

N° 317

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 janvier 2014

PROPOSITION DE LOI

autorisant l'usage contrôlé du cannabis,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Esther BENBASSA, Kalliopi ANGO ELA, Aline ARCHIMBAUD, Marie-Christine BLANDIN, Corinne BOUCHOUX, MM. Ronan DANTEC, Jean DESESSARD, André GATTOLIN, Joël LABBÉ, Mme Hélène LIPIETZ et M. Jean-Vincent PLACÉ,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La consommation de cannabis en France est une réalité et les chiffres sont, dans ce domaine, édifiants.

Selon la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MiLDT), 41,5 % des jeunes de 17 ans et 32,8 % des adultes de 18 à 64 ans ont expérimenté le cannabis. 6,5 % des jeunes et 2,1 % des adultes sont des fumeurs réguliers de cannabis. 85 % des lycéens affirment pouvoir se procurer du cannabis sans difficulté. **Selon l'observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT), en 2010, entre 1 et 2 millions de nos concitoyens consommaient régulièrement du cannabis.**

Le cannabis n'est pas un produit anodin. Il contient des substances psychotropes qui peuvent être dangereuses pour la santé, notamment celle des plus jeunes dont le cerveau est encore en formation.

En 2010, 38 000 consommateurs de cannabis ont été accueillis dans les structures spécialisées en addictologie ; en 2011, les statistiques hospitalières comptabilisaient 1 082 séjours avec un diagnostic principal de troubles mentaux et du comportement, liés à l'utilisation de dérivés du cannabis.

De surcroît, on sait que conduire sous l'influence du cannabis multiplie par 1,8 le risque d'être responsable d'un accident mortel de la route, risque multiplié par 15 en cas de consommation conjointe d'alcool et de cannabis.

Face à ce constat, une chose s'avère certaine : la consommation de cannabis, notamment chez les adolescents et les jeunes adultes, est un véritable problème de santé publique. Problème dont nous devons aujourd'hui nous saisir et que la réponse pénale n'a, en aucun cas, contribué à résoudre. Ainsi, alors que la France se distingue par une des législations européennes les plus répressives en la matière, les chiffres de la consommation dans notre pays, notamment chez les 15-24 ans, font partie des plus élevés d'Europe.

Depuis plus de 50 ans et la loi du 31 décembre 1970, la seule politique publique a été celle d'une surenchère répressive, qui n'a contribué ni à la diminution du nombre de consommateurs, tout au contraire, ni à celle des trafics.

Si les gouvernements successifs, de droite comme de gauche, n'ont pas réussi à contrôler la consommation, ils n'ont pas davantage réussi à enrayer le développement de l'économie alternative mafieuse engendrée par la production et la vente illégales. Lorsque l'on sait que la production d'un kilo de cannabis revient à 1 000 euros et que le gramme est vendu entre 4 et 10 euros, on évalue aisément l'enjeu économique de ce trafic. Et l'État, dans cette affaire, est bien le grand perdant puisqu'il ne touche rien, par voie d'impôts ou de taxes, ni de la production ni de la vente des drogues illicites. Bien au contraire, la judiciarisation et la répression du trafic constituent une dépense publique très lourde qui s'élève à plus de 1 milliard d'euros par an. La Conférence de consensus sur la récidive n'a pu que constater l'engorgement des tribunaux du fait des affaires liées au trafic et à la consommation de cannabis.

Il nous semble utile de rappeler ici que la prohibition, comme celle de l'alcool aux Etats-Unis dans les années 1920, crée d'abord des trafics en tous genres et induit des violences que la police échoue à contrecarrer. De surcroît, il est certain que la clandestinité a un impact réel sur la qualité du produit consommé et donc sur sa dangerosité.

On n'insistera jamais assez sur ce fait : la jeunesse est aujourd'hui la catégorie la plus exposée à une consommation sauvage qui touche les écoles et les quartiers et met les adolescents en relation directe avec les réseaux criminels.

