



N° 2099

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2019.

PROPOSITION DE LOI

*relative à la **légalisation contrôlée de la production,**
de la **vente et de la consommation de cannabis,***

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

François-Michel LAMBERT, Delphine BAGARRY, Ugo BERNALICIS, Annie CHAPELIER, Stéphane CLAIREAUX, Jean-Michel CLÉMENT, Éric COQUEREL, Jeanine DUBIÉ, Frédérique DUMAS, Caroline FIAT, Caroline JANVIER, Régis JUANICO, Hubert JULIEN-LAFERRIÈRE, Danièle OBONO, Sébastien NADOT, Sylvia PINEL, Loïc PRUD'HOMME, Bénédicte TAURINE, François PUPPONI, Pierre-Alain RAPHAN, Cécile RILHAC, Michèle VICTORY,

députés.

EXPOSÉ 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 cinquante 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 États.

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 700 000 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'État serait susceptible de rapporter 1,8 milliard d'euros de recettes fiscales ;

– un hectare de cannabis absorbe autant de CO² qu'un hectare 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.

Cette proposition propose de passer d'une politique prohibitionniste 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 populations les plus vulnérables. Elle met l'accent sur la protection des mineurs et l'accompagnement sanitaire et social des comportements à risques et des conduites addictives.

La légalisation contrôlée de la production, de la vente et de la consommation du cannabis et des produits dérivés du cannabis à des fins récréatives semble la solution la plus à même de répondre aux enjeux sanitaires, sociétaux et sécuritaires tout en permettant de bénéficier de la manne économique représentée par la légalisation du cannabis.

La création d'une société nationale, la société d'exploitation du cannabis (SECA), permettra de réguler la production et la vente au détail 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 doit produire de la richesse et se traduire 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 a aussi pour objectif de libérer aussi une part importante des moyens de la police et de la justice au bénéfice d'autres missions de service public.

Elle entend enfin réduire la criminalité liée au trafic et faire baisser les tensions et les discriminations sociales auxquelles le trafic et la consommation sont souvent associés.

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

④ « *CHAPITRE I^{ER}*

⑤ « *Dispositions liminaires*

⑥ « *Art. L. 3431-1.* – L'expression « plante de cannabis » désigne toute plante du genre cannabis.

⑦ « L'expression « résine de cannabis » désigne la résine séparée, brute ou purifiée, obtenue à partir de la plante de cannabis.

⑧ « L'expression « huile de cannabis » désigne toute solution d'extrait de plante de cannabis.

⑨ « 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.

⑩ « L'expression « produit du cannabis » désigne tout produit contenant du cannabis.

⑪ « *Article L. 3431-2.* – Sont autorisés dans les conditions prévues par le présent titre la production, la fabrication, le transport, l'importation, l'exportation, 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 dont la teneur en tétrahydrocannabinol (THC) n'excède pas un taux fixé par arrêté du ministre chargé de la santé.

⑫

« CHAPITRE II

⑬

« Dispositions générales

⑭

« Section I

⑮

« Société d'exploitation du cannabis

⑯

« Art. L. 3432-I. – Il est institué un établissement public administratif, dénommé Société d'exploitation du Cannabis (SECA), auquel est confié le monopole de la production et de la vente au détail de cannabis et des produits du cannabis. Le monopole de vente au détail est exercé par l'intermédiaire de débitants désignés comme ses préposés et tenus à droit de licence. Le droit de licence est régi par l'article 568 du code général des impôts.

⑰

« Sans préjudice des compétences reconnues aux ministres chargés de la santé, de la sécurité intérieure, de l'économie et des finances, la Société d'exploitation du Cannabis fixe les conditions d'exploitation des débits de vente de cannabis et de produits du cannabis. Elle fournit l'ensemble des débits de vente et fixe les prix minimaux du cannabis et des produits du cannabis, qui sont actualisés chaque année.

⑱

« La Société d'exploitation du Cannabis participe à la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants.

⑲

« Sans préjudice de la politique de réduction des risques et des dommages prévue par l'article L. 3411-7, la Société d'exploitation du Cannabis participe à la protection de la santé et au développement des programmes de prévention, de lutte contre les conduites addictives et de sensibilisation.

