Ende 2006 ist dem Ersten Präsidenten des Bezirksgerichts Lausanne, dem kantonalen Untersuchungsrichter und dem Staatsanwalt auf informelle Weise ein erster, für die KKJPD bestimmter Vorentwurf mündlich und am 12. Dezember 2006 den verschiedenen Ämtern des Kantons Waadt, nämlich dem Kantonalen Laboratorium, dem Kantonsarzt, der Kantonsapothekerin, der Kantonalen Delegierten für Datenschutz sowie dem Bundesamt für Landwirtschaft und dem Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons Freiburg ein Vorentwurf schriftlich vorgelegt worden.

Diese befragten Instanzen haben die Ausarbeitung eines solchen Erlasses befürwortet.

Der Entwurf ist auf interkantonaler Ebene am 13. Februar 2007 der aus Westschweizer Hanfspezialisten der Betäubungsmittelbrigaden zusammengesetzten Arbeitsgruppe unterbreitet worden. Diese haben sich einstimmig für die Annahme eines solchen Konkordats ausgesprochen.

Am 4. April 2007 hat die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Westschweiz und der Kantone Bern und Tessin (CCPC RBT) die grundsätzliche Zustimmung der kantonalen Polizeikorps für die Weiterführung des Projekts erteilt und das Dossier an die KKJPD überwiesen.

Die KKJPD hat sich ihrerseits am 24. September 2007 für ein Konkordat ausgesprochen und die Mitglieder der interkantonalen Arbeitsgruppe bezeichnet, die mit der Vorbereitung eines offiziellen, auf den ersten Vorentwurf abgestützten Konkordatsvorentwurfs beauftragt wurde.

Diese Arbeitsgruppe besteht aus folgenden Personen:

- Frédéric ANGLADA                    Verantwortlicher für Expertisen und wissenschaftlicher Beauftragter, Schule für Kriminalwissenschaften, Universität Lausanne,
- Marc AUGSBURGER                Verantwortlicher des "Laboratoire de toxicologie et chimie forensiques, Centre universitaire romand de médecine légale",
- Vincent DELAY                    Chef der Rechtsabteilung der Kantonspolizei VD
- Orlando GNOSCA                 Kantonspolizei TI
- Pierre-Claude HERITIER        Betäubungsmittelbrigade der Kantonspolizei GE,
- Benoît REY                        juristischer Berater des Sicherheits- und Justizdepartements FR,
- Philippe SALAMOLARD         Betäubungsmittelbrigade der Kantonspolizei VS
- Didier VAUTHERIN                Vizechef der Betäubungsmittelbrigade der Kantonspolizei VD

Laetitia GASTE von der Schule für Kriminalwissenschaften hat die Nachfolge von Frédéric ANGLADA angetreten, der bedauerlicherweise am 1. Januar 2010 verstorben ist.

Zunächst ist beim Bundesamt für Justiz (BJ) ein Rechtsgutachten eingeholt worden, um den Handlungsspielraum der Kantone und ihre Kompetenzen in Bezug auf die verschiedenen betroffenen Bereiche des Bundesrechts genau abzuklären. Aus diesem am 15. Oktober 2007 herausgegebenen und seither veröffentlichten (VPB 2/2008 vom 4. Juni 2008) Rechtsgutachten geht namentlich Folgendes hervor:

- Soweit der Gesundheitsschutz in Frage steht, ist davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber im Betäubungsmittelgesetz eine abschliessende Regelung getroffen hat. Mit Bezug auf den Gesundheitsschutz stehen den Kantonen im Betäubungsmittelbereich folglich nur untergeordnete Regelungskompetenzen zu, namentlich, um das Bundesrecht korrekt zu vollziehen.
- Grundsätzlich wird der Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse (und der Handel mit ihnen) durch die Landwirtschaftsgesetzgebung des Bundes nicht beschränkt. Dementsprechend darf z.B. der landwirtschaftlich erzeugte Industriehanf frei gehandelt werden.
- Aus dem Umstand, dass die Landwirtschaftsgesetzgebung nur den Handel, nicht aber den Anbau der katalogisierten bzw. aufgelisteten Sorten regelt (d.h. den Anbau weder verbietet noch ausdrücklich erlaubt), darf nicht geschlossen werden, den Kantonen stünde diesbezüglich eine Regelungskompetenz zu und sie könnten den Anbau der 11 aufgelisteten Hanfsorten mit einem THC-Gehalt von unter 0,3 % verbieten. Vielmehr gilt, dass die Landwirte diejenigen Sorten, die der Handel in Verkehr bringen darf, auch anbauen dürfen.
- Für den Anbau von Sorten, die nicht auf einem Sortenkatalog bzw. einer Sortenliste figurieren (der Handel der Sorten daher nicht erlaubt ist), wäre die Einführung einer kantonalrechtlichen Bewilligungspflicht für den Anbau zulässig.

- Soweit es für den korrekten Vollzug des Bundesrechts notwendig erscheint, ist die Einführung kantonalrechtlicher Meldepflichten für den Anbau einer Pflanze (ob diese nun in der Saat- und Pflanzgut-Verordnung des EVD aufgenommen ist oder nicht) zulässig.

### **1.5 Situation bezüglich der beiden dem Volk am 30. November 2008 zur Abstimmung unterbreiteten eidgenössischen Vorlagen**

Eine dem Volk auf dem Referendumsweg unterbreitete Revision des eidgenössischen Betäubungsmittelgesetzes ist in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 angenommen worden (Änderung des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 20. März 2008). Gleichzeitig hat das Volk eine Initiative im Hinblick auf die Legalisierung des Cannabiskonsums (Volksinitiative "Für eine vernünftige Hanfpolitik mit wirksamem Jugendschutz") verworfen.

Der neue Artikel 8 Abs. 1 Bst. d BetmG lautet wie folgt: "Die folgenden Betäubungsmittel dürfen weder angebaut, eingeführt, hergestellt noch in Verkehr gebracht werden: (...) Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis".

Diese Bestimmung muss im Zusammenhang mit dem neuen Artikel 2a BetmG verstanden werden, welcher dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) die Befugnis erteilt, gestützt auf die Empfehlungen der zuständigen internationalen Organisationen ein Verzeichnis der Betäubungsmittel zu führen. Diesbezüglich kann vernünftigerweise erwartet werden, dass das EDI der gegenwärtigen Situation entsprechend Cannabis dann als Betäubungsmittel einstufen wird, wenn sein THC-Gehalt 0,3 % übersteigt.

Im Übrigen bleibt die kantonale Gesetzgebungskompetenz unverändert, da der neue Gesetzestext nichts daran ändert.

Es ist wichtig zu betonen, dass ein öffentliches Interesse an der Annahme eines Konkordats auch nach erfolgter Änderung des BetmG bestehen bleibt, dies aus folgenden Gründen:

Der Wortlaut des neuen Artikel 8 Abs. 1 Bst. d BetmG ist zweideutig und bietet nach wie vor Stoff für Interpretationen. Wörtlich genommen untersagt diese Gesetzesbestimmung den Anbau von Cannabis mit Cannabiswirkung, was tautologisch ist. Die Auslegung dieser Bestimmung wird nicht nur von Verordnungen des Bundesrates, sondern auch von der Rechtsprechung abhängen. Diesen Unsicherheiten gegenübergestellt, empfiehlt es sich für die Kantone, von vornherein ein Konkordat zu erlassen, das ungeachtet der späteren Ausgestaltung der Praxis von Nutzen sein wird.

Um die Bestimmung des neuen BetmG einzuhalten, werden vorbeugende Kontrollen weiterhin notwendig sein. In der Tat bleibt das BetmG eine rein repressive Strafnorm. Es muss daher in einer Gesetzgebung auf kantonaler Ebene ein präventives Kontrollsystem vorgesehen werden. Die Kriterienänderung des nunmehr objektiver ausgestalteten BetmG widerspricht diesbezüglich nicht der vorbeugenden, und nicht reaktiven Wirkung des Konkordatsentwurfs. Es geht somit darum zu vermeiden, dass die Widerhandlung überhaupt begangen wird, und nicht darum, diese nach Vollendung systematisch anzeigen zu müssen.

Es tritt ein Problem in Zusammenhang mit einem Handel mit Cannabissetzlingen, die zur Konsumierung bestimmt sind, auf. Diesem Phänomen gegenüber erscheinen Massnahmen gewerbepolizeilicher Art als angemessen, wenn man vergleicht, dass solche Massnahmen auch in vielen anderen Bereichen (Gastwirte, Lebensmittel, Spirituosen) zum Zuge kommen.

Auf Ebene des Bundesrechts wird in den eidgenössischen Vollzugsverordnungen mit Sicherheit kein dem Konkordatsentwurf entsprechendes System aufgestellt werden. Was das schweizerische

Strafgesetzbuch anbelangt, handelt es sich hierbei nicht um einen Erlass präventiver Natur, bleibt doch der Auftrag der Gerichtspolizei weiterhin jener einzuschreiten, sobald eine Widerhandlung gegen das BetmG begangen worden ist. Insbesondere gestaltet es sich als äusserst schwierig, vor der Eröffnung einer Untersuchung gestützt auf Strafprozessrecht vorbeugende Kontrollen durchzuführen.

Schliesslich zeigen die Erfahrungen des Kantons Tessin, dass das im Konkordat vorgesehene System keine zusätzliche Arbeitsbelastung für die betreffenden Polizeikorps mit sich bringt: Die mit der präventiven Kontrolle gebotenen Möglichkeiten vereinfachen in Wirklichkeit die Arbeit der Polizei und verhindern nachträgliche langwierige Untersuchungsmassnahmen.

