

BGer 2C_348/2022 vom 7. März 2023

Bundesgericht, 2023-03-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_348_2022

FR: TF 2C_348/2022 du 7 mars 2023

IT: TF 2C_348/2022 del 7 marzo 2023

Erwägungen

E. 1.1

Le présent litige porte sur l'application de la loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (loi sur les denrées alimentaires, LDAI; RS 817.0) à différents produits vendus par la recourante. La cause relève ainsi du droit public (cf. art. 82 let. a LTF). Elle ne tombe en outre sous le coup d'aucune des exceptions de l'art. 83 LTF, de sorte que la voie du recours en matière de droit public est en principe ouverte.

E. 1.2

Selon l'art. 90 LTF, le recours est recevable contre les décisions qui mettent fin à la procédure. En vertu de l'art. 92 al. 1 LTF, les décisions préjudicielles et incidentes qui ont été notifiées séparément et qui portent sur la compétence peuvent faire l'objet d'un recours, en vertu de l'art. 92 al. 1 LTF; elles ne peuvent plus être attaquées ultérieurement (art. 92 al. 2 LTF). Est susceptible de recours toute décision qui traite de la compétence territoriale, matérielle ou encore fonctionnelle (ATF 138 III 558 consid. 1.3; 133 IV 288 consid. 2.1).

L'arrêt attaqué rejette le recours de l'intéressée contre la décision du 30 juillet 2020 de la Direction des institutions qui confirmait la décision incidente du 30 juillet 2019 du Service de la sécurité alimentaire qui soumettait les produits en cause au champ d'application de la réglementation relative aux denrées alimentaires et objets usuels et qui, par conséquent, affirmait la compétence dudit service en la matière. Le recours immédiat devant le Tribunal fédéral est donc ouvert.

E. 1.3

Au surplus, le recours en matière de droit public, déposé en temps utile (art. 46 al. 1 let. a et 100 al. 1 LTF) et en la forme prévue (art. 42 LTF) à l'encontre d'un arrêt rendu par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF), par l'intéressée qui a la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF), est recevable.

E. 2

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral examine librement la violation du droit fédéral et du droit international (cf. art. 95 let. a et b, ainsi que 106 al. 1 LTF), sous réserve des exigences de motivation figurant aux art. 42 et 106 al. 2 LTF. Il y procède en se fondant sur les faits constatés par l'autorité précédente (cf. art. 105 al. 1 LTF), à moins que ces faits n'aient été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (cf. art. 105 al. 2 LTF).

E. 3

Le litige porte sur le point de savoir si les produits commercialisés par la recourante tombent dans le champ d'application de la loi sur les denrées alimentaires et, partant, relèvent de la compétence du Service de la sécurité alimentaire.

E. 4

Dans une écriture succincte, la recourante soutient que les produits qu'elle commercialise constituent des stupéfiants, dès lors que ceux-ci sont fabriqués à partir de chanvre indigène présentant une teneur totale en THC supérieure à 1%. L'arrêt attaqué violerait l'art. 1 al. e let. a de l'ordonnance du 30 mai 2011 du Département fédéral de l'intérieur sur les tableaux des stupéfiants, des substances psychotropes, des précurseurs et des adjuvants chimiques (ordonnance sur les tableaux des stupéfiants, OTStup-DFI; RS 812.121.11), parce qu'il ne qualifie pas ces produits de stupéfiants.

E. 4.1

La loi sur les denrées alimentaires s'applique, d'après son art. 2 al. 1 let. a et b, à la manipulation des denrées alimentaires et des objets usuels, c'est-à-dire à leur fabrication, leur traitement, leur entreposage, leur transport et leur mise sur le marché, à l'étiquetage et à la présentation des denrées alimentaires et des objets usuels, ainsi qu'à la publicité et à l'information relatives à ces produits. Elle concerne toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, y compris la production primaire, dans la mesure où celle-ci est destinée à la fabrication de denrées alimentaires ou d'objets usuels (art. 2 al. 2 LDAI).