⑳

« La Société d'exploitation du Cannabis fournit aux consommateurs une information complète sur la nature et la composition de ses produits ainsi que sur les risques de leur consommation abusive ou associée à d'autres produits. Elle met en place des mécanismes de prévention adaptés et participe au contrôle de l'offre et à la 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.

㉑

« La Société d'exploitation du Cannabis fournit les semences aux exploitants autorisés à cultiver les plantes de cannabis et conclut avec eux des contrats d'exploitation.

22

« Section 2

23

« *Production du cannabis et des produits du cannabis*

24

« Art. L. 3432-2. – La production agricole de plantes de cannabis sur le territoire national est soumise à autorisation. L'autorisation ne peut être délivrée qu'à un exploitant agricole prévu à l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime. Elle détermine précisément les parcelles sur lesquelles la culture des plantes de cannabis est autorisée. Elle est délivrée par le représentant de l'État dans le département où est située l'exploitation agricole, après avis conforme de l'établissement mentionné à l'article L. 3432-1 et avis du représentant de l'État dans chaque département où se trouve une parcelle concernée par la demande. Le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet.

25

« Le titulaire de l'autorisation est tenu de livrer l'intégralité de la production à l'établissement mentionné à l'article L. 3432-1. Il ne peut détenir aucun stock de graines autre que pour les besoins immédiats de la plantation.

26

« Un arrêté des ministres chargés de la santé et de l'agriculture fixe le contenu du dossier de demande d'autorisation, les modalités selon lesquelles l'établissement mentionné à l'article L. 3432-1 prend livraison des quantités produites, ainsi que les conditions de contrôle et de traçabilité des quantités produites.

27

« Section 3

28

« *Transport du cannabis et des produits du cannabis*

29

« Art. L. 3432-3. – Le transport de cannabis et de produits du cannabis est soumis à autorisation, sauf celui directement associé à une consommation individuelle. Le silence gardé par l'autorité compétente pendant deux mois vaut décision de rejet.

30

« Un arrêté des ministres chargés de la santé, de la sécurité intérieure et des transports fixe les conditions d'emballage, de chargement, de déchargement, de manutention et de garde des marchandises correspondantes. Il fixe également les conditions dans lesquelles le titulaire de l'autorisation adresse à l'autorité compétente un état périodique indiquant les quantités reçues, les quantités cédées et les stocks en début et en fin de période ; la période ne peut être d'une durée supérieure à un an.

31

« Section 4

32

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

33

« *Art. L. 3432-4.* – Le cannabis et les produits du cannabis ne peuvent être vendus au détail que dans des débits de vente de cannabis conformes à des caractéristiques définies par arrêté interministériel.

34

« L'ouverture d'un débit de vente de cannabis est soumise à autorisation. L'autorisation est délivrée par le représentant de l'État dans le département, après avis du maire de la commune du lieu d'implantation. Le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet.

35

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

36

« Par dérogation à l'article L. 3335-1, un débit de vente de cannabis ne peut être établi autour d'un établissement d'instruction publique, d'un établissement scolaire privé ou d'un établissement de formation ou de loisirs de la jeunesse à une distance inférieure à un seuil fixé par le représentant de l'État dans le département.

37

« *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 où les enseignes et affichettes sont autorisées. Ces enseignes et affichettes doivent être conformes à des caractéristiques fixées par arrêté interministériel.

38

« Toute opération de parrainage ou de mécénat est interdite lorsqu'elle est effectuée par les fabricants, les importateurs ou les distributeurs de cannabis ou de produits du cannabis ou lorsqu'elle a pour objet ou pour effet la propagande ou la publicité directe ou indirecte en faveur du cannabis ou des produits du cannabis.

39

« Est considérée comme propagande ou publicité indirecte la propagande ou la publicité en faveur d'un organisme, d'un service, d'une activité, d'un produit ou d'un article autre que le cannabis ou un produit du cannabis lorsque, par son graphisme, sa présentation, l'utilisation d'une marque, d'un emblème publicitaire ou un autre signe distinctif, elle rappelle le cannabis ou un produit du cannabis.