Il est temps de poser avec courage et pragmatisme la question de la législation relative au cannabis. **L'objectif à se donner n'est évidemment en aucun cas d'encourager la consommation, mais plutôt de la faire baisser, tout en endiguant les risques engendrés. Il n'est pas non plus de faire la promotion de l'usage du cannabis, mais de le réglementer.**

Les préconisations du rapport de la commission mondiale sur la politique des drogues invitent à « *encourager l'expérimentation des gouvernements avec des modèles de régulation légale des drogues (en particulier le cannabis) afin de réduire le pouvoir de la criminalité organisée et protéger la santé et la sécurité de leurs concitoyens.* »

Les politiques de prévention n'ont pas su atteindre le public concerné, en l'absence d'un encadrement de la consommation. C'est ainsi qu'il est de

plus en plus admis, comme cela le fut récemment par le Président OBAMA, que la consommation de cannabis est aussi dangereuse que celle de l'alcool, ce qui signifie ni plus ni moins.

Les constats de la faillite et de la contre-productivité des politiques de prohibition ainsi que les réponses législatives mises en place dans d'autres pays nous confortent dans notre position. Début janvier 2014 les États de Washington et du Colorado aux États-Unis ont levé la prohibition et ont opté pour une légalisation contrôlée du cannabis afin d'appréhender la question avec autant de pragmatisme que de rigueur. Il en est de même en Uruguay dont la nouvelle législation, qui entrera en vigueur dans les prochains mois, autorisera également l'usage contrôlé du cannabis non-thérapeutique.

À bien considérer toutes ces données, l'autorisation de l'usage contrôlé du cannabis nous semble la solution la plus à même de répondre aux enjeux à la fois sanitaires et sécuritaires qui nous préoccupent et de permettre d'élaborer une véritable politique de santé publique à destination des adolescents et des jeunes adultes.

La présente proposition de loi a pour objet d'autoriser, de façon très encadrée, la vente au détail aux personnes majeures et l'usage de plantes de cannabis et de produits dérivés issus de cultures et de pratiques culturelles contrôlées, et dont les caractéristiques et la teneur en principe psychoactif (tétrahydrocannabinol ou THC) seront réglementées.

Il convient de préciser que tout commerce ou utilisation de cannabis se situant en dehors du cadre ainsi défini resteront passibles des peines prévues par les dispositions du code pénal relatives au trafic de stupéfiants et par celles du code de la santé publique réprimant l'usage illicite de stupéfiants.

De même, les consommateurs de produits « autorisés » pourront se voir appliquer, le cas échéant, les dispositions du code de la route sanctionnant la « *conduite après usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants* » (articles L. 235-1 à L. 235-5).

La proposition de loi prévoit par ailleurs de renforcer les actions d'information et de prévention en direction du public et, plus particulièrement, celles organisées dans les établissements scolaires.

Son dispositif comporte trois articles.

L'**article 1^{er}** tend à compléter le livre IV (« *Lutte contre la toxicomanie* ») de la troisième partie (« *Lutte contre les maladies et dépendances* ») du code de la santé publique par un titre III relatif à l'usage contrôlé du cannabis et des produits du cannabis.

Le *chapitre I^{er}* (« *Dispositions générales* ») de ce *titre III* comporterait huit articles.

Le premier de ces articles (*article L. 3431-1*) tend à permettre l'usage non thérapeutique¹ de plantes de cannabis et de produits contenant du cannabis répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'État et dont la teneur maximale en tétrahydrocannabinol sera fixée par arrêté du ministre chargé de la santé.

L'usage autorisé du cannabis ne devant naturellement pas être alimenté par le trafic illicite, ces plantes et produits seraient issus de cultures domestiques, soumises à autorisation et contrôlées (autorisation de culture, déclaration des surfaces, des récoltes et des stocks, contrôle des pratiques culturales...), afin d'assurer leur qualité et de prévenir tout détournement des récoltes. Seraient également soumises à autorisation et à contrôle la fabrication des produits contenant du cannabis, ainsi que la détention et la circulation des plantes et des produits du cannabis. Ce régime – inspiré des dispositions du code général des impôts relatives aux accises sur les boissons alcooliques –, garantirait la traçabilité et la qualité des produits.

