

PROPOSITION DE LOI RELATIVE A :

**LA LEGALISATION CONTROLEE
DE LA PRODUCTION, DE LA VENTE
ET DE LA CONSOMMATION DE CANNABIS**

Présentée par François-Michel Lambert

Député des Bouches-du-Rhône

Le 24 avril 2019

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Toutes les études le confirment, la politique française de lutte contre le cannabis, essentiellement répressive, n'a pas permis de juguler les trafics et de faire diminuer la consommation. Pire, la demande est en augmentation constante, l'offre se développe, se diversifie et on ne constate aucune efficacité dans les réponses pénales apportées comme dans les dispositifs de prévention et de lutte contre les conduites addictives mis en place par les pouvoirs publics, notamment en direction de la jeunesse.

Depuis près de 50 ans, notre pays a fait de la répression le fil conducteur de sa politique de lutte contre le cannabis, à l'inverse de nombreuses approches alternatives développées dans le monde. Ces approches sont pragmatiques et font les constats de l'échec des politiques répressives dans un contexte d'évolution des pratiques et des mœurs. Si ces approches ont pour objectif principal d'assécher les trafics et de lutter contre les criminalités organisées, elles ont aussi des fondements économiques solides et partent du constat que les gains considérables générés par les trafics ne servent qu'à alimenter les réseaux de trafiquants et non les Etats.

Le cannabis est un produit stupéfiant qui induit des conduites à risque comme l'alcool ou le tabac, il n'est pas question de le nier, mais il existe de grandes différences entre une consommation raisonnable, récréative, occasionnelle et une consommation moins maîtrisée, plus compulsive, plus addictive qui s'assimile à la toxicomanie.

En France, la prohibition reste pourtant la règle absolue et le consommateur est d'abord considéré comme un délinquant, quel que soit son âge, son type de consommation et son rapport au produit. Cette hypocrisie est de plus en plus mal comprise et décrédibilise l'action des pouvoirs publics.

Les raisons de l'échec des politiques de prohibition du cannabis sont nombreuses :

- La prohibition sanctionne des usagers qui n'ont jamais été aussi nombreux. Le baromètre 2017 de santé publique France réalisé avec l'observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) révèle que notre pays compte 5 millions de consommateurs de cannabis dont 700000 usagers quotidiens.
- L'entrée des adolescents français dans la consommation est la plus jeune d'Europe (source OFDT).
- Le marché du cannabis atteint un volume consommé d'environ 154 tonnes pour un chiffre d'affaires estimé à 1.12 milliards d'euros.
- Le prix médian de la résine de cannabis est de 7 euros contre 11 euros pour l'herbe de cannabis avec une appétence constante pour l'herbe et une demande de produits de qualité (source OFDT).
- la répression n'a pas permis d'enrayer les trafics et les consommations et elle sature toute la chaîne pénale. Selon l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies, 164 000 personnes ont été mises en cause en 2017 pour un usage de cannabis par les autorités, contre 12 000 vingt ans plus tôt.
- Elle mobilise des moyens publics considérables qui pourraient être renforcés pour lutter contre d'autres trafics. Plus de la moitié de la part proactive de l'activité policière est consacrée à la répression de l'usage de drogues, laquelle concerne à 90% le cannabis.
- Elle participe à une politique du chiffre qui fabrique des statistiques de répression de la délinquance sans régler les questions de fond.
- Elle encourage une économie parallèle source de violence, de délinquance, de stigmatisation et de rupture avec une partie de la jeunesse.
- Elle se caractérise par une grande faiblesse de sa politique de santé, de prévention et d'accompagnement à l'attention des usagers.
- Elle met sur un marché parallèle des produits ne faisant l'objet d'aucun contrôle sanitaire et oblige les populations les plus vulnérables à rester dans la clandestinité et sans s'orienter vers les soins.
- Elle stigmatise hypocritement l'utilisateur qui reste un délinquant, éventuellement un malade, alors que la société a évolué dans ses mœurs et ses pratiques.
- Elle prive notre pays de recettes fiscales, de débouchés économiques et d'emplois, notamment agricoles. En 2014, le think tank Terra Nova avait calculé que la régulation du marché du cannabis par l'Etat serait susceptible de rapporter 1,8 milliard d'euros de recettes fiscales.
- Un ha de cannabis absorbe autant de CO² qu'un ha de forêt.

Les Français sont désormais convaincus que les politiques publiques actuelles de répression ne fonctionnent pas.