Selon l' art. 4 LDAI , on entend par denrées alimentaires l'ensemble des substances ou des produits transformés, partiellement transformés ou non transformés qui sont destinés à être ingérés ou dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils soient ingérés par l'être humain (al. 1); sont également considérées comme des denrées alimentaires: les boissons, y compris l'eau destinée à la consommation humaine; les gommes à mâcher; toute substance incorporée intentionnellement dans la denrée alimentaire au cours de sa fabrication, de sa transformation ou de son traitement (al. 2 let. a-c); ne sont, notamment, pas considérées comme des denrées alimentaires les stupéfiants et les substances psychotropes (al. 3 let. g).

Constituent des objets usuels, en vertu de l' art. 5 LDAI , les produits cosmétiques et autres objets, substances et préparations qui, de par l'usage auquel ils sont destinés, entrent en contact avec les parties superficielles du corps, avec les dents ou avec les muqueuses (let. b), ainsi que les vêtements, textiles et autres objets qui, de par l'usage auquel ils sont destinés, entrent en contact avec le corps (let. d).

Seules des denrées alimentaires sûres peuvent être mises sur le marché (art. 7 al. 1 LDAI). Les entreprises actives dans la production, la transformation ou la distribution de denrées alimentaires (autres que d'origine animale) doivent notifier leur activité à l'autorité cantonale d'exécution (art. 11 al. 2 LDAI). Une telle annonce permet aux autorités de procéder à des contrôles officiels (cf. art. 30 LDAI). En outre, la personne concernée est soumise à un devoir d'autocontrôle (cf. art. 26 LDAI), d'assistance et à l'obligation de renseigner (cf. art. 29 LDAI).

Les denrées alimentaires peuvent contenir du chanvre mais seulement dans certaines quantités. Ainsi, l'ordonnance du 16 décembre 2016 du Département fédéral de l'intérieur sur les teneurs maximales en contaminants (ordonnance sur les contaminants, OCont; RS 817.022.15) limite la teneur maximale du THC dans les denrées alimentaires en fonction des différents produits (boisson non alcoolisée: maximum 200 µg/kg, huile de graine de chanvre: maximum 20 mg/kg, etc.) (cf. Annexe 9, Partie B: tableau).

E. 4.2

Selon la loi sur les stupéfiants, sont considérées comme stupéfiants, entre autres substances et préparations, celles qui engendrent une dépendance et produisent des effets de type cannabique (art. 2 let. a la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les substances psychotropes [ci-après: LStup ou la loi sur les stupéfiants; RS 812.121]). Elles ne peuvent être ni cultivées, ni importées, ni fabriquées, ni commercialisées, à moins qu'elles ne soient utilisées à des fins médicales (art. 8 al. 1 let. d LStup). Le Département fédéral de l'intérieur établit la liste des stupéfiants, des substances psychotropes, des précurseurs et des adjuvants chimiques (art. 2a LStup). D'après l'art. 1 al. 2 let. a en relation avec le tableau d de l'Annexe 5 OTStup-DFI, sont des stupéfiants les plantes de chanvre ou parties de plantes de chanvre qui présentent une teneur totale moyenne en THC de 1,0 % au moins, ainsi que l'ensemble des objets et préparations qui présentent une teneur totale en THC de 1,0 % au moins ou qui sont fabriqués à partir de chanvre avec une teneur totale en THC de 1,0 % au moins (cf. aussi ATF 145 IV 513 consid. 2.3.2).

Il en résulte que tous les produits fabriqués à base de cannabis avec une teneur en THC supérieure à 1,0% doivent être qualifiés de stupéfiants interdits, indépendamment de leur propre teneur en THC (arrêt 6B_878/2018 du 29 juillet 2019 consid. 4.3, non publié in ATF 145 IV 513); une transformation en une substance légale n'est pas possible (arrêt 6B_1175/2014 du 24 juin 2015 consid. 1.3.3).