## **1.6 Vernehmlassung bei den Regierungen der lateinischen Kantone**

Am 30. März 2009 ist der Entwurf des Hanfkonkordats der lateinischen Kantone bei den betroffenen Regierungen in die Vernehmlassung gegeben worden. Diesen stand auch die Möglichkeit offen, ihrerseits frei die Stellungnahmen anderer Organisationen innerhalb ihres Kantons einzuholen.

Das Resultat der Vernehmlassung ist positiv ausgefallen. 7 Kantone haben zum Konkordatsentwurf eine positive Vormeinung abgegeben. Der Staatsrat des Kantons Freiburg hat am 30. Juni 2009 zu diesem Thema Stellung genommen.

Mehrere Kantone haben Bemerkungen geäussert, welche im Entwurf integriert wurden.

## **1.7 Interparlamentarische Kommission der Westschweiz (CIP)**

Am 30. Oktober 2009 hat die KLJPD den Entwurf aus der Vernehmlassung gutgeheissen und an die interparlamentarische Kommission der Westschweiz (CIP) weitergeleitet.

Diese Kommission hat sich am 29. April 2010 versammelt und verschiedene Änderungsvorschläge zu Handen der KLJPD entschieden. Diese Änderungsvorschläge wurden alle in den Schlussentwurf integriert, für den die KKKP-WBT am 31. August 2010 eine positive Vormeinung abgegeben hat.

Ferner hat die CIP die KLJPD aufgefordert, mit dem Kanton Bern Kontakt aufzunehmen, um diesen zum Beitritt zum Konkordat einzuladen. Das Konkordat wurde so ausgearbeitet (Art. 28), dass alle Schweizer Kantone beitreten können. Im Anschluss an ihre Sitzung vom 29. Oktober 2010 hat die KLJPD den Konkordatstext gleichzeitig dem Kanton Bern sowie den Westschweizer Kantonen und dem Tessin unterbreitet.

## **1.8 Vorgeschlagener Zeitplan für die weiteren Arbeiten**

- Winter 2010/11 Annahme durch die Grossen Räte (Dekret, das den Staatsrat zur Ratifizierung ermächtigt)
- Winter 2010/11 Ratifizierung durch die Staatsräte
- Anfang 2011 Inkrafttreten.

## **2 ALLGEMEINE BESCHREIBUNG DES KONKORDATSENTWURFS**

### **2.1 Zuständigkeit der Kantone**

Das BJ hat hervorgehoben, dass, soweit es um das BetmG und den Aspekt der öffentlichen Gesundheit geht, die Kantone nur die Möglichkeit haben, Bestimmungen zur Förderung eines guten Gelingens des Vollzugs des Bundesrechts vorzusehen. Diesbezüglich möglich sind die Einführung

einer Bewilligungspflicht oder einer Meldepflicht für Anbau und Handel von Hanf, nicht aber ein Verbot für Anbau und Handel von gewissen Sorten.

Grundsätzlich findet das Konkordat nur Anwendung für Sorten, deren Anbau und Handel gemäss Bundesrecht erlaubt ist, das heisst Sorten, deren THC-Gehalt unter 0,3% liegt. Führt die Anwendung des Konkordats zur Aufdeckung von Cannabis mit einem höheren Gehalt, wird der Fall strafrechtlich zur Anzeige gebracht.

Der Geltungsbereich des Konkordats muss sich daher beziehen auf die Beschliessung von vorbeugenden, den Anbau und Handel Betreibenden aufzuerlegenden öffentlich-rechtlichen Massnahmen, die konkret in Form einer Bewilligungspflicht oder einer einfachen Anmeldung umgesetzt werden (Artikel 3, 27, 36 und, *a contrario*, 95 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV).

Folglich ist eine Unterscheidung hauptsächlich zwischen folgenden zwei Themen zu machen:

- Anbau;
- Handel.

## **2.2 Anbau**

Die Einführung einer Meldepflicht für den Hanfanbau ist gemäss BJ zulässig, insoweit diese Verpflichtung für den korrekten Vollzug des Bundesrechts notwendig erscheint.

Es ist nicht angebracht, dem Anbau Betreibenden an sich von vornherein eine Bewilligungspflicht aufzuerlegen, da parallel zur Meldepflicht der Handel selber, der klar als Tätigkeit, die im Verkaufen (im weitläufigen Sinne: "Abgeben") von Hanf besteht, definiert ist, einer Bewilligung unterstellt ist. Einzig die anpflanzende Person, die Handel betreibt, bedarf somit der Bewilligung für den Handel von Hanf.

Nach dem Modell der Tessiner Gesetzgebung wird daher eine Meldepflicht für den Anbau jeglicher Hanfsorten vorgeschlagen, es sei denn, dass sämtliche kommerziellen Absichten ausgeschlossen werden können.

Die Richtigkeit der Anmeldung wird überprüft, und es werden Sanktionen ausgesprochen, wenn die anpflanzende Person sich nicht an die entsprechenden Angaben gehalten hat.

## **2.3 Handel**

Das Konkordat muss sich vor allem an die Handel Betreibenden richten. Es geht darum, diese Tätigkeit zu kontrollieren, die nach Bundesrecht, welches Vorrang hat, weder eingeschränkt noch verboten werden kann.

Das Konkordat verleiht somit der Behörde die Befugnis, Zugang zu den Geschäftsunterlagen der Handel Betreibenden zu haben, um allfälligen Widerhandlungen gegen Bundesrecht vorzubeugen.

Einzig eine Meldepflicht vorzusehen wäre unwirksam und unnützlich, da sie hinsichtlich der Geschäftsausübung keine zwingenden Verwaltungsmassnahmen erlaubt, welche die Einhaltung der Gesetznormen zu gewährleisten vermögen. Wie bei anderen Tätigkeiten, die ein potentielles Risiko darstellen, ist es somit vorzuziehen, den Hanfhandel einer Bewilligungspflicht zu unterstellen (mit Bedingungen für die Erlangung und vierjähriger Laufzeit der Bewilligung), was aus diesem Handel eine reglementierte Tätigkeit macht. Es geht hier um die Wahrung eines überwiegenden öffentlichen Interesses wie beispielsweise beim Verkauf von alkoholhaltigen Getränken.

Die vorgesehene Bewilligungspflicht hat zum Zweck, sich der Ehrenhaftigkeit der anpflanzenden oder der Handel betreibenden Person zu vergewissern und gleichzeitig gegebenenfalls ihre Tätigkeit über die Verpflichtung zur Buchführung bis hin zu verwaltungsrechtlichen oder strafrechtlichen Sanktionen kontrollieren zu können.

## **2.4 Abgabe von Hanf**

Die Abgabe von Hanf bedarf eines schriftlichen Vertrages.

Es muss vermieden werden, dass der Erwerb gewisser gebräuchlicher Hanfprodukte, die anderswo als in spezialisierten Läden verkauft werden, wie beispielsweise Schnüre oder (sterilisierte) Samen für Vogelfutter der Bewilligungspflicht unterstellt werden.

Deshalb ist vorgesehen, dass die Konkordatskommission gestützt auf die bestehenden Bundeslisten der gebräuchlichen Produkte eine Liste mit Ausnahmen erstellt, die sich strikt auf diese Produkte beschränkt.

## **2.5 Beziehung zum Strafverfahren**

Das Konkordat betrifft verwaltungsrechtliche Bestimmungen, die eine private Erwerbstätigkeit regeln. Selbstverständlich lässt es parallel dazu die Regelungen des schweizerischen Strafgesetzbuches und des Strafverfahrens bei Straftaten weiter bestehen. Bei hinreichendem Verdacht des Vorliegens einer Straftat wird die zuständige Behörde ebenfalls die erforderlichen Strafuntersuchungsmassnahmen treffen müssen.

# **3 ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN DES KONKORDATSENTWURFS**

## ***Art. 1 (Zweck und Gegenstand)***

Der Gegenstand des Konkordats deckt sich mit der kantonalen Zuständigkeit, eine besondere wirtschaftliche Erwerbstätigkeit einer Bewilligungspflicht und einer Kontrolle unterstellen zu können (Artikel 3, 27, 36 und, a contrario, 95 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV).

Sein Zweck ist es, die Betroffenen zu verpflichten, der Polizei ständig zu erlauben, mit raschen, wirksamen und kostengünstigen Mitteln den Beweis zu erbringen für Herkunft und Sorte (namentlich den THC-Gehalt) des Hanfs und die Verwendung, für die er bestimmt ist.

Die Bestimmungen des Bundesrechts über die Betäubungsmittel bleiben natürlich vorbehalten. Dasselbe gilt für die kantonal- oder bundesrechtlichen Strafprozessbestimmungen. In der Tat wird die Kantonspolizei (die oft auch die Verwaltungsbehörde im Sinne des Konkordats sein wird, vgl. Art. 19) bei hinreichendem Verdacht über die Begehung einer Straftat in der Regel unter der Leitung eines Magistraten (vgl. Art. 15 der künftigen schweizerischen Strafprozessordnung) Strafuntersuchungsmassnahmen durchführen müssen. Wenn die Strafuntersuchung einmal eröffnet ist, wird die Verwaltungsbehörde auch die im Konkordat vorgesehenen geeigneten Verwaltungsmassnahmen (Verwarnung, Suspendierung oder Entzug der Bewilligung, usw.) anordnen müssen. Auf strafrechtlicher Ebene werden in Anwendung von Artikel 263 der künftigen schweizerischen Strafprozessordnung Beschlagnahmemassnahmen getroffen werden können.