S'ils reconnaissent que le cannabis constitue un enjeu de santé publique, ils portent un jugement nuancé sur la dangerosité du produit, qu'ils classent dans la même catégorie que l'alcool et considèrent moins dangereux que le tabac. Les Français sont par conséquent prêts à envisager une politique alternative à condition qu'elle s'accompagne d'une régulation et d'un encadrement rigoureux. 50% de la population se déclare en faveur d'une régulation du marché du cannabis (IFOP Terra Nova juin 2018).

Il est temps de traiter la question avec pragmatisme en tenant compte de la réalité de la consommation, de l'évolution de la société et en évitant les postures morales qui empêchent l'ouverture d'un vrai débat sur la question.

Proposition de loi

Cette proposition propose de passer d'une politique du tout répressif à une politique d'encadrement régulé de la production, de la consommation et de la vente conjuguée à une politique de prévention en termes de conduite à risque et de santé publique, notamment en direction des plus jeunes et des plus vulnérables.

L'autorisation de la vente et de l'usage du cannabis et des produits dérivés du cannabis à des fins récréatives semble la solution la plus à même de répondre aux enjeux sanitaires et sécuritaires.

La constitution d'un monopole pour la production et la vente du cannabis par la création d'une société nationale, la SECA, permettra de réguler la production et la vente tout en contrôlant la consommation.

Dans l'objectif de développer une véritable filière française du cannabis, complémentaire de la filière créée par la libéralisation du cannabis thérapeutique, la production du cannabis sera confiée aux agriculteurs et la vente aux débitants de tabac.

La légalisation contrôlée de la production et de la vente de cannabis produira de la richesse et se traduira par des ressources conséquentes pour les finances publiques et des économies de moyens. Ces ressources seront pour partie consacrées aux politiques de prévention et de réduction des risques, notamment en direction des jeunes et des populations vulnérables.

Cette proposition de loi libérera aussi une part importante des moyens de la police et de la justice au bénéfice d'autres missions de service public.

Elle réduira la criminalité liée au trafic et fera baisser les tensions et les discriminations sociales auxquelles le trafic et la consommation sont souvent associés.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Au sens de la présente loi le terme « cannabis » désigne :

La plante du cannabis présentée sous la forme d'herbe, de résine ou d'huile dont la teneur en tétrahydrocannabinol (THC) n'excède pas un taux fixé par arrêté du ministre de la santé.

Le terme « produit du cannabis » désigne tout produit contenant du cannabis.

Le cannabis est une drogue psycho-active dont l'abus peut être dangereux pour les consommateurs et pour les tiers.

Article 2

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

« Titre III PRODUCTION, USAGE, VENTE, DISTRIBUTION ET CONTROLE DU CANNABIS

Chapitre 1^{er}

Dispositions générales

Art. L. 3426-1 : sont autorisés, dans les conditions prévues par les dispositions du présent chapitre, la vente au détail, le transport et l'usage, à des fins non thérapeutiques, de plantes de cannabis ou de produits du cannabis dont la teneur en tétrahydrocannabinol (THC) n'excède pas un taux fixé par arrêté du ministre de la santé.

Les conditions d'autorisation et de contrôle de la production, de la fabrication, de la distribution et de la détention des plantes de cannabis et des produits du cannabis sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Art. L. 3426-2 : le cannabis et les produits dérivés du cannabis seront commercialisés dans des débits de vente du cannabis conformes à des caractéristiques définies par un arrêté interministériel.

L'ouverture de ces débits de vente du cannabis est soumise à autorisation préalable du préfet du département, après avis simple du maire de la commune.

Art. L. 3426-3 : le préfet détermine par arrêté les périmètres interdits autour des établissements scolaires et des établissements de formation ou de loisirs accueillant des mineurs ainsi que des installations sportives.

Art. L. 3426-4 : sont interdites :

La distribution ou l'offre à titre gratuit du cannabis et des produits dérivés du cannabis mentionnés à l'article L. 3426-1 ;

La vente du cannabis et des produits du cannabis aux mineurs ;

Un débitant ne peut vendre une quantité de cannabis ou de produits du cannabis mentionnés à l'article L. 3426-1 supérieure à la détention autorisée par personne fixée par décret en Conseil d'état.

Art. L. 3426-5 : l'usage du cannabis ou des produits du cannabis est interdit dans les lieux publics, dans les lieux affectés à un usage collectif et dans les transports publics.

Art. L. 3426-6 : toute publicité en faveur du cannabis ou des produits du cannabis est interdite en dehors des débits de vente où les enseignes et affichettes sont autorisées. Ces enseignes et affichettes doivent être conformes à des caractéristiques fixées par arrêté interministériel.

