



CANNABIS : VERS UNE RÉGULATION BÉNÉFIQUE AUX USAGERS ET À LA SOCIÉTÉ.

NORML.FR

Mars 2021



CANNABIS : VERS UNE RÉGULATION BÉNÉFIQUE AUX USAGERS ET À LA SOCIÉTÉ

Destinataires :

Mesdames et Messieurs les députés membres de la Mission d'information sur la réglementation des différents usages du cannabis

Contact : info@norml.fr



Sommaire

INTRODUCTION

5

Partie I

L'USAGE EN FRANCE

1. PROFIL DES USAGERS ET MOTIVATIONS D'USAGE
2. MODES DE CONSOMMATION ET DE RÉDUCTION DES RISQUES
3. ACCESSIBILITÉ DU CANNABIS
4. QUEL EST LE DISPOSITIF PÉNAL ET À QUI PROFITE-T-IL VRAIMENT ?

Partie II

VERS UNE RÉGULATION DU CANNABIS À USAGE ADULTE

14

1. DÉPÉNALISATION
2. RÉGULATION

Partie III

BIEN PENSER LA RÉGULATION : CONTRAINTES ET OPPORTUNITÉS

1. UNE RÉGULATION DU MARCHÉ RATIONNELLE ET PRAGMATIQUE
2. UNE RÉGULATION GUIDÉE PAR L'ÉTHIQUE ET L'INCLUSION
3. UNE RÉGULATION FONDÉE SUR L'ÉDUCATION, LA PRÉVENTION, LA RÉDUCTION DES DOMMAGES ET DES RISQUES

Conclusion

VERS UN MODÈLE DE RÉGULATION À LA FRANÇAISE

43

TABLE DES MATIÈRES



Cannabis - *Cannabis sativa L.* est le nom botanique d'une plante appartenant à la famille des Cannabaceae.

Chanvre est le nom vernaculaire français donné historiquement à *Cannabis sativa L.*

Les deux termes étant synonymes, nous les utiliserons indifféremment dans cette note.



INTRODUCTION

Afin d'expliciter la complexité des enjeux de la régulation du cannabis, NORML France a réuni ses membres pour travailler collectivement sur cette note à l'occasion de son audition par la Mission d'Information sur la réglementation et impact des différents usages du cannabis. Notre objectif est de fournir à la Mission les informations et les solutions que nous avons enrichies auprès de nos membres et nos experts pour préparer la régulation du cannabis à usage adulte, dit « récréatif ».

L'Agenda 2030 de Développement Durable des Nations Unies, dans son Objectif n°17, vise à impliquer les organisations et groupes de la société civile, dans les discussions et l'élaboration des politiques publiques : cette note représente donc la contribution de NORML France aux débats initiés par la Mission d'Information de l'Assemblée Nationale.

Dans la première partie, nous décrivons l'usage adulte du cannabis en France métropolitaine. Dans la seconde partie, nous aborderons la nécessaire dépénalisation avant d'exposer les bases d'un système de production et d'accès à trois voies. Enfin, nous détaillerons les mesures qui nous semblent essentielles pour la réussite d'une politique de régulation du cannabis à la fois juste, éthique et responsable.

Partie I

L'USAGE EN FRANCE



1. PROFIL DES USAGERS ET MOTIVATIONS D'USAGE

Le cannabis reste de loin le produit illégal le plus consommé en France depuis 50 ans avec un boom de la consommation depuis 1990. Cette hausse constante des consommations en populations adultes, associée au développement considérable de l'autoculture, ne traduit pas un phénomène de mode mais une véritable inscription culturelle de l'usage de cannabis dans notre pays. De nos jours, près de la moitié des français âgés de 18 à 64 ans déclarent en avoir déjà consommé au cours de leur vie, dont 5 millions dans l'année écoulée. Près de 2 millions en consomment régulièrement, dont la moitié quotidiennement.

Cet usage concerne toutes les catégories socioprofessionnelles avec une sous-représentation chez les actifs, notamment les moins diplômés, et une surreprésentation chez les étudiants, notamment les hommes. Dans la grande majorité des cas (9 fois sur 10), ces usages sont maîtrisés et apportent certains bénéfices à l'usager sans nuire directement à la société. Ces usages, même contrôlés, peuvent toutefois entraîner des dommages pour l'usager liés à de mauvais produits et/ou de mauvaises pratiques en termes de mode d'administration, de fréquence d'usage ou de contexte de consommation. Autant de facteurs modifiables... Alors que ce produit fait aujourd'hui l'objet d'une consommation de masse, il devient donc urgent que la société reconnaisse l'usage responsable du cannabis, prérequis indispensable au développement de politiques publiques pragmatiques de réduction des risques. Le pouvoir addictogène du THC (molécule psychotrope du cannabis), bien que non négligeable, reste faible par rapport à la dépendance nicotinique et l'addiction au THC entraîne des conséquences sanitaires nettement moins graves que celles induites par l'alcool.