Einen Vorbehalt zu Gunsten des Bundesrechts zu setzen erlaubt auch, die Anwendung von Artikel 8 Abs. 5 BetmG zu berücksichtigen: Ausnahmewilligungen des Bundesamts für Gesundheit (BAG)

für den Handel und die Verwendung der verbotenen Betäubungsmittel, wenn sie der wissenschaftlichen Forschung oder zu Bekämpfungsmassnahmen dienen oder für eine beschränkte medizinische Anwendung benützt werden.

Manchmal werden Bewilligungen für synthetischen Hanf (Marinol) erteilt; solche können für pflanzlichen Hanf, der namentlich im Bereich der klinischen Forschung für die Behandlung gewisser Leiden oder auf begründete Anfrage eines Arztes für eine bestimmte Person verwendet wird, nicht ausgeschlossen werden.

#### ***Art. 2 (Vorbehalt der kantonalen Gesetzgebungen)***

Das Konkordat enthält nur minimale Anforderungen. Die Kantone sind somit weiterhin zuständig, gegebenenfalls zusätzliche Anforderungen zu stellen.

#### ***Art. 3 (Dem Konkordat nicht unterstellte Produkte für den täglichen Bedarf)***

Was die Produkte für den täglichen Bedarf anbelangt, für die eine Ausnahme gilt, und die dem Konkordat nicht unterstellt werden sollen, wird die im Konkordat vorgesehene Konkordatskommission (vgl. Art. 26 ff. weiter unten) sich nach der Verordnung des EDI vom 26. Juni 1995 über Fremd- und Inhaltsstoffe in Lebensmitteln (SR 817.021.23) richten können.

Die bereits durch die Bundesgesetzgebung über die Betäubungsmittel verbotenen Derivatprodukte sind solche, die keine andere Verwendungsmöglichkeit als ihren Konsum als Betäubungsmittel bieten:

- das Harz oder Haschisch, ein Sekret der Drüsenhaare des Hanfs;
- Haschischöl, Konzentrat des Harzes;
- Marihuana (getrocknete Blätter oder Blüten).

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass für Produkte für den täglichen Gebrauch eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann, sind der konkordatsrechtlichen Regelung in Bezug auf den Handel und den Erwerb von Hanf die Samen, die Setzlinge, die Pflänzchen oder die vollständige ausgewachsene Pflanze selber von Sorten, die vom Bund bewilligt sind, und die einen niedrigen THC-Gehalt aufweisen, unterstellt. Aber entgegen den Erwartungen bleibt der Konsum als Betäubungsmittel auch bei solchen Pflanzen mit – vergleichsweise zu gewissen anderen Pflanzen – bescheidenem THC-Gehalt möglich und anscheinend auch verlockend, wie dies die Diebstähle in Feldern mit solchen Sorten aufzeigen. In der Tat lassen sich aus jedem Hanf Betäubungsmittel gewinnen, selbst wenn es sich um eine Sorte mit niedrigem THC-Gehalt handelt (z.B. indem man ihn in Milch eintaucht); daher ist es notwendig, auch den Handel von Blättern gesetzlich zu regeln.

#### ***Art. 4 (Definition des Hanfs)***

Die Definition des Hanfs ist gewollt weitläufig, um namentlich auch die Hanfprodukte mit einzubeziehen.

#### ***Art. 5 (Definition des Handels)***

Sind namentlich "Handel Betreibende" im Sinne dieses Konkordats ebenso die Grossistinnen und Grossisten wie jedwelche andere Person, die Detailhandel betreibt. Zudem ist in diesem Begriff mit eingeschlossen der Versandhandel, wobei Handel Betreibende zwingend über Geschäftsräumlichkeiten verfügen müssen (vgl. Art. 9 Abs. 2).

### ***Art. 6 (Definition des Anbaus)***

Die Definition des Begriffs "Anbau von Hanf" bedarf keiner besonderen Bemerkung.

### ***Art. 7 (Meldepflicht für den Anbau)***

Diese Bestimmung übernimmt den Inhalt des Basler und des Tessiner Gesetzes.

Die Anforderungen hinsichtlich des Inhalts der Meldung erscheinen umso mehr angemessen, als die Grossistinnen und Grossisten in der Regel auf der Etiket­te ihrer Ware bereits heute die Herkunft der Pflanze und ihre Sorte, die für den THC-Gehalt gemäss eidgenössischem Katalog ausschlaggebend ist, angeben. Es ist zudem für jede anpflanzende Person normal, die Bestimmung ihrer Produktion zu kennen. Was den Zeitpunkt der Meldung anbelangt, entspricht auch dieser der üblichen Vorgehensweise namentlich in Bezug auf die Formulare für landwirtschaftliche Subventionen.

In Bezug auf Artikel 7 Abs. 5 ist es wichtig hervorzuheben, dass das Konkordat nicht jeglichen Anbau von weniger als fünf Pflanzen unter diesen Umständen – und namentlich nicht zu Konsumzwecken – erlaubt. Es beschränkt sich darauf, mit dieser Bestimmung festzuhalten, ab welcher Anzahl von Pflanzen der Anbau im Sinne von Art. 6 meldepflichtig ist.

Sobald eine Hanf anpflanzende Person ihre Produktion abgibt, wird sie zur Handel betreibenden Person im Sinne des Konkordats (Art. 5) und ist als solche der Mitteilungs- (Art. 14) und der Bewilligungspflicht (Art. 8 Abs. 1) unterstellt, es sei denn, sie stelle Gegenstände her, die in den Geltungsbereich von Art. 3 fallen.

Das Wichtigste ist die Rückverfolgung der Pflanzen. Oftmals wird die anpflanzende Person gleichzeitig auch Handel betreibende Person sein

Die Höchstzahl von fünf Pflanzen gilt pro Person. Somit könnten mehrere Personen, welche im selben Haushalt leben, jede vier Pflanzen anbauen, ohne diese anmelden zu müssen. Es ist hier jedoch wichtig zu erwähnen, dass nur eine Person, welche die Pflanze im Sinne von Art. 6 pflegt, von der Meldepflicht ausgeschlossen ist. Somit kann sie nicht geltend machen, dass weitere Personen im selben Haushalt leben, um die Anzahl der Pflanzen zu erhöhen, da diese Personen (z. B. Kinder) die überzähligen Pflanzen nicht selber pflegen würden.

Eine Person, welche mehr als vier Pflanzen an verschiedenen Orten angebaut hat (z. B. Hauptwohnort und Zweitwohnung), muss diese jedoch anmelden. Die Konkordatskommission kann gegebenenfalls diesbezügliche Richtlinien erlassen, falls Erläuterungen aufgrund der Kasuistik erforderlich wären.

### ***Art. 8 (Grundsatz der Bewilligung für den Handel)***

Die Einführung einer Bewilligungspflicht ist einer einfachen Meldepflicht vorzuziehen. Letztere würde der Behörde keinerlei Mittel zur Verfügung stellen, um für die Einhaltung der Rechtsordnung sorgen zu können.

Unterhändlerinnen und Unterhändler sind ebenfalls Handel betreibende Personen im Sinne des Konkordats und müssen daher eine eigene Bewilligung einholen.

### ***Art. 9 (Bedingungen für die Bewilligung)***

Die persönlichen Bewilligungsvoraussetzungen sind jene klassischen und bewährten Bedingungen, die bereits gängig sind für die Ausübung anderer reglementierter Tätigkeiten (vgl. namentlich das Konkordat vom 18. Oktober 1996 über die Sicherheitsunternehmen).



Diese Praxis hat Anlass zu einer Rechtsprechung gegeben, auf die Bezug genommen werden kann.

Das Kriterium der Staatsangehörigkeit ergibt sich aus den bilateralen Abkommen und gewährleistet eine Harmonisierung mit den bundesrechtlichen Bestimmungen über die Arbeit von Angehörigen von Drittstaaten.

Das Kriterium der "Ehrenhaftigkeit" misst sich hauptsächlich am Vorleben der Betroffenen, wie es aus den Polizeiakten hervorgeht. Insbesondere wird die Tatsache, dass jemand Betäubungsmittel konsumiert, als unvereinbar mit dem Handel von Hanf zu betrachten sein.

Was die Zahlungsfähigkeit anbelangt, wird diese definiert als dauerndes Vermögen des Schuldners, seine Gläubiger zu befriedigen (vgl. BGE 68 II 177 = Jdt 1942 I 565).

Der Begriff der geeigneten Infrastrukturen für den Handel von Hanf deckt einerseits die Geschäftslokale und andererseits die landwirtschaftlichen Infrastrukturen ab, gilt der Begriff des Handels doch in gleicher Weise für den Handel im engeren Sinne des Wortes wie für den Anbau, wenn die anpflanzende Person ihre Produktion abgibt.

Das Erfordernis von Geschäftslokalen bedeutet ein Verbot für den Verkauf auf dem Schwarzmarkt, im Reisengewerbe oder auf Märkten.

Es geht vor allem darum, diese Orte gegen Diebstahl abzusichern.

Die Konkordatskommission (siehe weiter unten) ist zuständig, um die Anforderungen namentlich in Bezug auf die Ehrenhaftigkeit, die Eigenschaft als Betäubungsmittelkonsumentin oder -konsument (Abstriche, usw.) oder die Lokale oder Infrastrukturen in Richtlinien zu präzisieren.

#### ***Art. 10 (Verfahren)***

Im Bestreben nach einer Vereinheitlichung innerhalb der Konkordatskantone ist die Konkordatskommission zuständig für den Erlass von Richtlinien zur Regelung des von den kantonalen Behörden einzuhaltenden Verfahrens (vgl. Art. 27).

#### ***Art. 11 (Territorialität)***

Der Kanton, bei welchem die Betroffenen die Bewilligung für den Handel von Hanf einholen müssen, ist jener, auf dessen Gebiet der Handel seinen Sitz hat.