E. 4.3

L'Office fédéral de la santé publique (OFSP), celui de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OFAV) et celui de l'agriculture (OFAG) ont édité un document intitulé "Produits contenant du cannabidiol (CBD) - Vue d'ensemble et aide à l'exécution" (ci-après: Aide à l'exécution; <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home.html>, sous Vivre en bonne santé, Addictions et santé, Cannabis). Il s'agit d'un outil destiné à faciliter la désignation de l'autorité compétente et à contribuer à une application uniforme de la réglementation topique aux très nombreux produits contenant du cannabidiol.

Ce document relève que le principal cannabinoïde est le THC et qu'il est responsable de l'effet psychotrope du cannabis. Le CBD est un autre cannabinoïde mais qui n'a pas d'effet psychoactif. Le classement d'un produit dans une catégorie donnée détermine la législation (loi sur les denrées alimentaires, loi fédérale sur les produits thérapeutiques [LPTh, RS 812.21], la loi fédérale sur la sécurité des produits [LSPro, RS 930.11], etc.) à laquelle il est soumis. Si un produit ne satisfait pas aux exigences légales relatives à l'usage concret auquel il est destiné, il n'est pas commercialisable en Suisse et ne peut donc pas être mis sur le marché sur le territoire helvétique.

Les produits finaux sont évalués individuellement, toutes leurs caractéristiques telles que la composition, l'utilisation prévue, le dosage, etc. étant prises en compte. D'une manière générale, la personne qui met sur le marché un produit est tenue de fournir des informations quant à l'usage auquel il est destiné (médicament, dispositif médical, denrée alimentaire, produit cosmétique ou produit chimique, p. ex.). C'est en fonction de la classification ainsi établie qu'est déterminée l'autorité en charge du contrôle. En cas de doute, l'autorité d'exécution décide que tel produit sera régi par telle législation et prend les mesures nécessaires (Aide à l'exécution, p. 4).

Divers produits contenant du CBD sont proposés sous une forme prête à l'emploi, par exemple en tant que produits thérapeutiques, denrées alimentaires, cosmétiques, objets usuels (autres que des produits cosmétiques), produits contenant des succédanés de tabac ou

produits chimiques (huile parfumée, p. ex.). On entend par produit prêt à l'emploi ou produit fini la forme sous laquelle un produit parvient directement à l'utilisateur final commercial ou privé ou lui est destiné. Pour déterminer la législation applicable, il faut prendre en considération toutes les caractéristiques du produit et l'ensemble des allégations implicites et explicites y relatives dans le cadre d'une évaluation globale et mettre en balance les différents éléments au cas par cas (Aide à l'exécution, p. 5).

E. 4.4

En l'espèce, le Tribunal fédéral constate que la recourante commercialise deux types de produits: d'une part, une huile alimentaire, un sirop aux fleurs de chanvre, une tisane, ainsi que des graines de chanvre et, d'autre part, un baume universel, un savon, une crème de beauté, un dentifrice, un produit de douche et bain, ainsi qu'un coussin de repos.

E. 4.4.1

L'Aide à l'exécution susmentionnée (cf. consid. 4.3

supra) constitue une ordonnance administrative qui s'adresse aux organes d'exécution et n'a pas d'effet contraignant pour le juge. Celui-ci peut en tenir compte lorsqu'un tel texte permet une application correcte des normes légales dans un cas concret, mais il doit s'en écarter lorsqu'il pose des règles qui ne sont pas conformes à l'ordre juridique (ATF 146 II 359 consid. 5.3; 141 II 338 consid. 6.1 et les arrêts cités). Dans cette mesure, le Tribunal fédéral prendra cette ordonnance administrative en considération.

Selon ce texte, il convient d'évaluer les produits en prenant en compte non seulement leur composition mais également l'utilisation prévue.