En 2017, 39,1 % des jeunes de 17 ans déclaraient avoir expérimenté le cannabis, avec un âge moyen de première consommation à 15 ans et 4 mois¹. Pour autant en France, l'usage chez les mineurs ne concerne que 17% des usages actuels et 8% des usages quotidiens : **92% des usagers quotidiens sont donc adultes en France**². Ce sont donc essentiellement des adultes responsables qui souhaitent avoir la possibilité de choisir de consommer du cannabis de manière éclairée, à moindre risque et en toute légalité.

D'après un rapport Théma de l'OFDT de juillet 2019³, « *les aspirations des consommateurs, à l'image de la multiplicité des milieux sociaux auxquels ils appartiennent, tendent en effet à se différencier, en termes de type de produits consommés ou en termes de contextes de consommation* ». Il n'existe qu'un seul cannabis, plus ou moins concentré en cannabinoïdes selon les plantes et les procédés de transformation, mais il existe de nombreuses motivations d'usage qui peuvent se cumuler ou se succéder au cours du temps chez un même individu : usage festif, social, anxiolytique, somnifère, dopant, hédoniste, spirituel, religieux, identitaire, médical... Toutes ces motivations ont un point en commun, la recherche de bénéfices pouvant contribuer à une bonne santé, c'est-à-dire à un bien-être physique, psychologique et social comme l'a défini l'OMS. Un usage responsable à moindre risque du cannabis peut manifestement contribuer à ce bien-être global, par exemple en calmant des douleurs, en facilitant la détente après une journée de travail, l'inspiration devant une feuille blanche ou encore en apportant de la convivialité entre amis.

¹ Spilka S. et al. (2018, mars), "Are The Times A-Changin'?" Trends in adolescent substance use in Europe, Society for the Study of Addiction, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/add.14201>

² NORML France à partir des données de l'OFDT (2017, juin), Drogues, chiffres clés, 7ème édition, <https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/DCC2017.pdf>

³ Spilka S. et al. (2019), Les mutations du marché du cannabis en France, OFDT

NORML France définit l'usage responsable
comme un usage éclairé, libre et maîtrisé, celui d'un
adulte non-vulnérable qui consommerait des produits
du cannabis en limitant les risques de dommages
sanitaires et d'addiction.



2. MODES DE CONSOMMATION ET DE RÉDUCTION DES RISQUES

Bien que nous parlions de risque pour la santé, il reste important de rappeler en premier lieu que la surdose de phytocannabinoïdes (issus de la plante) ne peut pas être létale et que ce produit est estimé nettement moins dommageable que l'alcool par un consensus fort d'experts internationaux.

Les risques sanitaires encourus par un usager sont liés à 3 facteurs :

- **Le terrain** (âge, antécédents psychiatriques, environnement social) ;
- **La nature du produit consommé** (pureté et concentration en principes actifs) ;
- **Le mode de consommation** (cadre, fréquence et mode d'administration).

Le terrain est un facteur difficilement modifiable : les mineurs, les femmes enceintes, les patients présentant des troubles psychiatriques ne devraient pas consommer sans avis médical.

En revanche, la société est en mesure d'agir sur le contrôle de la qualité, l'étiquetage et la traçabilité des produits circulants. Ou bien encore sur les usages problématiques, en développant une politique responsable d'éducation aux usages à moindre risque.

Il existe plusieurs modes d'administration, les plus courants étant l'inhalation, l'ingestion et les voies sublinguales, chacune avec des vitesses d'absorption, d'assimilation et des durées d'effet différentes.

Pour chaque voie d'administration, il existe des pratiques à moindre risques/dommages.

Concernant l'inhalation, on ne peut pas dire que les Français ont de bonnes pratiques : 95% des usagers pratiquent la combustion et 90% mélangent leur cannabis avec du tabac, alors que ces chiffres sont divisés par 3 en Amérique du Nord. La combustion de cannabis entraîne la formation de toxiques similaires à ceux formés par la combustion du tabac ou de tout matériel végétal (métaux lourds et gaz toxiques) et augmente donc probablement de manière comparable les risques de cancers et de maladies pulmonaires et cardiovasculaires. A noter que ces dommages sont augmentés par l'impureté des produits, l'ajout de tabac et l'adjonction d'arômes artificiels, de conservateurs et autres produits.