Es geht darum zu vermeiden, dass die Bürgerinnen und Bürger absichtlich einen fiktiven Wohnsitz (Briefkasten) in einem Nichtkonkordatskanton wählen; dies sollte nicht vorkommen, einerseits, weil das Konkordat vorschreibt, dass der Handel in Geschäftslokalen abgewickelt werden muss, und andererseits, weil die Anforderung, eine Bewilligung zu erlangen, auch für Unternehmen gilt, die mehr als die Hälfte ihrer Tätigkeit in den Konkordatskantonen ausüben.

Was die Handel oder Anbau betreibenden Personen anbelangt, die ihre Tätigkeit auf Konkordatsgebiet verlegen, jedoch aus Kantonen herkommen, die nicht am Konkordat beteiligt sind, erlaubt es das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM) nicht, im Bereich der Ausbildung (berufliche Befähigung) allfällige öffentlich-rechtliche Schranken zu stellen. Es setzt in der Tat voraus, dass eine Anforderung dieser Art von einer Bürgerin oder einem Bürger aus einem Kanton, der über keine gleichwertige Gesetzgebung verfügt, erfüllt ist, wenn diese Person vorgängig in diesem Herkunftskanton eine Tätigkeit störungsfrei ausgeübt hat.

Hingegen lässt es das BGBM zu, dass der Bestimmungskanton von der Bürgerin oder vom Bürger verlangt, dass sie oder er gewisse persönliche Bedingungen, erfüllt, selbst wenn die Gesetzgebung des Herkunftskantons keine solchen vorgesehen hat (z.B. Zahlungsfähigkeit, Ehrenhaftigkeit, usw.).

Die Behörde des Bestimmungskantons ist somit berechtigt zu prüfen, ob diese Bedingungen erfüllt sind, und eine entsprechende Bewilligung auszuhändigen. Diese Regel kann abgeleitet werden aus dem Territorialitätsprinzip, demzufolge das Konkordat jedes Mal zum Zuge kommt, wenn die Leistung der Hanf abgebenden Person (Lieferung) in einem Konkordatskanton stattfindet.

Praktisch gesehen betrifft Artikel 11 Abs. 3 – 5 (externe Unternehmen) alle Fälle, in denen der Ort der Übergabe des Hanfs in einem Konkordatskanton gelegen ist, sei es, dass die oder der Abgebende sich dorthin begibt, sei es, dass der Verkauf durch Versand von einem anderen Ort (vgl. Art. 204 des Obligationenrechts, OR), einschliesslich des Verkaufs auf dem Korrespondenzweg (über die Post), von einem Nichtkonkordatskanton aus erfolgt. Desgleichen ist die Handel betreibende Person, wenn sie sich für den Verkauf ihrer Produkte in einen Konkordatskanton begibt, ebenfalls dem Konkordat unterstellt.

Wenn die Handel betreibende Person aus einem Nichtkonkordatskanton stammt, der ihr in Anwendung seiner eigenen Gesetzgebung bereits eine Bewilligung ausgestellt hat, gilt es, über eine allfällige Gleichwertigkeit dieser Bewilligung zu entscheiden (Art. 11 Abs. 4). Die Konkordatskommission erlässt Richtlinien, die es erlauben zu bestimmen, welche Kantone über eine Gesetzgebung verfügen, die als dem Konkordat gleichwertig anerkannt werden kann (vgl. Art. 27).

Ist der Verkauf in einem Konkordatskanton nicht erlaubt, so kann die Verwaltungsbehörde die verkauften oder zu verkaufenden Produkte beschlagnahmen. Diese Beschlagnahme (rein administrative, und nicht strafrechtliche Beschlagnahme im Sinne des Artikels 263 der künftigen schweizerischen Strafprozessordnung) bildet eine der vorsorglichen Massnahmen (Art. 15 Abs. 4 weiter unten); sie würde angeordnet werden, bevor die betroffene Person gestützt auf Artikel 21 Abs. 1 strafrechtlich angezeigt wird.

### ***Art. 12 (Befristete Gültigkeit)***

Für die Gültigkeit der Bewilligungen erscheint eine Dauer von vier Jahren als angebracht. Sie erlaubt eine periodische Kontrolle zu einem Zeitpunkt, zu dem gewisse Bedingungen sich mit der Zeit geändert haben mögen. Wie in einem solchen Fall üblich, obliegt es den Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern, frühzeitig genug die Bewilligungserneuerung zu beantragen, damit die Behörde überprüfen kann, ob die Bedingungen für die Bewilligungserteilung immer noch erfüllt sind.

### ***Art. 13 (Buchführung)***

Es ist für die Rückverfolgung der Produkte absolut notwendig, dass einschliesslich der Vernichtung des Hanfs alle Vorgänge protokolliert werden, damit sichergestellt werden kann, dass der Hanf nicht in Form von Betäubungsmitteln konsumiert wird.

Die Frist von fünfzehn Jahren entspricht der Höchstdauer der Verjährungsfrist für Widerhandlungen gegen das eidgenössische Betäubungsmittelgesetz.

### ***Art. 14 (Mitteilungsfrist)***

Die Bekanntgabe der notwendigen Informationen durch die Betroffenen ist unerlässlich für die Ausführung des Konkordats.

### ***Art. 15 (Verwaltungsmassnahmen)***

Die Möglichkeit eines Bewilligungsentzugs ist untrennbar mit der Möglichkeit einer Bewilligungserteilung verbunden. In leichteren Fällen kann die Anordnung einer Verwaltungsmassnahme auch in Form einer Suspendierung der Bewilligung oder einer Verwarnung erfolgen.

### ***Art. 16 (Einschränkungen)***

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt von Artikel 7 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft und, was das Verbot der Abgabe an Minderjährige anbelangt, jenen von Artikel 3a des Tessiner Gesetzes. Er folgt im Übrigen dem im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Anliegen hinsichtlich eines Reklameverbots für Hanf.

Die Kantone sind befugt, eine erweiterte Liste zu erstellen von spezifisch auf ihr Gebiet bezogenen Orten, an denen der Hanfhandel untersagt oder Einschränkungen unterworfen ist. Ein Verbot oder eine Einschränkung kann auch für eine bestimmte Dauer, z.B. anlässlich einer besonderen Krisensituation oder Veranstaltung, ausgesprochen werden.

Welches auch immer der THC-Gehalt der Pflanze ist, ihre Verbreitung unter Minderjährigen und ihre reklamemässige Vorstellung stellen immer einen Bezug zu ihrer Eigenschaft als Betäubungsmittel her, was ihr den Reiz einer verbotenen Sache vermittelt. Solche Praktiken sind daher geeignet, den Konsum des Produkts als Betäubungsmittel zu begünstigen. Aus diesem Grund wird nach dem Vorbild der Basler und der Tessiner Gesetzgebung im Konkordat ein Verbot der Abgabe von Hanf an Minderjährige, aber auch ein Verbot seiner Verwendung zu Reklamezwecken eingeführt.

### ***Art. 17 (Kontrollen und verwaltungsrechtliche Sanktionen)***

Die Befugnis, ausserhalb eines Strafverfahrens in Räumlichkeiten einzudringen, kann einer Verwaltungsbehörde direkt über ein Spezialgesetz erteilt werden.

Dies ist in zahlreichen kantonalen Gesetzen wie beispielsweise im Bereich Gastgewerbe oder Getränkeauschank oder seit kurzem erst im Bereich der Ausübung der Prostitution der Fall. Selbstverständlich muss bei solchen Interventionen wie auch schon vorher bei der Wahl eines solchen Mittels das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt sein.

Es besteht die Möglichkeit, dass bei einer solchen Kontrolle eine illegale Tätigkeit im Sinne des BetmG festgestellt wird. In diesem Fall kommen die Strafprozessregeln zum Zuge, welche das konkordatsrechtliche Verfahren ablösen. Dies ist einer der Hauptgründe, weshalb wohl häufig die Kantonspolizei als die für den Vollzug des Konkordats zuständige Behörde bezeichnet werden wird.

Dieses Kontrollrecht ist nicht gleichzusetzen mit einer Durchsuchung im Sinne des Artikels 244 der künftigen schweizerischen Strafprozessordnung, und alles in allem werden die Regeln des Strafverfahrens nicht durch ein Verwaltungsverfahren umgangen werden, bei dessen Durchführung ohnehin ähnliche Formen beachtet werden müssen.

Die Möglichkeit, als Sanktion ein Verwaltungsbussensystem vorzusehen, wird namentlich für jene Kantone fakultativ vorbehalten, die bereits eine solche Art von Massnahme kennen.

### ***Art. 18 (Abgabe und Erwerb)***

Dieser Artikel betrifft die Abgabe von Hanf:

- durch eine Handel betreibende Person (da mit Bewilligung ausgestattet, für den Hanfhandel als einzige befugte Person) an eine Privatperson (vgl. Art. 5 und 8 Abs. 1);
- unter Handel betreibenden Personen.

Es wäre unverhältnismässig, für Hanf wie im Bereich der Waffen einen von Mal zu Mal von der Behörde auszustellenden Erwerbsschein zu verlangen. Anstelle eines solchen Vorgehens tritt somit das Obligatorium eines schriftlichen Vertrages, welcher als Beleg für die erfolgte Transaktion dient. Dieses System ist ausgestaltet wie jenes, das in der Bundesgesetzgebung vor dem Inkrafttreten der Schengen-Abkommen für den Verkauf von Waffen zwischen Privaten galt.

