

N° 537
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 avril 2024

PROPOSITION DE LOI

visant à permettre des expérimentations territoriales de légalisation du cannabis sur le modèle allemand,

PRÉSENTÉE

Par M. Thomas DOSSUS, Mme Anne SOUYRIS, MM. Guy BENARROCHE, Grégory BLANC, Ronan DANTEC, Jacques FERNIQUE, Guillaume GONTARD, Mme Antoinette GUHL, M. Yannick JADOT, Mme Monique de MARCO, M. Akli MELLOULI, Mmes Mathilde OLLIVIER, Raymonde PONCET MONGE, M. Daniel SALMON, Mmes Ghislaine SENÉE et Mélanie VOGEL,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les Françaises et les Français aiment consommer du cannabis. Malgré plus de 50 ans de prohibition du cannabis, au niveau européen, la France se situe en tête de classement pour sa consommation. L'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies relève en 2022 que 47,3 % des Français ont expérimenté le cannabis au moins une fois dans leur vie, le plus haut chiffre enregistré dans l'Union européenne (la moyenne de l'Union européenne s'établit à 27 %). L'usage du cannabis au moins une fois dans l'année passée est aussi extrêmement élevé, plaçant la France en deuxième position (10,6 %) juste derrière la République tchèque (11,1 %).

Le cannabis est l'une des drogues les plus consommées en France, juste derrière l'alcool et le tabac. Selon les chiffres de l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT) publiés en 2022, le cannabis compte près de 1,3 million d'utilisateurs réguliers et 850 000 quotidiens. Au total, près de 18 millions de Français ont déjà expérimenté le cannabis, dont 5 millions dans l'année.

Le cannabis n'est pas un produit anodin pour la santé des consommateurs. Pour autant, la prohibition a entravé toute politique de santé publique ambitieuse de réduction des risques. Le débat rationnel autour de sa consommation est étouffé par son interdiction. Les messages stigmatisant les consommateurs de la part des différents ministres n'offrent pas l'espoir d'une politique de prévention et de réduction des risques efficace ; les chiffres de la consommation, notamment des plus jeunes, le démontrent.

Le cannabis est un important produit d'appel pour les narcotrafiquants, en étant vendu au même endroit que d'autres produits illicites, plus nocifs. La répression, les opérations place nette, les amendes forfaitaires délictuelles ne dissuadent toujours pas les consommateurs de se rendre sur les points de deal. La France dispose pourtant d'une des législations les plus répressives à l'encontre du cannabis, aussi bien concernant son usage que son trafic. Depuis la loi du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie, et à la répression du trafic et de l'usage illicite des substances vénéneuses, ce sont plus d'une centaine de textes législatifs et réglementaires qui sont venus étoffer l'arsenal répressif. Conséquence

directe de ces politiques, le nombre d'infractions constatées pour usage de cannabis est passé de 80 000 en 2000 à 150 000 en 2010 et 210 000 en 2021. Le dernier outil instauré en 2019, l'amende forfaitaire délictuelle, n'a donc entravé ni la consommation ni le trafic.

La prohibition a en revanche largement nourri financièrement les cartels et narcotrafiants. Certains quartiers sont transformés en points de deal géants et les règlements de comptes pour posséder ces territoires font désormais des centaines de victimes chaque année. Les mises en scène des « opérations place nette » puis des « opérations place nette XXL », si elles peuvent soulager quelques jours les habitants de ces quartiers, n'ont aucun impact sur la disponibilité du produit, sur son prix ou sur sa consommation.

La politique française de lutte contre le cannabis est donc un échec total : échec sécuritaire et échec sanitaire.

Ce constat est partagé par le Conseil économique, social et environnemental. Dans son rapport de janvier 2023, adopté à une très large majorité, le CESE appelle à « sortir du *statu quo* » et à se diriger vers « une législation encadrée des usages dits récréatifs du cannabis ». Plutôt que de réprimer, le CESE appelle à réguler la production, la distribution et l'usage, à renforcer la prévention et la réduction des risques et à prévoir une taxe spécifique sur ces activités nouvellement autorisées.

Dans le reste de l'Europe aussi, les mentalités et les approches changent peu à peu. Malte a été le premier pays de l'Union européenne à légaliser la production, la détention et la consommation de cannabis - dans des limites strictement contrôlées. Le Luxembourg a suivi son exemple avec une législation similaire en juillet 2023. En avril 2024, l'Allemagne a franchi le cap et c'est de cet exemple qu'entend s'inspirer la présente proposition de loi.