L'inhalation par vaporisation se pratique avec du matériel végétal que l'on introduit dans des appareils dédiés (vaporisateurs). Elle réduit de plus de 95% la formation de toxiques par rapport à la combustion⁴. Grâce à une température de chauffe inférieure à 229°C (température de combustion de la cellulose végétale), ces appareils permettent d'extraire les principes actifs volatiles sans libérer de résidus toxiques, c'est donc probablement un moyen très efficace pour réduire les dommages sur le plan respiratoire, cardio-vasculaire et oncologique. L'inhalation de cannabinoïdes sous forme de e-liquide avec un e-joint présente, dans un marché régulé, des risques du fait de la composition des autres produits du mélange et de leurs effets (exemple : la vitamine E).

Les effets des cannabinoïdes seront ressentis dans les minutes qui suivent l'inhalation par combustion et dureront le plus souvent entre trente minutes et deux heures. En vaporisation, l'effet est en général un peu retardé, un peu plus marqué et durable par rapport à l'effet en combustion.

La consommation sublinguale se fait à partir d'huiles enrichies en isolat (extraction à 95% pure de cannabinoïdes), de teintures mères ou de concentrés chimiques. C'est une bonne alternative à l'inhalation avec un temps d'assimilation rapide, une durée d'effets comparable (30 min à 2 h) et l'absence de dommages respiratoires.

L'ingestion de cannabis quant à elle se fait à base de produits le plus souvent cuisinés (confiseries, pâtisseries, boissons...) appelés « edibles » ou « comestibles ». Les effets mettront plus longtemps à être ressentis par l'utilisateur pour ensuite durer entre 4 à 6 heures en moyenne, bien plus longtemps que s'il avait été inhalé. Ce temps de latence est dû au processus de digestion par le foie, qui va transformer la molécule delta-9-THC en 11-hydroxy-THC⁵, molécule qui est légèrement différente dans sa construction moléculaire et dont les effets sont beaucoup plus puissants, ils peuvent dans certains cas être comparés aux effets psychédéliques induits par la consommation de LSD ou de champignons hallucinogènes. Le risque principal de ce mode de consommation est le surdosage : quand le consommateur non averti n'attend pas assez longtemps et renouvelle la prise ou met trop de principes actifs dans la préparation.

L'ingestion, avec un dosage bien maîtrisé, reste cependant une méthode de consommation saine.

En France, les usagers consomment essentiellement par inhalation et majoritairement par combustion (fleurs séchées ou résines mélangées à du tabac et roulées en « joint »). L'ingestion sous forme d'huile ou d'edibles se répand ces dernières années mais reste très minoritaire.

L'évolution des modes de consommation s'est faite en partie grâce à l'évolution des outils de communication numériques et aux politiques étrangères de régulation qui ont permis aux consommateurs de se former, s'informer et de profiter de savoirs dont la transmission est freinée par la prohibition en France.

Cette évolution a également induit en France un changement dans le type de produits consommés avec une part grandissante de fleurs au détriment des concentrés traditionnels (résine) ayant pour raison principale un désir des usagers de se diriger vers des produits de qualité⁶.

Pendant ce temps-là l'État, en tant que garant de la santé publique, mène une politique globale fortement influencée par la prohibition alors que de nombreux médecins, associations, travailleurs sociaux qui interviennent au titre de la Réduction des Dommages et des Risques ont déjà dénoncé l'échec et les

⁴ NORML France, « Combustion contre vaporisation », page web, <https://www.norml.fr/sante-prevention-rdr/combustion-contre-vaporisation/>

⁵ <https://fr.wikipedia.org/wiki/11-hydroxy-delta-9-THC>

⁶ Spilka S. et al. (2019), Les mutations du marché du cannabis en France, OFDT

ravages de la politique prohibitionniste en termes de santé publique⁷. Aujourd'hui, les usagers du cannabis subissent les conséquences de cette mauvaise direction. **En effet, le marché actuel, non encadré, les expose à des dangers pour leur santé :**

- Absence de contrôle sanitaire de la qualité des produits circulant sur le territoire français entraînant la circulation de produits frelatés⁸⁹ : moisissures, pesticides, métaux lourds, additifs, verre, microbilles de silice, plastiques, résidus de la transformation (CO2, butane, alcools...) ou néocannabinoïdes de synthèse ;
- Absence totale de conseils d'utilisation, de prévention sur les usages nocifs, d'information sur les ingrédients ;
- Absence de contrôle du taux de THC (or, on constate des taux de THC de plus en plus élevés sur le marché) ;
- Facilité d'accès à d'autres stupéfiants.

