

N° 653
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 mai 2023

PROPOSITION DE LOI

*autorisant la **légalisation de la consommation récréative de cannabis**
et encadrant sa **production et sa vente**,*

PRÉSENTÉE

Par M. Gilbert-Luc DEVINAZ, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, MM. Yan CHANTREL, Jérôme DURAIN, Mmes Émilienne POUMIROL, Angèle PRÉVILLE, Sylvie ROBERT, Viviane ARTIGALAS, M. David ASSOULINE, Mme Audrey BÉLIM, MM. Guy BENARROCHE, Joël BIGOT, Mme Nicole BONNEFOY, M. Daniel BREUILLER, Mmes Isabelle BRIQUET, Colombe BROSSSEL, Marion CANALÈS, M. Rémi CARDON, Mme Hélène CONWAY-MOURET, M. Thierry COZIC, Mme Karine DANIEL, M. Ronan DANTEC, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Thomas DOSSUS, Sébastien FAGNEN, Rémi FÉRAUD, Jacques FERNIQUE, Jean-Luc FICHET, Mme Martine FILLEUL, MM. Hervé GILLÉ, Guillaume GONTARD, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Olivier JACQUIN, Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Patrick KANNER, Éric KERROUCHE, Joël LABBÉ, Mme Annie LE HOUEIROU, M. Jean-Yves LECONTE, Mmes Audrey LINKENHELD, Monique LUBIN, Monique de MARCO, MM. Didier MARIE, Serge MÉRILLOU, Mme Michelle MEUNIER, M. Jean-Jacques MICHAU, Mmes Marie-Pierre MONIER, Corinne NARASSIGUIN, MM. Alexandre OUIZILLE, Paul Toussaint PARIGI, Sébastien PLA, Mme Raymonde PONCET MONGE, MM. Christian REDON-SARRAZY, Pierre-Alain ROIRON, David ROS, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Daniel SALMON, Jean-Claude TISSOT, Simon UZENAT, Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE, Mme Mélanie VOGEL, MM. Michaël WEBER et Adel ZIANE,

Sénateurs et Sénatrices

(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,

Un constat s'est imposé dans le débat public : nos sociétés sont en déroute face au pullulement des substances psychoactives. La France s'inscrit dans un demi-siècle d'un modèle stratégique dont on conçoit aisément qu'il soit difficile à dépasser mais dont on sait, intellectuellement et empiriquement, qu'il se heurte à un échec constant. Dans toutes les sociétés, des voix s'élèvent désormais pour demander une autre approche de la problématique. Médecins, policiers, citoyens, militants associatifs : nombreux sont les acteurs d'une remise en cause de la façon dont nous envisageons le sujet aujourd'hui.

Comment encadrer, réduire, apporter des réponses efficaces à un problème qui ne fera que croître à l'avenir, celui des addictions dans la société ?

Or, la loi de 1970 fait office de ligne Maginot devant le problème endémique des addictions. A cela s'ajoute le refus de moyen efficaces, 80% des ressources étant consacrés à la répression et 20% à la prévention des comportements à risque.

En revanche, le politique a le devoir d'encadrer, fixer des limites, protéger –chacun en particulier et la société dans son ensemble – des dégâts potentiels d'une consommation hasardeuse des substances psychoactives.

Au sein de ces dernières, le cannabis est caractérisé par une place atypique. Près de dix-huit millions de nos concitoyens en ont consommé et près de quatre millions lors de l'année écoulée. Alors que c'est interdit, plus d'un million en consomme régulièrement voire quotidiennement. Que nous le voulions ou non, il s'agit d'un sujet de société dont les pouvoirs publics doivent se saisir de manière spécifique. Ainsi, les auteurs de la présente proposition de loi souhaitent traiter législativement la problématique de la consommation récréative de cannabis.

Il est de la responsabilité du législateur d'apporter des réponses aux préoccupations légitimes qui existent, face à une situation qui nous échappe.