Le projet de loi allemand récemment promulgué comporte un panel de mesures de bon sens, permettant à la fois de relâcher la pression sur les petits consommateurs, de concentrer les forces de l'ordre sur des missions plus importantes, de permettre la production et la distribution de cannabis sans pour autant livrer cette activité à une logique mercantile non régulée, de protéger efficacement les mineurs et de renforcer la lutte contre la prévention et les addictions, le tout, en prévoyant une évaluation des impacts de la réforme sur la société.

Ces mesures, parce qu'elles comportent un encadrement strict des quantités détenues et de la production via des associations, se prêtent tout à fait à l'expérimentation pour les territoires en France qui le souhaitent. Certaines villes françaises se sont déjà portées volontaires.

Pour sortir de l'approche binaire, la présente proposition de loi propose donc de permettre aux territoires volontaires d'expérimenter, pendant deux ans, les mesures d'encadrement de la production et de la consommation de cannabis sur le modèle de la nouvelle législation allemande. Cette approche permet d'offrir une opportunité aux consommateurs d'éviter d'avoir à nourrir les narcotrafics tout en n'ouvrant pas de marché spécifique pour le cannabis qui pourrait nourrir un trafic hors des territoires concernés. Il s'agit bien d'une expérimentation qui cible le consommateur ; elle n'obère pas une autre approche future plus générale qui pourrait ouvrir au commerce et à la fiscalisation de ce produit.

L'**article premier** constitue le cœur de la proposition de loi quant à l'expérimentation de la légalisation du cannabis avec plusieurs mesures :

- Définition des termes cannabis, plantes de cannabis, résines, huiles et produits de cannabis, qui ne pourront être constitués que de cannabis, sans ajout d'additif ;
- Autorisation, pour une personne majeure, de détenir jusqu'à 25 grammes de cannabis dans l'espace public et 50 grammes dans un lieu privé : des quantités qui ne permettent pas de trafic à grande échelle.
- Autorisation pour les particuliers de cultiver jusqu'à 3 plantes de cannabis maximum ;
- Autorisation de création d'associations de culture de cannabis, regroupant les particuliers désireux de mettre en commun leur production, avec interdiction de toute vente ou activité commerciale. Ces associations ne peuvent compter plus de 500 membres, elles sont autorisées à délivrer au maximum 50 grammes par mois à un de leur membre - dans la limite de 25 grammes par jour -, ne peuvent distribuer du cannabis dont le taux de tétrahydrocannabinol dépasse 10 % et ont interdiction d'accueillir des mineurs en leur sein ;
- Interdiction totale d'offrir ou vendre du cannabis à des mineurs, avec de lourdes sanctions pénales en cas de manquement ;
- Interdiction totale de la publicité pour le cannabis ;
- Interdiction totale de consommation dans l'espace public - sur ce point, la présente proposition de loi est plus restrictive que le texte allemand ;
- Création d'une Agence nationale du cannabis, chargée de mettre en œuvre les dispositions du présent article et de coordonner la politique de prévention et de réduction des risques.

L'**article 2** prévoit une évaluation de la loi, par le biais d'un rapport du Gouvernement remis au Parlement un an après sa promulgation.

L'**article 3** gage les éventuelles conséquences financières de la loi pour l'État.

Proposition de loi visant à permettre des expérimentations territoriales de légalisation du cannabis sur le modèle allemand