La RDR est contrariée par la prohibition, ses a priori et ses amalgames. Elle rencontre, notamment, des difficultés à différencier les types d'usagers pour leur apporter les conseils et/ou l'aide adéquate. **La prohibition va à l'encontre de toute forme de prévention efficace.**

3. ACCESSIBILITÉ DU CANNABIS

A chaque nouvelle publication du Baromètre de la Santé, on constate que la question du don est centrale dans l'acquisition de produits du cannabis. Mais cela semble concerner surtout les consommateurs occasionnels qui s'en font offrir dans un cadre convivial.

Compte tenu du caractère illicite des produits du cannabis et de leur production, les consommateurs se fournissent majoritairement sur le marché illicite auprès de « professionnels » dont les moyens de distribution sont très diversifiés :

- **Vente physique :**
 - Avec des points de vente que l'on appelle « fours » ;
 - Avec des services de livraison à domicile ou à des points de rencontre (parcs, entrées d'immeubles sécurisés ou non, VTC, ...), après un échange par messagerie instantanée ;
 - Auprès d'un vendeur appartenant à son cercle social ou d'un cercle social proche.
- **Vente en ligne :**
 - Sur les réseaux sociaux (Instagram, Snapchat) ;
 - Sur le dark web¹⁰.

Dans les deux cas, les vendeurs sont organisés : ils communiquent les tarifs en construisant ou en achetant des listes de contacts et envoient des messages promotionnels. Dans le cas de la vente en ligne, la transaction s'effectue en utilisant des outils de transfert d'argent comme on enverrait de l'argent à un proche ou, de plus en plus, en crypto-monnaie. Les produits sont ensuite envoyés par voie postale, souvent avec un transporteur privé pour minimiser les risques de perte ou de saisie.

⁷ L'express (2002, septembre), « Le plaidoyer des médecin », article web, https://www.lexpress.fr/actualite/societe/sante/le-plaidoyer-des-medecins_498042.html

⁸ Glover-Bondeau A. S. (2020, avril), « Cannabis frelaté : danger pour la santé ! », article web, <https://www.stop-cannabis.ch/le-cannabis-en-bref-2/le-cannabis-en-question-2/le-cannabis-de-mauvaise-qualite-est-il-dangereux>

⁹ NORML France, « La plupart des usagers de cannabis adultes sont-ils en réalité des usagers médicaux ? », article web, <https://www.norml.fr/usagers-cannabis-adultes-medical-recreatif-bien-etre/>

¹⁰ Eigenmann J. (2016, mars), « Sur le darknet, les dealers ont bonne réputation », letemps.ch, article web, <https://www.letemps.ch/societe/darknet-dealers-ont-bonne-reputation>

La question de l'accessibilité en fonction du lieu d'habitation est primordiale. En effet, les offres ne sont pas les mêmes à Paris¹¹, dans les grandes villes, dans les petites villes, dans les sites touristiques, dans les DROM-COM et dans les espaces ruraux. Ensuite, le choix entre vente physique ou vente en ligne dépend de l'appréciation de l'acheteur : sa propre évaluation du risque pénal, le niveau de discrétion qu'il trouve acceptable, son jugement du rapport qualité-prix, l'assurance d'avoir le produit désiré, la disponibilité etc.

La structure du marché noir serait en partie comparable à celle d'un marché licite bien que ce ne soit pas visible. Le trafic organisé occupe la majorité du marché : « *il y aurait un millier de têtes de réseau de vente en France, gagnant près de 500 000 euros chaque année, ainsi que 10 000 grossistes nationaux* »¹². Cependant, il existe des acteurs de toutes les tailles avec des positionnements commerciaux différents : généralistes (proposent aussi d'autres substances illicites) ou spécialistes, bas de gamme ou haut de gamme, internationaux ou locaux, s'intéressant à une niche ou à des cibles multiples.

La diversité des produits proposée par un vendeur est liée à ce positionnement par rapport au client, à la concurrence et plus généralement au fonctionnement du réseau. Par exemple, dans le cas d'un vendeur généraliste et bas de gamme, ayant très peu de concurrence sur un territoire, le choix proposé à l'utilisateur qui n'a pas d'autres alternatives sera réduit et dépendra fortement de l'arrivage. Cette relation asymétrique retire d'ailleurs à l'acheteur la possibilité de négocier les conditions de la commande (prix, quantité minimale, lieu de transaction, etc.). Depuis 2016, le marché noir évolue pour s'adapter à la demande. Les types de produits et les variétés proposées sont de plus en plus nombreuses. L'objectif de cette diversification de la part des réseaux de vente traditionnels est d'élargir leur clientèle¹³.