Dans ce contexte, nous devons sortir du procès en laxisme fait régulièrement aux tenants d'une évolution du cadre légal.

Le texte propose une légalisation encadrée du cannabis à l'image de ce que fait le Canada et ce que l'Allemagne souhaite mettre en œuvre.

Sans minimiser l'impact sanitaire de la consommation du cannabis, nous considérons, à l'instar des politiques publiques existantes pour le tabac et l'alcool ou encore les jeux d'argent, que la légalisation donnera les moyens d'agir plus efficacement pour protéger davantage nos concitoyens et notamment notre jeunesse.

En effet, la légalisation permettrait de contrôler en premier lieu la qualité sanitaire des produits consommés. Elle servirait également à freiner grandement les trafics au bénéfice des zones concernées. De plus, il serait possible de développer des plans de prévention de grande ampleur, financés par la taxation des produits et par le redéploiement des moyens de répression. La légalisation doit enfin être un choc social pour libérer les populations qui pâtissent des lieux de deal. Nous devons nous doter des moyens de réinsérer les petites mains du trafic dans l'économie légale. À terme, ce sont ainsi près de cinq milliards d'euros qui pourraient être mobilisés aussi bien pour la prévention que pour la réinsertion et le développement économique.

Le premier chapitre vise à encadrer le modèle de légalisation : de la production à la distribution, de l'organisation de la prévention à la réinsertion de certains acteurs illégaux dans la filière légale.

Dans cette perspective, les auteurs de la présente proposition de loi proposent la mise en place d'une période transitoire pendant laquelle le cannabis serait dépénalisé. Cette période permettra également de structurer un maillage territorial sous la forme de « cannabis social club », sous forme d'associations à but non lucratif, afin d'asseoir les garanties de consommations encadrées, basées par ailleurs sur les circuits courts (chapitre 2).

Enfin, les auteurs n'ont pas prévu de gage dans la mesure où le texte permettra de créer des nouvelles recettes pour l'État.

Proposition de loi autorisant la légalisation de la consommation récréative de cannabis et encadrant sa production et sa vente

CHAPITRE I^{ER}

LÉGALISATION DE LA CONSOMMATION RÉCRÉATIVE DE CANNABIS À MOYEN TERME

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 « *PRODUCTION, DISTRIBUTION, VENTE, USAGE ET CONTRÔLE DU CANNABIS*

④ « *CHAPITRE I^{ER}*

⑤ « *Dispositions liminaires*

⑥ « *Art. L. 3431-1.* – Sont considérés comme des produits du cannabis les produits pouvant être consommés et composés, même partiellement, de tétrahydrocannabinol, dont le taux est fixé par décret en conseil d'État.

⑦ « *Art. L. 3431-2.* – Sont autorisés dans les conditions prévues au présent titre la production, la fabrication, le transport, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition ou l'emploi et, d'une manière générale, les opérations agricoles, artisanales, commerciales et industrielles relatifs au cannabis et aux produits du cannabis.

- ⑧ « CHAPITRE II
- ⑨ « Dispositions générales
- ⑩ « Section 1
- ⑪ « Agence nationale de contrôle et de gestion du cannabis
- ⑫ « Art. L. 3432-1. – Il est institué un établissement public administratif, dénommé Agence nationale de contrôle et de gestion du cannabis, placé sous la tutelle des ministres chargés de la santé et de l’agriculture, auquel est confié le monopole des agréments accordés pour la production et la distribution en France des produits du cannabis, des licences accordées pour la vente au détail des produits du cannabis, ainsi que le contrôle de la qualité des produits vendus et de leur régulation d’usage. Le droit de licence est régi par l’article 568 du code général des impôts.
- ⑬ « L’Agence nationale de contrôle et de gestion du cannabis fixe les conditions d’exploitation des débits de vente de cannabis et de produits du cannabis. Elle pilote également, 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 de produits du cannabis.
- ⑭ « Section 2
- ⑮ « Production du cannabis et des produits du cannabis
- ⑯ « Art. L. 3432-2. – La production de cannabis sur le territoire national est soumise à autorisation. L’autorisation est délivrée par l’Agence nationale de contrôle et de gestion du cannabis aux exploitants agricoles exerçant une activité mentionnée à l’article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime qui en font la demande. Par dérogation, l’autorisation peut être délivrée aux associations mentionnées à l’article 6 de la loi n° du autorisant la légalisation de la consommation récréative de cannabis et encadrant sa production et sa vente qui en font la demande.
- ⑰ « La délivrance de l’autorisation est subordonnée au respect d’un cahier des charges défini par arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et de l’agriculture sur proposition de l’Agence nationale de contrôle et de gestion du cannabis.