E. 4.4.2

En l'espèce, l'huile alimentaire, le sirop aux fleurs de chanvre, la tisane et les graines de chanvre constituent des produits prêts à l'emploi qui peuvent directement être achetés et consommés par les clients de la recourante. De plus, ces produits sont destinés à être ingérés. Est également pertinent le fait qu'ils sont présentés sur le site internet de la société comme des denrées alimentaires (quelques gouttes d'huile "suffisent pour aromatiser mets chauds et crudités", le sirop "calme la soif", la tisane représente un "breuvage bienfaisant pour un bon repas et un sommeil", etc.[art. 105 al. 2 LTF]). Il découle de ces éléments que la recourante présente clairement les produits qu'elle commercialise comme des denrées alimentaires. Or, ce point doit être pris en considération pour déterminer la classification des produits (cf. consid. 4.3

supra). Ainsi, les produits susmentionnés tombent dans le champ d'application de l' art. 4 al. 1 LDAI . Au demeurant, selon l'arrêt attaqué, le sirop, la tisane et les graines ne contiennent pas de THC. Partant, il ne peuvent relever que de la réglementation sur les denrées alimentaires, à l'exclusion de la loi sur les stupéfiants.

E. 4.4.3

En ce qui concerne les autres produits contenant du THC, comme le soutient la recourante, ils échappent au champ d'application de la loi sur les denrées alimentaires à condition qu'ils constituent des stupéfiants (cf. art. 4 al. 3 let . g LDAI). Pour cela, le taux de THC présent dans les produits litigieux ou dans les plantes servant à leur fabrication (cf.

supra consid. 4.2) doit être d'au moins 1,0%. Bien que l'intéressée soutienne que tel soit le cas, elle n'apporte aucune preuve à ce sujet. En outre, après qu'elle eut contesté la

compétence du Service de la sécurité alimentaire dans le présent cas, le dossier avait été transmis au Ministère public qui avait estimé, dans une ordonnance du 21 novembre 2017, que le chanvre en cause ne pouvait pas être considéré comme un stupéfiant, au regard du rapport d'inspection du 13 septembre 2017 du Service de la sécurité alimentaire. Cela étant, dès lors que l'intéressée n'a pas laissé le Service de la sécurité alimentaire prélever des échantillons de ses produits, le taux de THC présent dans ceux-ci n'a pas pu être déterminé.

E. 4.4.4

La recourante vend également du baume universel, du savon, de la crème de beauté, du dentifrice, du produit de douche et bain, ainsi que des coussins de repos. Ces produits représentent des objets usuels, au sens de l'art. 5 let. b et d LDAI (cf. consid. 4.1

supra), ainsi que, à l'exception du coussin, des produits cosmétiques au sens de l'art. 53 de l'ordonnance fédérale du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs; RS 817.02) (cf. sur le sujet: DONAUER/HAYMANN/BASTRON, Die Zulässigkeit von Cannabis in kosmetischen Mitteln, in: Jusletter du 27 juin 2022).

E. 4.5

Il découle de ce qui précède que les produits commercialisés par la recourante tombent, en l'état, dans le champ d'application de la loi sur les denrées alimentaires. L'autorité en charge, au niveau cantonal, de l'ensemble des activités de contrôle étatique des denrées alimentaires et qui est, plus particulièrement, habilitée à prendre les mesures mentionnées aux articles 28 à 31 LDAI et d'autres mesures prévues par la législation fédérale est le Service de la sécurité alimentaire (cf. art. 6 de loi fribourgeoise du 13 juin 2007 sur la sécurité alimentaire [LSAI; RS/FR 821.30.1] et art. 6 du règlement fribourgeois du 8 avril 2014 sur la sécurité alimentaire [RSAI; RS/FR 821.30.11]). Ledit service est donc compétent pour procéder aux contrôles officiels (cf. art. 30 LDAI) et la recourante est tenue de collaborer avec celui-ci (cf. art. 29 LDAI).

E. 4.6

Les produits vendus doivent être analysés quant à leur teneur en THC. Comme l'ont retenu les juges précédents, il va sans dire que si ces analyses devaient démontrer un taux en THC supérieur à la limite arrêtée dans l'ordonnance sur les contaminants respectivement à celle fixée dans la réglementation sur les stupéfiants, les mesures ad hoc devront être ordonnées.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours.

Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.