Néanmoins, le marché noir étant par définition opaque, le consommateur est bien plus vulnérable que si le produit était accessible légalement. Premièrement, le contrôle sur les produits est presque absent à ce niveau du réseau de vente : les tests en laboratoire sur les teneurs en THC et sur les résidus d'extraction sont parfois accessibles lors d'un achat en gros, mais presque jamais lors de la vente au détail. Des produits sont plusieurs fois coupés entre leur fabrication et la vente, avec des substances dangereuses qu'il est difficile de détecter sans analyse. L'utilisateur n'a donc pas d'informations sur le produit qu'il consomme à moins de le faire lui-même tester. A cela s'ajoute la brièveté de l'échange entre le vendeur et le client avant la vente qui ne permet pas de partage de communication préventive, de conseils d'utilisation, d'explications sur l'origine et la fabrication des produits.

Depuis quelques années, les consommateurs français se dirigent plus vers les fleurs, plus chères¹⁴ et paraissant comme plus qualitatives, que vers la résine. Quant au service après-vente, il n'existe généralement que dans une perspective commerciale : pour partager un message prouvant la satisfaction d'un client ou pour s'assurer de sa fidélité. En résumé, la relation client est décentrée du besoin du consommateur, qui n'a finalement presque aucun pouvoir sur le vendeur. Sur internet, les arnaques se multiplient, des répertoires de commerçants « certifiés » commencent à apparaître. Ceux-ci permettent aussi aux acheteurs de regrouper leurs commandes pour accéder à des produits de meilleure qualité.

¹¹ Cadet-Tairou A., Pfau G. (2018, mars), Usages et vente de crack à Paris, Un état des lieux 2012-2017, OFDT, Trema Trend

¹² Claire Andrieux (2020, septembre), La guerre de l'ombre, ed. Denoël

¹³ ZURBACH E. (2016), Phénomènes émergents liés aux drogues. Tendances récentes sur les usages de drogues à Marseille en 2015.

¹⁴ Cadet-Tairou et al. (2020, septembre), 1999-2019 : les mutations des usages et de l'offre de drogues en France vues au travers du dispositif TREND de l'OFDT, Théma OFDT, <https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/epfxac2a9.pdf>

L'acheteur actuel ne souhaiterait pas contribuer à l'enrichissement des réseaux criminels¹⁵. En conséquence, l'autoproduction, seul ou en groupe, se développe¹⁶. L'écologie, l'économie et la « passion » ont aussi encouragé ce mode d'approvisionnement¹⁷ qui reste très minoritaire : l'enquête du Baromètre de la Santé de 2017 a évalué à 7% les usagers ayant eu recours à l'autoproduction et seulement 3% n'ont pas eu besoin d'en acheter au cours de l'année¹⁸.

Tous les vendeurs n'appartiennent pas à un réseau de criminalité internationale. Parmi eux, il y a aussi des passionnés, des entrepreneurs qui anticipent la régulation et des personnes complétant leurs revenus. Le profil d'une petite partie grandissante des dealers français devient « hybride », entre social et commercial. Ainsi, afin de mutualiser leurs moyens, des petits producteurs de cannabis toulousains s'étaient associés, formant une sorte de coopérative. La marchandise était ensuite revendue à une personne qui se chargeait de l'écouler¹⁹.

En janvier 2015, le rapport du sénateur Jean Desessard présentait les conclusions de la Commission des affaires sanitaires et sociales, suite à la « Proposition de loi autorisant l'usage contrôlé du cannabis » d'Esther Benbassa :

« La disponibilité croissante de l'herbe de cannabis résulte en partie du développement de l'auto-culture à des fins à la fois personnelles et commerciales. Les "cannabiculteurs" sont en effet entre 100 et 200 000, selon l'OFDT. Ce dernier souligne également la visibilité grandissante des « associations officieuses à but non lucratif de cultivateurs-consommateurs » qui militent pour l'autorisation des "cannabis social clubs", regroupements d'usagers qui mutualiseraient leurs moyens afin de produire leur propre consommation, dans le cadre par exemple de l'économie sociale et solidaire. Environ 80 000 usagers de cannabis (soit 2 % des personnes âgées de 18 à 64 ans ayant consommé du cannabis dans l'année) ont recours exclusivement à l'auto-culture.