Selbst die provisorische Übergabe an eine Drittperson (beispielsweise zwecks Lagerung oder Unterhalt) setzt den Anlass für die Erstellung eines solchen Vertrages.

Es ist festgestellt worden, dass die Handel Betreibenden im Kanton Wallis in Wirklichkeit bereits die Anforderung zur Verzeichnung der Abgabe von Hanf in einem schriftlichen Vertrag einhalten und diesen Vertrag aufbewahren, da sich diese Vorgehensweise zu ihrem Vorteil auswirkt.

Die Frist von fünfzehn Jahren entspricht der Maximaldauer der Verjährungsfrist für Widerhandlungen gegen das eidgenössische Betäubungsmittelgesetz.

Das durch die Konkordatskommission auszuarbeitende Vertragsformular sollte folgende Angaben enthalten:

- a) Name, Vorname, Geburtsdatum, Adresse sowie Unterschrift der Person, die den Hanf abgibt;
- b) Name, Vorname, Geburtsdatum, Adresse, Kopie eines Identitätsausweises sowie Unterschrift der Person, die den Hanf erwirbt;
- c) Art, Sorte, Herkunft, Bestimmung, Verwendung und jegliches andere Merkmal des Produkts sowie Datum und Ort der Abgabe oder des Erwerbs.

### ***Art. 19 (Vollzugsbehörden)***

Die mit dem Vollzug des Konkordats beauftragte Behörde muss eine zentralisierte Stelle sein; es kann das kantonale Amt für Gewerbepolizei, das Amt für Landwirtschaft oder auch die Kantonspolizei sein, die:

- einen direkten Zugang zu den für den Vollzug des Konkordats notwendigen gerichtspolizeilichen Daten hat;
- die Angelegenheit weiterverfolgen kann, wenn sie in einer Strafuntersuchung ausmündet;
- bereits in Kontakt ist mit den Hanfexperten;
- bereits heute in den meisten Kantonen die einen engen Bezug mit dem Strafrecht aufweisenden verwaltungsrechtlichen Gesetze wie die Waffengesetzgebung, die Gesetzgebung über die Prostitution und jene über die privaten Sicherheitsunternehmen vollzieht.

Wenn die kantonale Behörde für den Vollzug des Konkordats nicht die Kantonspolizei ist, so muss sie dennoch Zugang zu den polizeilichen Daten haben (vgl. Art. 20 Abs. 3 des Konkordats).

Im Sinne des Konkordats ist die Vollzugsbehörde ebenso für den Empfang der obligatorischen Meldungen über den Hanfanbau wie für die Aushändigung der Bewilligungen für den Handel und schliesslich auch für die Durchführung der Kontrollen hinsichtlich der Anwendung des Konkordats zuständig.

Das Konkordat wird in seiner Eigenschaft als Verwaltungsgesetz gleichzeitig mit dem Strafgesetz Anwendung finden, es sei denn, es liege keinerlei strafrechtliche Handlung vor, in welchem Fall einzig das Konkordat zur Anwendung gelangen wird. Daraus ergibt sich der in Artikel 1 Abs. 4 dieses Entwurfs formulierte Vorbehalt.

#### ***Art. 20 (Beziehungen zwischen den Behörden)***

Die Konkordatskantone beabsichtigen, den Artikel 74 Abs. 4 der künftigen schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) anzuwenden, indem sie ein System der gegenseitigen Mitteilung von Strafentscheiden und –urteilen unter den Konkordatsbehörden einführen. Was den Zugang der zuständigen Konkordatsbehörden zu den verwaltungsrechtlichen oder polizeilichen Daten der Konkordatskantone über Personen anbelangt, die dem Konkordat unterstellt sind (Art. 20 Abs. 3 des Entwurfs), beschränkt sich diese Bestimmung auf Fälle nach Artikel 101 Abs. 2 und 3 StPO:

"Andere Behörden [als die Parteien] können die Akten einsehen, wenn sie diese für die Bearbeitung hängiger Zivil-, Straf- oder Verwaltungsverfahren benötigen und der Einsichtnahme keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen."

#### ***Art. 21 (Strafbestimmungen)***

Die Strafnorm verweist hier in erster Linie auf das Sanktionensystem des schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB). Es handelt sich somit sehr wohl in den Grundfesten um strafrechtliche, und nicht um verwaltungsrechtliche Sanktionen.

Vorbehalten bleiben selbstverständlich die allfälligen Widerhandlungen gegen das BetmG, die beispielsweise gleichzeitig mit einem Verstoss gegen das Konkordat begangen und anlässlich konkordatsrechtlicher Kontrollen aufgedeckt würden.

#### ***Art. 22 (Kosten und Gebühren)***

Dieser Artikel bildet die notwendige gesetzliche Grundlage für die Erhebung der von den Kantonen für die Arbeit der Vollzugsbehörden in Rechnung gestellten Kosten und Gebühren.

#### ***Art. 23 (Am Konkordat beteiligte Kantone)***

Dieses Konkordat ist für alle Kantone offen. Es war ursprünglich für die lateinischen Kantone vorgesehen, könnte jedoch theoretisch ohne weiteres für die gesamte Schweiz Anwendung finden.

#### ***Art. 24 (Aufgaben der Kantone)***

Dieser Artikel erinnert namentlich an den Inhalt der Vollzugsbestimmungen, die von den Kantonen zu erlassen sein werden.

#### ***Art. 25 (Direktionsorgan)***

Gegenwärtig wird die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren der Westschweiz (KKJPD) das Direktionsorgan sein, nachdem ursprünglich der Beitritt der sieben Westschweizer Kantone vorgesehen war. Jedoch soll vermieden werden, dass bei einem Beitritt weiterer Kantone der Konkordatstext geändert werden muss.

Der Wortlaut bezieht sich daher nicht ausdrücklich auf die KKJPD, da bei einem Beitritt zusätzlicher Kantone zum Konkordat die jeweiligen Polizeidirektorinnen und -direktoren zu den Mitgliedern der KKJPD hinzu stossen würden und alle gemeinsam spezifisch das Direktionsorgan des Konkordats bilden würden. In der Tat hat die KKJPD ohnehin die Möglichkeit, für die Behandlung gewisser Dossiers zusätzliche Staats- bzw. Regierungsräte einzuladen.

***Art. 26 (Zusammensetzung und Organisation der Konkordatskommission)***

Die verschiedenen, mit der Anwendung eines besonderen Rechtsbereichs beauftragten kantonalen Behörden haben die Gewohnheit zusammenzukommen, um ihre Erfahrungen im Hinblick auf eine Vereinheitlichung der Praxis auszutauschen. Wie dies bereits mit Erfolg für andere Sachbereiche (z.B. die Sicherheitsunternehmen) geschieht, wird auch hier dieser Aspekt offiziell in Form einer Konkordatskommission eingeführt.

***Art. 27 (Aufgaben der Konkordatskommission)***

Die Konkordatskommission erlässt Richtlinien, kann aber im Bedarfsfall auch in Einzelfällen, die ihr unterbreitet werden, Entscheide treffen. Sie gewährleistet die Verbindung zur politischen Behörde (Konferenz), indem sie dieser einen jährlichen Bericht vorlegt.

***Art. 28 (Schluss- und Übergangsbestimmungen)***

Dieser Artikel setzt den Zeitpunkt für das Inkrafttreten des Konkordats sowie eine Anpassungsfrist fest.

***Art. 29 (Kündigung)***

Diese Bestimmung legt eine Frist fest, nach Ablauf welcher ein Kanton das Konkordat verlassen kann.

---

Hôtel du Parlement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont  
t +41 32 420 72 23  
f +41 32 420 72 21  
parlement@jura.ch

Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren  
der lateinischen Schweiz (LKJPD)  
Jean Studer, Präsident  
Avenue Beauregard 13  
1700 Freiburg

Delsberg, 20. Mai 2010

## **Entwurf zum Westschweizer Konkordat über den Anbau und Handel von Hanf – Stellungnahme der interparlamentarischen Kommission**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Staatsrätinnen und Staatsräte  
Sehr geehrter Herr Generalsekretär

Mit dem Schreiben vom 20. November 2009 haben Sie den Grossratsbüros der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura den von Ihnen verabschiedeten Entwurf zum Westschweizer Konkordat vom 30. Oktober 2009 über den Anbau und Handel von Hanf übermittelt.

Zur Prüfung des Konkordatsentwurfs wurde eine interparlamentarische Kommission geschaffen. Diese hat sich am 29. April 2009 versammelt und wir übermitteln Ihnen nachfolgend ihre Stellungnahme.

Der Konkordatsentwurf wurde im Allgemeinen gut aufgenommen, wobei bestimmte Delegierte, namentlich aus dem Kanton Genf, der Auffassung waren, dass die Bundesgesetzgebung über die Betäubungsmittel und die Landwirtschaft genügen würden, um die Problematik des Hanfs zu regeln, und dass demzufolge keine neuen administrativen Vorschriften notwendig seien.