⑱ « Cette production est éligible aux régimes de paiement directs de la politique agricole commune, au titre du régime des paiements directs du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune et financés par le Fonds européen agricole de garantie et par le Fonds européen agricole pour le développement rural, et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013.

⑲ « Section 3

⑳ « *Vente et usage du cannabis et des produits du cannabis*

㉑ « Art. L. 3432-3. – Le cannabis et les produits du cannabis ne peuvent être vendus au détail que dans des débits de vente de cannabis et dans des débits à consommer sur place disposant d'un agrément délivré par l'Agence nationale de contrôle et de gestion du cannabis. Il est interdit de vendre du cannabis et des produits du cannabis à des personnes mineures.

㉒ « Art. L. 3432-4. – La vente de cannabis ou d'un produit du cannabis à un mineur est punie de 7 500 € d'amende. L'offre de ces produits à titre gratuit à des mineurs ou l'offre, à titre gratuit ou onéreux, à un mineur de tout objet incitant directement à la consommation de cannabis ou de produits du cannabis sont punies de la même peine.

㉓ « Le fait de se rendre coupable de l'une des infractions prévues au présent article en ayant été condamné depuis moins de cinq ans pour le délit prévu au présent chapitre porte au double le maximum des peines encourues.

㉔ « Les personnes physiques coupables de l'une des infractions mentionnées au premier alinéa du présent article encourent également la peine complémentaire de perte de l'agrément délivré par l'Agence nationale de contrôle et de gestion du cannabis et d'interdiction de pouvoir à nouveau se le voir octroyer pour une durée maximale de cinq ans.

㉕ « Les personnes morales coupables de l'une des infractions mentionnées au même premier alinéa encourent les peines complémentaires prévues aux 2°, 4°, 8° et 9° de l'article 131-39 du code pénal.

㉖ « Art. L. 3432-5. – L'article L. 3335-1 est applicable aux débits de vente de cannabis.

- ②⑦ « *Art. L. 3432-6.* – La propagande ou la publicité, directe ou indirecte, en faveur du cannabis ou des produits du cannabis est interdite en dehors des débits de vente et des débits à consommation sur place, où les enseignes et affichettes sont autorisées. Ces enseignes et ces affichettes doivent être conformes à des caractéristiques fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et de l’agriculture.
- ②⑧ « *Art. L. 3432-7.* – L’usage du cannabis ou des produits du cannabis est interdit dans les lieux affectés à un usage collectif et dans les transports publics. »

Article 2

- ① I. – Le titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

② « *CHAPITRE V*

- ③ « *Cannabis et produits du cannabis*

- ④ « *Art. L. 315-1.* – Les règles relatives aux éléments taxables et aux territoires pour l’accise sur le cannabis et les produits du cannabis sont déterminées par le titre I^{er} du livre I^{er}, la section 1 du chapitre I^{er} du présent titre et par le présent chapitre.

- ⑤ « *Art. L. 315-2.* – Le montant de l’accise, exprimé en euros par unité de taxation, est égal au plus grand des deux montants suivants :

- ⑥ « 1° La somme des deux termes suivants :

- ⑦ « *a)* Le produit du taux de l’accise par le prix de vente ;

- ⑧ « *b)* Le tarif de l’accise ;

- ⑨ « 2° Le minimum de perception.