A cet égard, il semble que la matière même du cannabis tende à revêtir une technicité croissante. [...] La fabrication et l'usage de cannabis sont en partie devenus une affaire de "connaisseurs". Se fondant sur le développement de leurs savoirs horticoles, botaniques ou phyto-chimiques, ces usagers expérimentés n'hésitent pas à jouer sur l'existence d'une pluralité de variétés de plantes disponibles, sur la sélection génétique, sur les parts respectives des différents composants actifs (cannabinoïdes) existants ainsi que sur la quantité et le type de terpènes et de flavonoïdes présents pour modifier les qualités (puissance et saveur) du produit final en fonction des effets recherchés (apaisant, stimulant ou euphorisant). Ils attachent une importance particulière au travail qu'ils appellent de "manucure", c'est-à-dire le fait d'ôter après la récolte les branches et feuilles, faiblement psychoactives et peu goûteuses. »

Un autre moyen de se procurer des produits du cannabis consiste à se rendre à l'étranger, dans un « Coffee Shop » aux Pays-Bas ou dans un Cannabis Social Club en Espagne et de prendre le risque de les transporter.

¹⁵ Durand E. (2015, octobre), Cannabis : Composition, prix et expériences de consommation des usagers en France. SINTES 2013., thèse dirigée par Caet-Tairou A., <http://doxa.u-pec.fr/theses/th0682919.pdf>

¹⁶ Ben Lakhdar C., Weinberger D., « Du marché du cannabis au marché du THC en France. Implications pour le système d'offre et les politiques de lutte contre les trafics illicites de stupéfiants », Revue Française de Socio-Économie, 2011/1 (n° 7), p. 123-145, <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2011-1-page-123.htm#>

¹⁷ Lefour J. (2006), « La culture du cannabis en France », *Alcoologie & Addictologie*, 28(2), p. 149-154.

¹⁸ Spilka S. et al. (2019), Les mutations du marché du cannabis en France, OFDT

¹⁹ Etude de l'antenne toulousaine de l'OFDT, Sudérie, 2017

En conclusion, concernant l'approvisionnement, l'usager actuel recherche plus d'autonomie, poussé par sa méfiance à l'égard du marché noir et par l'essor d'autres modes plus proches de lui, de ses besoins de ses convictions²⁰ (auto-culture, dons, partages, coopératives, etc.) mais aussi pour des raisons sécuritaires : l'usager ne souhaite pas contribuer à l'insécurité générée par le commerce illicite de cannabis.

4. QUEL EST LE DISPOSITIF PÉNAL ET À QUI PROFITE-T-IL VRAIMENT ?

L'OFDT note à ce sujet que : « *L'usage de stupéfiants fait partie des délits particulièrement sensibles à l'intensité du travail policier, dès lors qu'il constitue une infraction "révélée" par l'action des services de police. Délit sans victime, sa constatation ne nécessite, le plus souvent, aucune enquête préalable : l'interpellation n'intervient pas après le dépôt d'une plainte mais à l'initiative des services de police et de gendarmerie. Ceux-ci peuvent, de ce fait, avoir intérêt à cibler ces infractions : les infractions d'usage étant élucidées dès lors qu'elles sont constatées, la constatation d'un usage de cannabis débouche mécaniquement sur une amélioration du taux d'élucidation des unités de police, dont le taux de résolution d'affaires de ce type peut ainsi atteindre, et même dépasser, 100 %* »²¹.

L'Observatoire précise en outre que « *Si une personne est interpellée en possession d'une faible quantité de cannabis ou en flagrant délit de consommation, le comptage policier enregistre un fait constaté et un fait élucidé ; mais si elle est interrogée sur sa consommation passée et qu'elle déclare avoir déjà fumé au cours de l'année précédente dans une autre circonscription, l'officier de police judiciaire a la possibilité d'enregistrer un fait constaté et un autre fait résolu (quoique non constaté)* ».

Le contexte de prohibition donne lieu à des situations pénales absurdes et néfastes pour la santé publique, par exemple : ordonner une injonction thérapeutique pour un usager, quand un autre avec une consommation problématique sera relâché après un rappel à la loi ou incarcéré, sans suivi approprié.

De fait, la nécessité de la régulation est manifeste et de plus en plus pressante.



²⁰ Cadet-Taïrou et al. (2017, décembre), « Substances psychoactives, usagers et marchés : les tendances récentes (2016-2017) », Tendances n°121, OFDT

²¹ Poulliat E., Robin R. (2018, janvier), « Rapport d'information relative à l'application d'une procédure d'amende forfaitaire au délit d'usage illicite de stupéfiants », Assemblée nationale, Rapport d'information n°595, http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b0595_rapport-information#_Toc256000004

Partie II

VERS UNE RÉGULATION DU CANNABIS À USAGE ADULTE



1. DÉPÉNALISATION

L'usage adulte désigne l'usage du cannabis pour ses propriétés psychoactives euphorisantes. Il est plus communément appelé « récréatif », à tort, car certains consommateurs résolvent ainsi, à leur manière, des problèmes de dépression, d'addiction, de douleurs chroniques²².