Es wurden mehrere Änderungsvorschläge diskutiert und die interparlamentarische Kommission schlägt die folgenden Änderungen vor:

<b>Konkordatsentwurf der LKJPD</b>	<b>Vorschläge der interparlamentarischen Kommission</b>
<u>Artikel 3, Absatz 2</u> 2 Diesem Konkordat namentlich nicht unterstellt sind:	<u>Artikel 3, Absatz 2</u> 2 Diesem Konkordat namentlich nicht unterstellt sind:

<p>a. Hanffaser, Hanfstreu und deren Folgeerzeugnisse;  b. ätherische Öle (Essenzen);  c. sterilisierte Samen, die als Nahrungsmittel für Vögel bestimmt sind;  d. durch Pressen der Samen hergestellte Öle.</p>	<p>a. Hanffaser, Hanfstreu und deren Folgeerzeugnisse;  b. ätherische Öle (Essenzen);  <b>b'. Hanfschäben</b>  c. sterilisierte Samen, die als Nahrungsmittel für Vögel bestimmt sind;  d. durch Pressen der Samen hergestellte Öle.</p>
<p><u>Artikel 7, Absatz 4</u>  <sup>4</sup> Das vorgesehene Datum der Ernte muss mindestens 30 Tage im Voraus mitgeteilt werden.</p>	<p><u>Artikel 7, Absatz 4</u>  <sup>4</sup> Das vorgesehene Datum <b>jeder</b> Ernte muss mindestens 30 Tage im Voraus mitgeteilt werden.</p>
<p><u>Artikel 7, Absatz 5</u>  <sup>5</sup> Von der Meldepflicht befreit ist jede Person, welche eine einzige Pflanze anbaut, insofern die Umstände jegliche kommerzielle Absicht ausschliessen.</p>	<p><u>Artikel 7, Absatz 5</u>  <sup>5</sup> Von der Meldepflicht befreit ist jede Person, welche <b>weniger als fünf</b> Pflanzen anbaut, insofern die Umstände jegliche kommerzielle Absicht ausschliessen.</p>
<p><u>Artikel 10, Absatz 1</u>  <sup>1</sup> Die den Gesuchen beigelegten Dokumente dürfen bei ihrer Einreichung nicht jünger als drei Monate sein. Die ausländischen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller haben die durch die zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates erteilten Dokumente oder Bescheinigungen einzureichen.</p>	<p><u>Artikel 10, Absatz 1</u>  <sup>1</sup> Die den Gesuchen beigelegten Dokumente dürfen bei ihrer Einreichung nicht <b>älter</b> als drei Monate sein. Die ausländischen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller haben die durch die zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates erteilten Dokumente oder Bescheinigungen einzureichen.</p>
<p><u>Artikel 18</u>  <sup>1</sup> Der Anbau und der Handel von Hanf und Hanfprodukten sind verboten:  a. in Schulen  b. in der Nähe von Schulen und anderen für Jugendliche vorgesehenen Einrichtungen wie Heime, Jugendhäuser, Jugendklubs, sportliche oder ähnliche Einrichtungen;  <sup>2</sup> Die Kantone können weitere Örtlichkeiten für ein Verbot ausscheiden.  <sup>3</sup> Der Handel mit Hanf ist verboten auf öffentlichem Gebiet oder anlässlich von Märkten oder Ausstellungen ohne Zutrittskontrollen.  <sup>4</sup> Die Aushändigung von Hanf an Minderjährige ist verboten.  <sup>5</sup> Werbung für Hanf ist verboten.</p>	<p><u>Artikel 18</u>  <sup>1</sup> <b>Der</b> Handel von Hanf und Hanfprodukten <b>ist</b> verboten:  a. in Schulen  b. in der Nähe von Schulen und anderen für Minderjährige vorgesehenen Einrichtungen wie Heime, Jugendhäuser, Jugendklubs, sportliche oder ähnliche Einrichtungen;  <b>c. auf öffentlichem Gebiet oder anlässlich von Märkten oder Ausstellungen ohne Zutrittskontrollen.</b>  <sup>2</sup> Die Kantone können weitere Örtlichkeiten für ein Verbot ausscheiden.  <sup>3</sup> <b>(gelöscht).</b>  <sup>4</sup> Die Aushändigung von Hanf an Minderjährige ist verboten.  <sup>5</sup> <b>(gelöscht).</b></p>



Für genauere Angaben zu den Beweggründen sowie der Begründung dieser Vorschläge bitten wir Sie, das beiliegende Sitzungsprotokoll zu konsultieren.

Beim Lesen des Protokolls werden Sie ausserdem feststellen, dass auch bezüglich Artikel 9, in dem die Anforderung der Gewährleistung der Ehrenhaftigkeit festgelegt ist, sowie Artikel 27, in dem das Verfahren zur Befolgung der Empfehlungen der Konkordatskommission vorgesehen ist, Bemerkungen angebracht worden sind.

Die interparlamentarische Kommission lädt die Konferenz ausserdem ein, **mit dem Kanton Bern Kontakt aufzunehmen**, um ihn zum Beitritt zum Konkordat einzuladen. Denn mehrere Delegationen haben angemerkt, dass ihre Kantonsbürger sich im Kanton Bern mit Drogenhanf versorgen würden und es daher sinnvoll wäre, wenn der Kanton Bern dieselben Bestimmungen für die Meldung und Bewilligung des Anbaus und des Handels mit Hanf anwenden würde. So wäre eine bessere Kontrolle möglich.

Wir danken Ihnen dafür, die diversen Anmerkungen und Vorschläge unserer Kommission zu berücksichtigen und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

IM NAMEN DER INTERPARLAMENTARISCHEN KOMMISSION

Francis Girardin  
Präsident

Jean-Baptiste Maître  
Sekretär

Anhänge:

- Protokoll der Sitzung vom 29. April 2010 der interparlamentarischen Kommission, die mit der Prüfung des Westschweizer Konkordats über den Anbau und Handel mit Hanf beauftragt wurde.
- Zusammensetzung der Delegationen der interparlamentarischen Kommission

Kopien an:

- die Mitglieder der interparlamentarischen Kommission
- Jean Studer, Staatsrat und Präsident der LKJPD
- den Regierungsrat und das Büro des Grossen Rats des Kantons Bern
- die Grossratssekretariate der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Tessin
- Vincent Delay, Leiter Rechtsabteilung der Kantonspolizei Waadt

**Loi**

*du*

**portant adhésion du canton de Fribourg au concordat latin  
sur la culture et le commerce du chanvre**

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 48 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999;

Vu les articles 100 et 114 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu les articles 4 et 13 de la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales (LConv);

Vu le message du Conseil d'Etat du 21 juin 2011;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

**Art. 1**

Le canton de Fribourg adhère au concordat latin du 29 octobre 2010 sur la culture et le commerce du chanvre, dont le texte suit la présente loi.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

---

**Gesetz**

*vom*

**über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Westschweizer  
Konkordat über Anbau und Handel von Hanf**

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 48 der Bundesverfassung vom 18. April 1999;

gestützt auf die Artikel 100 und 114 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf die Artikel 4 und 13 des Gesetzes vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG);

gestützt auf die Botschaft des Staatsrats vom 21. Juni 2011;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**Art. 1**

Der Kanton Freiburg tritt dem im Anhang wiedergegebenen Westschweizer Konkordat vom 29. Oktober 2010 über Anbau und Handel von Hanf bei.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

---

## Concordat latin

du 29 octobre 2010

### sur la culture et le commerce du chanvre

---

#### CHAPITRE I

##### Dispositions générales

###### Art. 1 But et objet

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

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

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

<sup>4</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

## Westschweizer Konkordat

von 29. Oktober 2010

### über Anbau und Handel von Hanf

---

#### KAPITEL I

##### Allgemeine Bestimmungen

###### Art. 1 Zweck und Gegenstand

<sup>1</sup> Dieses Konkordat bezweckt die Festsetzung gemeinsamer Regeln für den Anbau und den Handel von Hanf.

<sup>2</sup> Es bezweckt, den Widerhandlungen gegen das Bundesrecht namentlich im Bereich der Betäubungsmittel und der Landwirtschaft vorzubeugen.

<sup>3</sup> Vorbehalten bleiben die eidgenössischen Bestimmungen namentlich im Bereich der Betäubungsmittel und der Landwirtschaft.

<sup>4</sup> Vorbehalten bleiben ebenfalls die bundes- oder kantonrechtlichen Strafprozessbestimmungen.

###### Art. 2 Vorbehalt der kantonalen Gesetzgebungen

Vorbehalten bleiben die strengeren Vorschriften, die von einem Konkordatskanton für die Unternehmen, deren Sitz oder Zweigstelle auf seinem Gebiet liegt, oder für das Personal der dort liegenden Unternehmen erlassen werden.

###### Art. 3 Dem Konkordat nicht unterstellte Produkte für den täglichen Bedarf

<sup>1</sup> Die Konkordatskommission erstellt eine Liste der dem Konkordat nicht unterstellten Produkte für den täglichen Bedarf, namentlich jener, die vom Bundesrecht als Gebrauchsgegenstände oder als Lebensmittel eingestuft werden.

<sup>2</sup> Diesem Konkordat namentlich nicht unterstellt sind:

- a) Hanffaser, Hanfstreu und deren Folgeerzeugnisse;
- b) ätherische Öle (Essenzen);
- c) sterilisierte Samen, die als Nahrungsmittel für Vögel bestimmt sind;
- d) durch Pressen der Samen hergestellte Öle.

## 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

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

<sup>2</sup> 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.

## Begriffe

### Art. 4 Hanf

Unter Hanf im Sinne dieses Konkordats sind die Pflanze der Cannabis genannten Sorte (*Cannabis sativa L.*) sowie alle ihre Komponenten und Derivate, namentlich die Samen, die Setzlinge, die Pflänzchen, die Blätter, die Blütenstände oder die Öle zu verstehen.

### Art. 5 Handel

Betreibt Handel von Hanf, wer unentgeltlich oder entgeltlich Hanf oder seine Produkte abgibt.

### Art. 6 Anbau

Betreibt Anbau von Hanf, wer die Pflanze in all ihren Formen einer Behandlung zur Begünstigung ihres Wachstums unterwirft.

## KAPITEL II

### Anbau

#### Art. 7 Meldepflicht

<sup>1</sup> Wer Anbau von Hanf betreibt, ist verpflichtet, dies der zuständigen Behörde zu melden.