Article 1^{er}

- ① I. – Dans le cadre de la présente loi :
- ② 1° L'expression « plante de cannabis » désigne toute plante du genre cannabis ;
- ③ 2° L'expression « résine de cannabis » désigne la résine séparée, brute ou purifiée, obtenue à partir de la plante de cannabis ;
- ④ 3° L'expression « huile de cannabis » désigne toute solution d'extrait de plante de cannabis ;
- ⑤ 4° Le mot « cannabis » désigne toute partie de la plante de cannabis dont la résine n'a pas été extraite, quelle que soit sa forme et sa dénomination, ainsi que la résine et l'huile de cannabis ;
- ⑥ 5° L'expression « produit du cannabis » désigne tout produit contenant du cannabis ;
- ⑦ 6° L'expression « association de culture de cannabis » désigne une association créée par des personnes physiques majeures dans le but de produire en commun, distribuer et échanger à titre gratuit du cannabis ou des huiles, résines ou produits du cannabis.
- ⑧ II. – Pour une durée de deux ans à compter d'une date fixée par décret en Conseil d'État au plus tard un an après la promulgation de la présente loi, une expérimentation autorisant la détention, la production, la fabrication, la distribution, le transport, l'offre, la cession, l'acquisition ou l'emploi de cannabis et des huiles, résines ou produits du cannabis, composés uniquement de cannabis et dont la teneur en tétrahydrocannabinol (THC) n'excède pas un taux fixé par arrêté du ministre chargé de la santé, est menée sur le territoire des collectivités territoriales volontaires, après validation de la liste de ces collectivités territoriales par arrêté pris conjointement par le ministre chargé de la santé et le ministre de l'intérieur. Les III à IX du présent article précisent les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation sur le territoire des collectivités territoriales concernées.
- ⑨ III. – Est interdite, pour une personne physique majeure, la détention de plus de 25 grammes de cannabis ou d'huiles, résines ou produits du cannabis dans l'espace public et de 50 grammes dans un lieu privé.

- ⑩ IV. – La production agricole de plantes de cannabis est autorisée pour les personnes physiques majeures résidant sur le territoire des collectivités territoriales concernées par l'expérimentation, dans la limite de trois plantes de cannabis par personne.
- ⑪ V. – La production agricole en commun de plantes de cannabis et la transformation du cannabis en huiles, résines ou produits du cannabis, ainsi que l'offre ou la cession de ces produits est autorisée au sein des associations de culture de cannabis.
- ⑫ Ces associations ne peuvent comporter plus de 500 membres.
- ⑬ Est interdite à ces associations la vente à titre onéreux du cannabis ou des huiles, résines ou produits du cannabis fabriqués en leur sein.
- ⑭ Ces associations ne peuvent distribuer à leurs membres plus de 25 grammes de cannabis ou d'huiles, résines ou produits du cannabis, par jour et 50 grammes par mois.
- ⑮ La teneur en tétrahydrocannabinol (THC) du cannabis ou des huiles, résines ou produits du cannabis distribués par ces associations n'excède pas un taux fixé par arrêté du ministre chargé de la santé et qui ne peut être supérieur à 10 %.
- ⑯ Les personnes physiques mineures ne peuvent pas être membres de ces associations et n'ont pas accès à leurs locaux.
- ⑰ VI. – L'offre, par une personne physique, de cannabis ou d'huiles, résines ou produits du cannabis, à titre gratuit ou onéreux, à un mineur ou l'offre, à titre gratuit ou onéreux, à un mineur de tout objet incitant directement à la consommation de cannabis ou d'huiles, résines ou produits du cannabis, sont punies des peines prévues à l'article 222-39 du code pénal.
- ⑱ Les personnes morales coupables de l'une des infractions mentionnées au premier alinéa du présent VI encourent les peines complémentaires prévues à l'article 131-39 du code pénal.
- ⑲ VII. – La propagande ou la publicité, directe ou indirecte, en faveur du cannabis ou des huiles, résines ou produits du cannabis ainsi que des associations de culture de cannabis est interdite.
- ⑳ VIII. – La consommation et l'usage du cannabis ou des huiles, résines ou produits du cannabis est interdite sur la voie publique, dans les associations de culture de cannabis ainsi que dans les transports publics et les lieux ouverts au public ou affectés à un service public.

- ②① IX. – Pour la durée de l'expérimentation, il est créé un établissement public administratif, dénommé Agence nationale du cannabis, placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé et du ministre de l'intérieur, auquel est confiée la mission de contrôler les dispositions de la présente loi.
- ②② L'Agence nationale du cannabis pilote, sous l'autorité du ministre chargé de la santé, la politique de prévention et de réduction des risques en matière de consommation addictive de cannabis et des huiles, résines et produits du cannabis.
- ②③ Les conditions d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État.

Article 2

Au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation prévue au II de l'article 1^{er} de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport, pour chaque collectivité territoriale concernée, sur l'application de ses dispositions en étudiant leurs impacts en termes de santé publique, de lutte contre le narcotrafic et de tranquillité et de sécurité publique.

Article 3

- ① I. – Les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② II. – Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.