Les articles suivants ont pour objet d'encadrer la vente au détail et l'usage du cannabis en s'inspirant des dispositions applicables aux boissons alcooliques et au tabac :

– l'*article L. 3431-2* prévoit un système de vente au détail calqué sur celui du tabac (article 568 du code général des impôts) et l'*article L. 3431-3* permet aux préfets, comme en matière de débits de tabac et de débits de boissons, d'interdire l'installation de débits de cannabis à proximité des établissements scolaires, des établissements de formation et de loisirs recevant des mineurs et des installations sportives ;

– l'*article L. 3431-4* prohibe la distribution gratuite, la vente aux mineurs et la vente en distributeurs automatiques, et il prévoit de limiter la

¹ L'usage thérapeutique de substances stupéfiants relève de la cinquième partie du code de la santé publique.

quantité des plantes ou produits de cannabis qui pourra légalement être détenue par les utilisateurs ;

– l’*article L. 3431-6* interdit toute publicité en faveur des plantes et produits de cannabis dont la vente sera autorisée et prévoit une réglementation des enseignes des débits ;

– l’*article L. 3431-7* est relatif à l’étiquetage informatif des produits, sur l’emballage desquels devra figurer un message sanitaire ;

– Enfin, l’*article L. 3431-8* impose l’organisation de campagnes d’information et de prévention des risques liés à l’usage de produits stupéfiants : l’effort consenti en ce domaine apparaît en effet très insuffisant, et la coordination de l’action de l’État en matière d’information et de recherche dans le domaine de la pharmacodépendance et de la toxicomanie, prévue par l’*article L. 3411-3* du code de la santé publique n’a en rien enrayé le développement de la consommation de drogue.

Le *chapitre II* regroupe les dispositions pénales.

Il prévoit des sanctions spécifiques en cas de non-respect de l’interdiction de vente en distributeurs automatiques (*article L. 3432-2*) et de l’interdiction du recours à la publicité (*article L. 3432-4*).

Les infractions aux dispositions encadrant la vente et l’usage des plantes et produits de cannabis seraient quant à elle assimilées, respectivement, au délit de cession ou d’offre illicite de stupéfiants à une personne en vue de sa consommation personnelle, défini par l’*article 222-39* du code pénal, et au délit d’usage illicite de stupéfiants, défini par l’*article L. 3421-1* du code de la santé publique (*articles L. 3432-1* et *L. 3432-3*).

L’**article 2** tend à modifier l’*article L. 312-18* du code de l’éducation, relatif à la place faite, dans les enseignements scolaires, à la prévention et à l’information sur les toxicomanies. Il propose de porter d’une à trois le nombre des séances annuelles qui doivent être consacrées, dans les collèges et lycées, à une information sur les conséquences de la consommation de drogues sur la santé, et notamment sur « *les effets neuropsychiques et comportementaux du cannabis* ».

Enfin, l’**article 3** prévoit un gage financier. Il convient cependant de souligner qu’en fait l’application du dispositif proposé pourrait permettre de créer de nouvelles ressources fiscales (droit de licence des débitants, accises, taxe sur la valeur ajoutée...) et qu’elle permettrait aussi de réduire

les dépenses liées à la répression du trafic de cannabis et aux conséquences sociales de ce trafic.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

① Le livre IV de la troisième partie du code de la santé publique est complété par un titre III ainsi rédigé :

② « TITRE III

③ « USAGE CONTRÔLÉ DU CANNABIS

④ « CHAPITRE I^{ER}

⑤ « Dispositions générales

⑥ « Art. L. 3431-1. – Sont autorisés, dans les conditions prévues par les dispositions du présent chapitre, la vente au détail et l'usage, à des fins non thérapeutiques, de plantes de cannabis ou de produits du cannabis dont les caractéristiques sont définies par décret en Conseil d'État et dont la teneur en tétrahydrocannabinol n'excède pas un taux fixé par arrêté du ministre chargé de la santé.

⑦ « Les conditions d'autorisation et de contrôle de la production, de la fabrication, de la détention et de la circulation des plantes de cannabis et des produits du cannabis mentionnés au premier alinéa sont déterminées par décret en Conseil d'État.

⑧ « Art. L. 3431-2. – Le monopole de la vente au détail des plantes et produits mentionnés à l'article L. 3431-1 est confié à l'administration qui l'exerce, dans des conditions et selon des modalités fixées par décret, par l'intermédiaire de débitants désignés comme ses préposés.

⑨ « Toute revente est interdite.

⑩ « Art. L. 3431-3. – Le représentant de l'État dans le département peut prendre des arrêtés pour interdire l'installation de débits de plantes de cannabis et de produits du cannabis, à l'intérieur d'un périmètre qu'il détermine, autour :

⑪ « - des établissements scolaires et des établissements de formation ou de loisirs accueillant des mineurs ;

⑫ « - des installations sportives.