40

« *Art. L. 3432-7.* – Le cannabis et les produits du cannabis vendus au détail dans les débits de vente prévus par l'article L. 3432-4 doivent respecter les conditions suivantes :

- ④① « 1° les unités de conditionnement, les emballages extérieurs et les suremballages sont neutres et uniformisés ;
- ④② « 2° l'étiquetage des unités de conditionnement, tout emballage extérieur ainsi que le cannabis ou le produit de cannabis proprement dit ne peuvent comprendre aucun élément qui :
- ④③ « a) contribue à la promotion du cannabis ou incite à sa consommation en donnant une impression erronée quant aux caractéristiques, effets sur la santé, risques ou émissions de ce produit ;
- ④④ « b) ressemble à un produit alimentaire ou cosmétique ;
- ④⑤ « 3° les unités de conditionnement et les emballages extérieurs portent, dans des conditions fixées par un arrêté du ministre chargé de la santé :
- ④⑥ « a) la composition intégrale du produit vendu ;
- ④⑦ « b) sa teneur en tétrahydrocannabinol ;
- ④⑧ « c) un message à caractère sanitaire sur les risques associés à l'usage du cannabis et des produits du cannabis.
- ④⑨ « Art. L. 3432-8. – Sont interdites :
- ④⑩ « 1° la distribution ou l'offre à titre gratuit de cannabis ou de produits du cannabis ;
- ④⑪ « 2° la vente du cannabis et des produits du cannabis aux mineurs ; la personne qui délivre l'un de ces produits exige du client qu'il établisse la preuve de sa majorité ;
- ④⑫ « 3° la détention pour usage personnel d'une quantité de cannabis ou de produits du cannabis supérieure à un plafond fixé par décret en Conseil d'État ;
- ④⑬ « 4° la vente à une même personne, pour son usage personnel, d'une quantité de cannabis ou de produits du cannabis supérieure au plafond mentionné à l'alinéa précédent.
- ④⑭ « Art. L. 3432-9. – L'usage du cannabis ou des produits du cannabis est interdit dans les lieux affectés à un usage collectif et dans les transports publics.

55

« CHAPITRE III

56

« Dispositions financières

57

« Art. L. 3433-1. – I. Il est institué un prélèvement sur le produit de la vente de la plante de cannabis et des produits du cannabis, dans les conditions suivantes :

58

« 1° le prélèvement sur le produit de la vente de la plante de cannabis est fixé par décret, dans la limite d'un montant de 0,1 euro par quintal ;

59

« 2° le prélèvement sur le produit de la vente du cannabis et des produits du cannabis est fixé par décret, dans la limite de 0,1 % du montant hors taxes de ce produit.

60

« Le prélèvement est recouvré et contrôlé selon les règles, garanties et sanctions prévues en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

61

« II. Le prélèvement est affecté au financement de la politique de réduction des risques et dommages en direction des usagers de drogue mentionnée à l'article L. 3411-8.

62

« CHAPITRE IV

63

« Dispositions pénales

64

« Art. L. 3434-1. – Sont punis des peines prévues à l'article 222-39 du code pénal :

65

« – le fait pour toute personne de céder, d'offrir ou de revendre du cannabis ou un produit du cannabis sans avoir la qualité de débitant au sens de l'article L. 3432-1 ;

66

« – le fait pour tout débitant de vendre à des mineurs du cannabis ou un produit du cannabis ou de vendre des quantités supérieures à celle fixée au 4° de l'article L. 3432-8 ;

67

« – le fait de détenir du cannabis ou un produit du cannabis en quantité supérieure à celle fixée au 3° de l'article L. 3432-8.

68

« Art. L. 3434-2. – Le non-respect des dispositions du chapitre 2 est puni de deux ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, sous les réserves suivantes :

- ⑥9 « 1° le non-respect des dispositions de l'article L. 3432-6 est puni d'une amende de 100 000 euros ;
- ⑦0 « 2° le fait de fumer du cannabis dans les lieux affectés à un usage collectif ou les transports publics est puni de l'amende prévue pour les contraventions de deuxième classe.

⑦1 « CHAPITRE V

⑦2 « *Modalités d'application*

- ⑦3 « *Art. L. 3435-1.* – Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent titre, notamment les conditions dans lesquelles est exercé le monopole de vente au détail prévu à l'article L. 3432-1, la participation de la Société d'exploitation du Cannabis à la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants prévue au même article et l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation prévue à l'article L. 3432-3. »

Article 2

Le cannabis et les produits du cannabis vendus au détail ou importés dans les départements de la France continentale sont soumis à un droit de consommation dont le régime est prévu par les articles 575 à 575 D du code général des impôts.

Article 3

La charges résultant de la présente loi pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.