<sup>2</sup> Die Konkordatskommission bestimmt den Inhalt der Meldung, die namentlich Angaben enthält über:

- a) die angebaute Sorte oder die angebauten Sorten;
- b) die Herkunft des Saatgutes, der Pflänzchen oder der Setzlinge;
- c) den zu erwartenden THC-Gehalt;
- d) die genaue Örtlichkeit und Grösse der Anbaufläche;
- e) die Identität der verantwortlichen Produzentinnen oder Produzenten;
- f) die vorgesehene Bestimmung und Verwendung mit Angabe der konkreten Verwendungsart sowie des Standorts des Zwischenlagers und der Verarbeitung;
- g) die bekannten Abnehmerinnen oder Abnehmer sowie die Verträge mit diesen.

<sup>3</sup> L'annonce doit être faite avant chacune des semailles ou plantations.

<sup>4</sup> La date prévue pour chaque récolte doit être communiquée au plus tard trente jours à l'avance.

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

<sup>6</sup> La procédure est écrite.

<sup>7</sup> Les dispositions du présent concordat sur le commerce du chanvre sont réservées.

### **CHAPITRE III**

#### **Commerce**

##### **Autorisation**

###### **Art. 8** Principe

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

<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>3</sup> Die Meldung muss vor jeder Aussaat oder Pflanzung erfolgen.

<sup>4</sup> Das vorgesehene Datum jeder Ernte muss mindestens 30 Tage im Voraus mitgeteilt werden.

<sup>5</sup> Von der Meldepflicht befreit ist jede Person, welche weniger als fünf Pflanzen anbaut, insofern die Umstände jegliche kommerzielle Absicht ausschliessen.

<sup>6</sup> Das Verfahren ist schriftlich.

<sup>7</sup> Die Bestimmungen dieses Konkordats über den Handel von Hanf bleiben vorbehalten.

### **KAPITEL III**

#### **Handel**

##### **Bewilligung**

###### **Art. 8** Grundsatz

<sup>1</sup> Wer auf dem Gebiet der Konkordatskantone Hanfhandel betreibt, bedarf einer Bewilligung.

<sup>2</sup> Die Bewilligung ist nicht übertragbar. Sie gilt für einen bestimmten Betrieb und eine bestimmte Person. Eine Person kann nicht Inhaberin mehrerer Bewilligungen gleichzeitig sein.

###### **Art. 9** Bedingungen

<sup>1</sup> Die Bewilligung für den Betrieb eines Hanfhandels wird jener Person erteilt, die:

- a) Schweizer Bürgerin, Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation oder, für Angehörige anderer ausländischer Staaten, Inhaberin einer Niederlassungsbewilligung ist;
- b) handlungsfähig ist;
- c) zahlungsfähig ist oder gegen die keine definitiven Verlustscheine ausgestellt worden sind;
- d) durch ihr Vorleben, ihren Charakter und ihr Verhalten ihre Ehrenhaftigkeit gewährleistet;
- e) im Handelsregister eingetragen ist;
- f) über die für den Hanfhandel bestimmten geeigneten Infrastrukturen verfügt.

<sup>2</sup> Le commerce doit s'exercer dans des locaux commerciaux.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> La procédure est écrite.

#### **Art. 11** Territorialité

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

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>2</sup> Der Handel muss in Geschäftslokalen abgewickelt werden.

<sup>3</sup> Das als juristische Person errichtete Unternehmen muss im Hinblick auf die Erteilung der Bewilligung eine verantwortliche natürliche Person bestimmen, der die Befugnis übertragen wird, es zu vertreten und bei Dritten zu verpflichten. Die Person muss in der Lage sein, ihre diesbezügliche Verantwortung wahrzunehmen. Sie ist die direkte Ansprechpartnerin der Behörde.

<sup>4</sup> Die Inhaberin oder der Inhaber der Bewilligung für den Betrieb des Hanfhandels garantiert die Einhaltung des Gesetzes durch ihre oder seine Mitgesellschafterinnen und Mitgesellschafter oder Angestellten.

#### **Art. 10** Verfahren

<sup>1</sup> Die den Gesuchen beigelegten Dokumente dürfen bei ihrer Einreichung nicht älter als drei Monate sein. Die ausländischen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller haben die durch die zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates erteilten Dokumente oder Bescheinigungen einzureichen.

<sup>2</sup> Die Betroffenen legen ihrem Gesuch eine Erklärung bei, wonach sie einwilligen, dass die zuständige Behörde wenn nötig in ihrem Entscheid Daten aus den Polizeiakten bekannt gibt. Fehlt diese Erklärung, so tritt die zuständige Behörde auf das Gesuch nicht ein.

<sup>3</sup> Das Verfahren ist schriftlich.

#### **Art. 11** Territorialität

<sup>1</sup> Die Bewilligung ist auf dem Gebiet aller Konkordatskantone gültig.

<sup>2</sup> Die Bewilligung ist bei der zuständigen Behörde des Kantons, in dem das Geschäft seinen Sitz hat, einzuholen.

<sup>3</sup> Die Handel Betreibenden, die weder ihren Sitz noch eine Zweigstelle in einem der Konkordatskantone haben, dürfen eine Tätigkeit dort nur nach Erhalt einer Bewilligung folgender Kategorien ausüben:

- a) einer nach den Bedingungen dieses Konkordats ausgestellten ordentlichen Bewilligung, wenn sie mehr als die Hälfte ihrer Tätigkeit in den Konkordatskantonen ausüben;
- b) einer nach den Bedingungen dieses Artikels ausgestellten Spezialbewilligung in den übrigen Fällen.

<sup>4</sup> Die zuständige Behörde prüft die Gleichwertigkeit der durch Nichtkonkordatskantone erteilten Bewilligungen. Sie bestimmt unter Berücksichtigung der vorgelegten Bescheinigungen, ob die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller erneut die Erfüllung der im Konkordat gestellten Voraussetzungen nachzuweisen haben.

<sup>5</sup> L'autorisation spéciale est délivrée à quiconque remplit les conditions posées par l'article 9 al. 1 let. a à e et l'article 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> L'inventaire comptable doit être conservé pendant quinze ans au minimum.

<sup>3</sup> Les autorités compétentes ont accès en tout temps à ces documents.

#### **Art. 14** Obligation de communiquer

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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

<sup>5</sup> Die Spezialbewilligung wird jeder Person erteilt, die die Bedingungen nach Artikel 9 Abs. 1 Bst. a–e und Artikel 9 Abs. 3 dieses Konkordats erfüllt. Für sie gelten ebenfalls die übrigen für den Hanfhandel anwendbaren Regelungen dieses Konkordats.

#### **Art. 12** Befristete Gültigkeit

Die Bewilligung wird für eine variable Dauer, jedoch längstens für vier Jahre ausgestellt. Sie kann auf Gesuch hin erneuert werden.

#### **Art. 13** Buchführung

<sup>1</sup> Die Inhaberinnen und Inhaber von Bewilligungen für den Hanfhandel sind verpflichtet, ständig über alle Geschäftstätigkeiten in Bezug auf den Hanfhandel Buch zu führen.

<sup>2</sup> Die Bücher sind während mindestens fünfzehn Jahren aufzubewahren.

<sup>3</sup> Die zuständigen Behörden dürfen jederzeit Einsicht in diese Unterlagen nehmen.

#### **Art. 14** Mitteilungspflicht

<sup>1</sup> Die Inhaberinnen und Inhaber von Bewilligungen für den Hanfhandel und ihr Personal haben den zuständigen Behörden alle notwendigen Auskünfte für den Vollzug dieses Konkordats zu erteilen.

<sup>2</sup> Sie melden den zuständigen Behörden von sich aus und unverzüglich jede Änderung der Verhältnisse, die einen Einfluss auf die Bewilligung hat.

<sup>3</sup> Sie sind verpflichtet, der zuständigen Strafbehörde unverzüglich jede ihnen bekannte, von Amtes wegen verfolgte Straftat zu melden.

#### **Art. 15** Verwaltungsmassnahmen

<sup>1</sup> Die Behörde, die eine Bewilligung erteilt hat, muss diese entziehen, wenn die in diesem Konkordat vorgesehenen Bedingungen nicht mehr erfüllt sind, die einwandfreie Geschäftsführung nicht mehr gewährleistet ist oder die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber oder ihr Personal schwerwiegend oder wiederholt gegen die Gesetzgebung verstösst.

<sup>2</sup> Die Bewilligung wird überdies entzogen, wenn sie nicht mehr oder nicht innert sechs Monaten nach ihrer Erteilung benutzt wird.

<sup>3</sup> In weniger schweren Fällen kann die Behörde ebenfalls eine Verwarnung oder eine Suspendierung der Bewilligung aussprechen.

<sup>4</sup> 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.

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

#### **Art. 16** Restrictions

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Les cantons peuvent délimiter d'autres endroits.

<sup>3</sup> La remise de chanvre aux mineurs est interdite.

### **CHAPITRE IV**

#### **Dispositions communes à la culture et au commerce**

#### **Art. 17** Contrôles et sanctions administratives

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Les autorités compétentes peuvent en tout temps procéder à des prélèvements ou à des analyses.

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

<sup>4</sup> Vorbehalten bleiben die unverzüglichen vorsorglichen Massnahmen, welche die zuständige Behörde treffen kann, namentlich die Beschlagnahme, die Suspendierung der Bewilligung oder das Verbot der Geschäftsausübung.

<sup>5</sup> Die Suspendierung oder der Entzug der Bewilligung sowie das Verbot der Geschäftsführung haben die Schliessung des Betriebes zur Folge.