⑩ « Art. L. 315-3. – Les tarifs, taux et minima de perception de l'accise exigible en métropole sont les suivants :

⑪

«

PARAMÈTRES DE L'ACCISE	MONTANT
Taux (%)	33
Tarif (€/1 000 unités)	60
Minimum de perception (€/1 000 unités)	350

⑫ « Ces tarifs et minima de perception sont indexés sur l'inflation dans les conditions fixées au chapitre II du titre III du livre I^{er}, le pourcentage d'évolution étant arrondi au dixième. L'arrêté mentionné à l'article L. 132-1 est également signé par le ministre chargé de la santé.

⑬ « Toutefois, l'évolution annuelle ne peut ni être négative ni excéder 1,8 %. »

Article 3

① L'article L. 221-1-4 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

② 1° Après le II, il est inséré un II *bis* ainsi rédigé :

③ « II *bis*. – Une section du fonds est dédiée à la prévention de la consommation chronique de cannabis et des produits du cannabis. Cette section est gérée par l'Agence nationale de contrôle et de gestion du cannabis et la Caisse nationale de l'assurance maladie. Elle est alimentée par les produits de l'accise sur le cannabis et les produits du cannabis prévue au chapitre V du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services. » ;

④ 2° La seconde phrase du III est complétée par les mots : « ainsi que les actions et les financements de la section du fonds destinée à la prévention de la consommation addictive de cannabis et des produits du cannabis ».

Article 4

① I. – L'article 222-41 du code pénal est complété par un alinéa ainsi rédigé :

② « Par exception, la présente section ne s'applique pas au cannabis et aux produits du cannabis. »

- ③ II. – L'article L. 3421-1 du code de la santé publique est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Par exception, le présent article ne s'applique pas au cannabis et aux produits du cannabis. »
- ⑤ III. – Le code général des impôts est ainsi modifié :
- ⑥ 1° Le premier alinéa de l'article 1791 *ter* est complété par une phrase ainsi rédigée : « Cette amende est fixée de 2 000 € à 30 000 € en cas de transport ou de détention d'une quantité supérieure à 25 grammes, de production et de vente illicites de cannabis ou de produits du cannabis. » ;
- ⑦ 2° L'article 1810 est complété par un 12° ainsi rédigé :
- ⑧ « 12° Lorsqu'elles ne respectent pas les conditions prévues au présent titre : le transport ou la détention d'une quantité supérieure à 25 grammes, la production et la vente de cannabis ou de produits du cannabis ainsi que leur introduction en provenance d'un autre État. » ;
- ⑨ 3° À L'article 1811, les mots : « au 10° » sont remplacés par les mots : « aux 10° et 12° ».

CHAPITRE II

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 5

- ① I. – La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2030.
- ② II. – À compter de la promulgation de la présente loi, l'article L 3421-1 du code de la santé publique et les articles 222-34 à 222-43-1 du code pénal ne sont plus applicables au transport, à la détention d'une quantité de cannabis inférieure à 25 grammes, à l'usage ou à l'emploi du cannabis et de ses produits.
- ③ III. – Par exception, l'Agence nationale de contrôle et de gestion du cannabis est créée le 1^{er} janvier suivant la promulgation de la présente loi. Elle se charge, dès la promulgation de la présente loi, et nonobstant les autres missions qui lui ont été confiées, de la création de l'agrément relatif aux débits de vente du cannabis et des produits du cannabis et de la création de l'agrément relatif à la vente et à la cession de cannabis et de produits du cannabis par les associations relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Elle élabore le cahier des charges fixant les conditions dans lequel le cannabis peut être cultivé.

Article 6

- ① I. – Les associations agréées par l'Agence nationale de contrôle et de gestion du cannabis conduisent des actions de sensibilisation et de prévention sur les dangers sanitaires et sociaux de la consommation addictive de cannabis et de produits du cannabis.
- ② II. – L'agrément est retiré si l'Agence nationale de contrôle et de gestion du cannabis constate que l'association ne remplit pas ses obligations.