Art. L. 3426-7 : le cannabis et les produits du cannabis vendus dans les débits affectés à cet usage doivent être conditionnés dans des emballages mentionnant obligatoirement :

- Leur composition intégrale
- Leur teneur en tétrahydrocannabinol
- Un message à caractère sanitaire

Selon des modalités fixées par arrêté du ministre de la santé.

Art. L. 3426-8 : le monopole de la production et de la vente au détail de cannabis et des produits du cannabis est confié à un établissement public administratif, la Société d'exploitation du Cannabis (SECA) qui l'exerce selon des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

La SECA encadre et contrôle la production, le commerce et la distribution de cannabis sur le territoire métropolitain et dans les départements et territoires d'outre-mer.

La SECA fixe les conditions d'exploitation des débits de vente de cannabis et de produits du cannabis.

La SECA participe à la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, à la protection de la santé et au développement des programmes de prévention, de lutte contre les conduites addictives et de sensibilisation.

La SECA fournit aux consommateurs une information complète sur la nature et la composition de ses produits ainsi que sur les risques et des dangers de consommation abusive ou associée à d'autres produits. Elle met en place les mécanismes de prévention adaptés, de contrôle de l'offre et de modération de la demande. Elle participe au financement des campagnes d'information et de prévention des risques inhérents à l'usage du cannabis et de ses produits dérivés.

La SECA fournit les semences aux agriculteurs autorisés à produire du cannabis et conclut avec eux des contrats d'exploitation.

La SECA fournit l'ensemble des débitants et fixe les prix planchers du cannabis et des produits du cannabis actualisés chaque année.

Art. L. 3426-9 : les sociétés de transport souhaitant acheminer du cannabis déposent une demande d'autorisation préalable dans la préfecture du ressort de leur exploitation. L'absence de réponse de la part de la préfecture après deux mois vaut décision de refus. Un arrêté du ministre de l'intérieur détermine les modalités et les conditions du transport et de la livraison.

Art. L. 3426-10 : sont seuls autorisés à produire du cannabis sur l'ensemble du territoire national les exploitants agricoles exerçant des activités agricoles tels que définis à l'article L.311-1 du code rural et de la pêche maritime.

Les producteurs de cannabis déposent une demande d'autorisation préalable d'exploitation auprès de la préfecture du ressort de leur exploitation. L'absence de réponse de la part de la préfecture après deux mois vaut décision de refus. Un arrêté du ministre de la santé détermine le dossier à fournir dans le cadre de la demande d'autorisation et les conditions de contrôle et de traçabilité des quantités produites et vendues.

Chapitre II

Dispositions pénales

Art. L. 3427-1 : est constitutif du délit défini à l'article 222-39 du code pénal :

« Le fait pour toute personne de céder, d'offrir ou de revendre les produits mentionnés à l'article L.3426-1 sans avoir la qualité de débitant au sens de l'article L. 3426-2.

« Le fait pour tout débitant de vendre à des mineurs les produits mentionnés à l'article L. 3426-1 ou de vendre des quantités supérieures à celle fixée en application du dernier alinéa de l'article L. 3426-4.

« Le fait de détenir du cannabis en quantité supérieure à celle fixée en application du dernier alinéa de l'article L. 3426-4. »

Art. L. 3427-2 : les interdictions aux dispositions aux dispositions de l'article L.3426-6 sont punies d'une amende de 100000 euros.

Art. L. 3427-3 : est puni de l'amende prévue pour les contraventions de deuxième classe le fait de fumer du cannabis dans les lieux et transports publics.

Article 2

Le chapitre 7 du titre 3 du livre 1 du code de la sécurité sociale est complété par une section 14 « droit de consommation et prélèvement sur le vente de cannabis et les produits du cannabis » ainsi rédigée :

Art. L. 137-40 : il est institué un prélèvement sur le prix de vente du cannabis et des produits du cannabis en vue de financer les campagnes de prévention du cannabisme dans les conditions fixées par la loi de finances de l'année en cours.

Article 3

Le code de la santé publique est ainsi modifié :

1° Le chapitre 1^{er} du titre II du livre IV de la troisième partie est complété par un article L.3421-8 ainsi rédigé :

« Art. L. 3421-8 : la production, la fabrication, la détention, l'offre, l'acquisition, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation de cannabis ou de produits du cannabis en dehors du contrôle du monopole sont punies de deux ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende.

Article 4

La fiscalité du cannabis est alignée sur celle du tabac avec la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.