⑬ « Art. L. 3431-4. – Sont interdites :

- ⑭ « - la distribution ou l'offre à titre gratuit des plantes et produits mentionnés à l'article L. 3431-1 ;
- ⑮ « - la vente de ces plantes et produits aux mineurs. La personne qui les délivre peut exiger de tout client qu'il établisse la preuve de sa majorité ;
- ⑯ « - leur vente en distributeurs automatiques.
- ⑰ « Un débitant ne peut en aucun cas vendre à un acheteur une quantité de plantes ou de produits mentionnés à l'article L. 3431-1 supérieure à celle, fixée par décret en Conseil d'État, dont la détention est autorisée.
- ⑱ « *Art. L. 3431-5.* – L'usage des plantes et produits mentionnés à l'article L. 3431-1 est interdit dans les lieux publics, dans les lieux affectés à un usage collectif et dans les moyens de transport collectifs.
- ⑲ « *Art. L. 3431-6.* – La propagande ou la publicité, directe ou indirecte, en faveur des plantes et produits mentionnés à l'article L. 3431-1 est interdite.
- ⑳ « Les enseignes des débits de vente doivent être conformes à des caractéristiques définies par arrêté interministériel.
- ㉑ « Toute opération de parrainage est interdite lorsqu'elle a pour objet ou pour effet la propagande ou la publicité d'un produit ou d'un article autre que les plantes et produits mentionnés à l'article L. 3431-1 lorsque, par son graphisme, sa présentation, l'utilisation d'une marque ou de tout autre signe distinctif, elle rappelle ces plantes ou produits.
- ㉒ « *Art. L. 3431-7.* – Les plantes et produits définis à l'article L. 3431-1 sont vendus dans des emballages mentionnant :
- ㉓ « - leur composition intégrale ;
- ㉔ « - leur teneur en tétrahydrocannabinol.
- ㉕ « Ces emballages portent également un message à caractère sanitaire.
- ㉖ « Un arrêté du ministre chargé de la santé fixe les modalités d'inscription de ces mentions obligatoires, ainsi que la méthode d'analyse permettant de mesurer la teneur en tétrahydrocannabinol et les méthodes de vérification de l'exactitude des mentions portées sur les emballages.
- ㉗ « *Art. L. 3431-8.* – L'État organise des campagnes d'information et de prévention des risques inhérents à l'usage de produits stupéfiants.

②8

« CHAPITRE II

②9

« *Dispositions pénales*

③0

« Art. L. 3432-1. – Est constitutif du délit défini à l'article 222-39 du code pénal :

③1

« - Le fait, pour toute personne, de céder ou d'offrir des plantes ou produits mentionnés à l'article L. 3431-1 sans avoir la qualité de débitant au sens de l'article L. 3431-2, ou de revendre ou d'offrir des plantes ou produits vendus par un débitant ;

③2

« - Le fait, pour tout débitant, de vendre à des mineurs les plantes ou produits mentionnés à l'article L. 3431-1, ou de vendre à un acheteur une quantité de ces plantes ou produits supérieure à celle fixée en application du dernier alinéa de l'article L. 3431-4.

③3

« Art. L. 3432-2. – Le fait, pour un débitant, de mettre à disposition du public un appareil automatique distribuant les plantes et produits mentionnés à l'article L. 3431-1 est puni d'une amende de 10 000 euros. L'appareil ayant servi à commettre l'infraction est saisi et le tribunal en prononce la confiscation.

③4

En cas de récidive, un emprisonnement de 6 mois peut en outre être prononcé.

③5

« Art. L. 3432-3. – Est constitutif du délit défini à l'article L. 3421-1 le fait, pour toute personne, de détenir des plantes ou produits mentionnés à l'article L. 3431-1 en quantité supérieure à celle fixée en application du dernier alinéa de l'article L. 3431-4, ou d'en faire usage en violation des dispositions de l'article L. 3431-5.

③6

« Art. L. 3432-4. – Les infractions aux dispositions de l'article L. 3431-6 sont punies d'une amende de 100 000 euros. »

Article 2

À la première phrase de l'article L. 312-18 du code de l'éducation, les mots : « une séance annuelle » sont remplacés par les mots : « trois séances annuelles »

Article 3

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.