De plus, la notion juridique de « stupéfiant » est toujours d'une totale imprécision en droit français. En effet, selon l'article 222-41 du CP et L.5132-7 CSP sont des stupéfiants « *les plantes, substances ou préparations vénéneuses classées comme stupéfiants ou comme psychotropes ou sont inscrites sur les listes I et II par arrêté du ministre chargé de la santé* » pris sur proposition du Directeur Général de l'Agence Nationale de la Sécurité du Médicaments et des Produits de Santé. Comme l'explique le Professeur Francis Caballero dans son ouvrage *Legalize it*²³, l'arrêté du 22 février 1990 repose sur cette même **définition circulaire**, que celle du droit international, ce qui est grave de conséquences, la répression étant sévère et l'accès aux soins totalement absents. Le législateur ne fixe aucun critère de classement, se contentant de renvoyer l'Administration à l'arrêté de classement du 22 février 1990, texte de nature réglementaire donc non voté par le Parlement. Or, le législateur avait plusieurs outils à sa disposition d'ordre pharmacologiques (pharmacodépendance), toxicologiques (toxicomanie), sanitaires (risques pour la santé) ou même juridiques (cf. Droit International). Le problème est qu'il est **totalement impossible** d'en trouver un qui convienne aux drogues illicites comme le cannabis sans s'appliquer aussi aux drogues licites comme le tabac et l'alcool. D'où l'absence de définition légale d'un « stupéfiant ». Une telle situation est injuste et viole le principe de légalité criminelle. Notre système prohibitionniste en matière de stupéfiants et de cannabis en particulier, est totalement arbitraire.

1. 1. Le pays des Droits de l'Homme

Dans un arrêt du 18 Septembre 2018²⁴, les dix juges de la Cour Constitutionnelle Sud-Africaine ont déclaré qu'il n'était pas raisonnable de pénaliser un adulte consommant, possédant et cultivant du Cannabis à des fins de consommation personnelle dans un espace privé. La Cour jugea que la loi pénalisant ces activités personnelles contredit l'Article 14 de la Constitution du pays qui affirme que les citoyens « *ont le droit à la vie privée, incluant le droit à ne pas [...] se voir saisir ses possessions* »²⁵.

Dans le même sens, bien que depuis une perspective différente, la Cour Suprême du Mexique rendait le 31 octobre 2019 le cinquième jugement (faisant jurisprudence) déclarant que la pénalisation de la culture, de la possession et de la consommation privées de cannabis (et de tétrahydrocannabinol) était inconstitutionnelle, allant à l'encontre du principe du libre développement de la personnalité²⁶.

Quelques mois plus tôt le 30 juillet 2019, la Cour Constitutionnelle de Géorgie jugeait que la pénalisation de la possession et l'usage de cannabis, en privé, en l'absence de prescription médicale, constitue une

²² <https://www.norml.fr/usagers-cannabis-adultes-medical-recreatif-bien-etre/>

²³ <https://livrelibre.fr/esprit-frappeur/182-legalize-it-9782844053077.html> ; <https://www.norml.fr/boutique/legalize-it/> ; Page 34 - *Legalize it !* de Francis Caballero Éditions l'Esprit Frappeur N°160 / livrelibre.fr

²⁴ <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2018/30.html>

<https://www.golegal.co.za/cannabis-judgment-south-africa/>

²⁵ <https://europa.us7.list-manage.com/track/click?u=7661463396b2fc9d763392225&id=d10e77fec6&e=00532c5b02>

²⁶ 2020 : <https://www.marijuanamoment.net/mexican-supreme-court-again-extends-marijuana-legalization-deadline/>

2019 : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1133352/marijuana-recreatif-consommation-jugement-tribunal-congres>

2018 : <https://transformdrugs.org/press-release-mexican-supreme-court-ruling-means-recreational-cannabis-is-now-legal-for-adul>

2016 : https://elpais.com/internacional/2015/11/04/mexico/1446653691_530264.html

violation de l'Article 12 de la Constitution géorgienne garantissant « *le libre développement de la personnalité* »²⁷.

Ces développements judiciaires ne sont pas une surprise. Depuis des années, la pénalisation des activités personnelles liées aux drogues fait débat dans la communauté internationale. La plupart des agences des Nations Unies (Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme, OMS, ONUSIDA, PNUD, etc.) expliquent depuis des années que de telles lois violent le droit à la santé des personnes faisant usage de drogues²⁸, leur rendant plus difficile l'accès aux dispositifs sanitaires et sociaux, les exposant à des discriminations, marginalisations et stigmatisations²⁹, et générant des externalités négatives pour les usagers comme pour l'ensemble de la société.