#### **Art. 16** Einschränkungen

<sup>1</sup> Der Handel von Hanf und Hanfprodukten ist verboten:

- a) in Schulen;
- b) in der Nähe von Schulen und anderen für Minderjährige vorgesehenen Einrichtungen wie Heime, Jugendhäuser, Jugendklubs, sportliche oder ähnliche Einrichtungen;
- c) auf öffentlichem Gebiet oder anlässlich von Märkten oder Ausstellungen ohne Zutrittskontrollen.

<sup>2</sup> Die Kantone können weitere Örtlichkeiten für ein Verbot ausscheiden.

<sup>3</sup> Die Aushändigung von Hanf an Minderjährige ist verboten.

### **KAPITEL IV**

#### **Gemeinsame Bestimmungen für Anbau und Handel**

#### **Art. 17** Kontrollen und verwaltungsrechtliche Sanktionen

<sup>1</sup> Die zuständigen Behörden im Sinne dieses Konkordats dürfen jederzeit im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse und wenn nötig unter Anwendung von Zwang die Infrastrukturen, die Kulturen oder die Geschäftslokale und die darin sich aufhaltenden Personen kontrollieren, um sich zu vergewissern, dass darin keine im Sinne dieses Konkordats rechtswidrige Tätigkeit ausgeübt wird.

<sup>2</sup> Dieses Inspektionsrecht erstreckt sich auf die Privatwohnungen jener Personen, die die Infrastrukturen bedienen oder die darin wohnen, soweit diese Wohnungen an die Infrastrukturen angrenzen oder diese darstellen.

<sup>3</sup> Die zuständigen Behörden dürfen jederzeit Proben nehmen oder Analysen durchführen.

<sup>4</sup> Die zuständigen Behörden treffen wenn nötig unverzüglich vorsorgliche Massnahmen, namentlich in Form von Beschlagnahme, Suspendierung der Bewilligung oder Verbot der Geschäftsausübung.



<sup>5</sup> 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

<sup>1</sup> L'aliénation du chanvre doit être consignée dans un contrat écrit. Un exemplaire de ce contrat doit être conservé par l'aliéneur 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.

<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>5</sup> Vorbehalten bleiben:

- a) die kantonale Zuständigkeit zur Einführung eines Systems von Verwaltungsbussen, die nach den Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsverfahrens verhängt werden;
- b) die Strafbestimmungen dieses Konkordats.

#### **Art. 18** Abgabe und Erwerb

<sup>1</sup> Die Abgabe von Hanf muss in einem schriftlichen Vertrag verzeichnet werden. Eine Ausfertigung dieses Vertrages muss von der abgebenden Person während wenigstens fünfzehn Jahren und von der erwerbenden Person während mindestens der Dauer ihres Besitzes des Hanfs aufbewahrt werden. Die zuständige Behörde kann sich diese Verträge jederzeit vorlegen lassen.

<sup>2</sup> Die Konkordatskommission arbeitet das zu verwendende Vertragsformular aus, welches alle darin aufzuführenden obligatorischen Angaben enthält.

### **KAPITEL V**

#### **Anwendung des Konkordats**

##### **Art. 19** Zuständige Behörden

Jeder Kanton bezeichnet seine zuständige Vollzugsbehörde im Sinne dieses Konkordats.

##### **Art. 20** Beziehungen zwischen den Behörden

<sup>1</sup> Die zuständigen kantonalen Behörden im Sinne dieses Konkordats teilen sich gegenseitig alle nützlichen Informationen mit, namentlich jede Tatsache, die eine Verwaltungsmassnahme zur Folge haben könnte, sowie jede andere in Anwendung dieses Konkordats getroffene Verfügung, die eine Auswirkung auf dem Gebiet einer anderen zuständigen Konkordatsbehörde haben könnte.

<sup>2</sup> Die Gerichtsbehörden teilen den zuständigen Konkordatsbehörden die getroffenen Strafentscheide und Urteile sowie alle Informationen über laufende Strafverfahren bezüglich Personen mit, die diesem Konkordat unterstellt sind, soweit diese Mitteilungen nicht eine laufende Untersuchung beeinträchtigen. Im Gegenzug geben die Konkordatsbehörden den Gerichtsbehörden die Informationen weiter, die diese benötigen.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Cette collaboration est gratuite.

#### **Art. 21** Dispositions pénales

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Les dispositions du code pénal suisse sur les contraventions s'appliquent.

#### **Art. 22** Frais et émoluments

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La Commission concordataire fixe le barème de ces frais et émoluments.

<sup>3</sup> Les frais et émoluments peuvent être perçus à l'avance. A défaut, ils sont à payer au plus tard trente 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.

<sup>3</sup> Die zuständigen Konkordatsbehörden haben Zugang zu den Verwaltungs- oder Polizeidaten der Konkordatskantone bezüglich der diesem Konkordat unterstellten Personen. Wenn die Vollzugsbehörde nicht die Kantonspolizei ist, so ist diese verpflichtet, die zuständige Behörde von sich aus und automatisch über jede Tatsache zu informieren, die sie interessieren könnte.

<sup>4</sup> Diese Zusammenarbeit ist unentgeltlich.

#### **Art. 21** Strafbestimmungen

<sup>1</sup> Mit Busse oder gemeinnütziger Arbeit wird bestraft, wer:

- a) einen Handel im Sinne dieses Konkordats betreibt, ohne die konkordatsrechtlichen und regulatorischen Bedingungen zu erfüllen;
- b) gegen die Artikel 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17 und 18 dieses Konkordats verstösst;
- c) gegen die kantonalen Vollzugsbestimmungen zu diesem Konkordat oder die Richtlinien der Konkordatskommission verstösst.

<sup>2</sup> Die Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches betreffend die Übertretungen sind anwendbar.

#### **Art. 22** Kosten und Gebühren

<sup>1</sup> Die Handlungen, Interventionen und Schriftstücke der mit dem Vollzug des Konkordats beauftragten Behörden werden jener Person, die sie betreffen, in Rechnung gestellt. Die Kosten für Proben und Analysen gehen jedoch nur zu Lasten der Anbau oder Handel betreibenden Person, wenn die festgestellten Werte die angegebenen Werte überschreiten.

<sup>2</sup> Die Konkordatskommission legt den Tarif dieser Kosten und Gebühren fest.

<sup>3</sup> Die Kosten und Gebühren können im Voraus erhoben werden. Andernfalls sind sie spätestens 30 Tage nach Erhalt der Rechnung zu begleichen. Die Nichteinhaltung der Frist kann Anlass für eine Verwaltungsmassnahme im Sinne des Konkordats geben.

#### **Art. 23** Am Konkordat beteiligte Kantone

Am Konkordat beteiligt sind die Kantone, die ihren Beitritt dazu erklären.

#### **Art. 24** Aufgaben der Kantone

Die Konkordatskantone sorgen für die Anwendung dieses Konkordats. Sie sind insbesondere zuständig für die Festlegung der Rechtsmittel und des Beschwerdeverfahrens.

#### **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

<sup>1</sup> La Commission concordataire est en principe composée d'un représentant par canton concordataire. Son secrétaire est désigné par la Conférence.

<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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

##### **Art. 28** Dispositions finale et transitoire

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

<sup>2</sup> 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.

#### **Art. 25** Direktionsorgan

Eine Konferenz, bestehend aus den jeweiligen Mitgliedern der Regierungen der Konkordatskantone, die mit der Anwendung des Konkordats beauftragt sind, bildet das Direktionsorgan dieses Konkordats. Sie bezeichnet ihren Präsidenten und die Mitglieder einer Konkordatskommission.

#### **Konkordatskommission**

##### **Art. 26** Zusammensetzung und Organisation

<sup>1</sup> Die Konkordatskommission besteht im Prinzip aus einem Vertreter pro Konkordatskanton. Ihr Generalsekretär wird durch die Konferenz ernannt.

<sup>2</sup> Die Konkordatskommission tritt mindestens einmal pro Jahr zusammen und setzt ihr Verfahren selber fest. Sie kann namentlich Unterkommissionen bilden, die mit Sonderaufgaben beauftragt sind.

##### **Art. 27** Aufgaben

<sup>1</sup> Die Konkordatskommission sorgt für eine einheitliche Anwendung des Konkordats in den Konkordatskantonen. Sie erlässt hierzu, unter Zeichnungsberechtigung des Präsidenten der Konferenz, die notwendigen Richtlinien namentlich über das für die Bewilligungsgesuche und die Meldungen anwendbare Verfahren. Sie erteilt den zuständigen Behörden auf Verlangen Weisungen in Einzelfällen.

<sup>2</sup> Die Konkordatskommission informiert die Konferenz periodisch und kann ihr neue Bestimmungen beantragen oder Empfehlungen hinsichtlich Verbesserungen des Konkordats unterbreiten. Sie kann die Bürgerinnen und Bürger über Fragen in Zusammenhang mit der Anwendung des Konkordats informieren.

<sup>3</sup> Die Konferenz kann die Konkordatskommission mit Sonderaufgaben im Zusammenhang mit dem Konkordat beauftragen.

##### **Art. 28** Schluss- und Übergangsbestimmungen

<sup>1</sup> Dieses Konkordat tritt in Kraft, wenn ihm wenigstens drei Kantone beigetreten sind.

<sup>2</sup> Die den Bestimmungen dieses Konkordats unterstellten Personen haben eine Frist von sechs Monaten ab Inkrafttreten des Konkordats, um sich anzupassen.

##### **Art. 29** Kündigung

Ein Mitgliedkanton kann das Konkordat mittels einjähriger Vorankündigung auf Ende eines Jahres kündigen.