En France, l'article 8 de la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) pose le principe de « droit au respect de sa vie privée » dans son premier alinéa, et précise limitativement, dans son deuxième alinéa, les modalités (proportionnalité) et domaines (besoins sociaux impérieux) pour lesquels la loi peut contraindre cette liberté. En France comme en Afrique du Sud ou ailleurs dans le monde, la restriction du droit à la vie privée pour les usages personnels de Cannabis ne constitue ni un besoin impérieux, ni une réponse proportionnée. Pourtant, en dépit de nombreuses Questions Prioritaires de Constitutionnalité (QPC), rejetées pour ne pas affaiblir l'application de la loi, et quelques recours à la Cour Européenne des Droits de l'Homme (pour des cas vraiment particuliers), la loi française continue de contredire le préambule de la Constitution française.

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui figure au Préambule de la Constitution de la Vème République française de 1958, consacre un certain nombre de libertés qui ne peuvent être limitées que par la protection d'un intérêt social supérieur, comme dans l'Article 5, « *la loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas* » et dans l'Article 4 qui fait écho à la question de la sphère privée en précisant que « *la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas autrui* ». La Déclaration consacre également le droit de propriété, lui aussi soumis à la mesure quant à sa restriction ou confiscation.

La France est signataire de traités internationaux imposant des règles particulières à l'usage du chanvre (*Cannabis sativa* L.), de ses dérivés ou de ses analogues en médecine. Cependant, **aucun traité ne régle ni n'impose de régime particulier sur les autres finalités d'usage de la plante de chanvre**. Les conventions internationales de contrôle des drogues ne régulent que les finalités médicales et scientifiques, et exemptent les finalités industrielles (c'est à dire autres que médicales et scientifiques)³⁰.

1. 2. Déjudiciarisation d'activités relevant des droits fondamentaux

La sémantique compte beaucoup dans les débats en cours sur le statut juridique du cannabis. D'après Alain Morel intervenant dans un débat au sein de la Fédération Française d'Addictologie (FFA), « *dépénaliser signifie que l'on renonce à punir pénalement un acte considéré jusque-là comme un délit. Dans le débat sur les drogues, dépénaliser signifie renoncer à punir pénalement l'acte de consommer des stupéfiants. Cette dépénalisation peut être de niveaux différents. Elle peut aller jusqu'à une*

²⁷ https://www.lrkt.lt/data/public/uploads/2018/10/vilnius-forum-2018_vidiniai.pdf

²⁸ FAAAT (2018, avril), «Major shift in global drug policies: the Human Rights Council catches up with the Commission on Narcotic Drugs», article web, <https://faaat.net/think-tank-en/cnd61-hrc37/>

²⁹ UNAIDS, «Changing laws that discriminate», 2019, <https://www.unaids.org/en/resources/documents/2019/changing-laws-that-discriminate>

³⁰ CND (1961-2020), Convention unique sur les stupéfiants de 1961, Conventions internationales de contrôle des stupéfiants, <https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/conventions.html>

déjudiciarisation : ce n'est alors plus une infraction »³¹. La déjudiciarisation consiste à retirer les sanctions judiciaires d'usage et de possession. Ce processus est déjà en cours dans de nombreux pays.

PENALISATION DE JURE				DEPENALISATION DE JURE				DEJUDICIARISATION
PENALISATION	DEPENALISATION DE FACTO							
Pénalisation systématique	Déviation du système de justice pénale	Déviation policière	Pas de sanction	Discretion du système pénal	Discretion administrative	Discretion policière	Pas de délit pour possession	Pas de mention "d'usage" ni de "possession" dans la loi
Loi de 1970 Amende forfaitaire délictuelle	Expérimentation Bobigny (2016)	Amende forfaitaire non délictuelle (2020)						Droit constitutionnel
France	Quelques états américains	Seattle Suisse	Pays-Bas	Allemagne Pérou Estonie	Portugal République Tchèque	Espagne Suisse	Uruguay	

Tableau 1 : Différents paliers de non-pénalisation et non-judiciarisation des activités d'usage et possession à des fins personnelles. NORML France 2020³²

RECOMMANDATION N°1

Déjudiciariser l'usage et la possession de cannabis.

1. 3. Alternative transitionnelle

Un amendement de l'article L.3423-1 du CSP permettrait à tous les patients de se protéger du risque légal sous couvert d'un suivi médical pour usage de cannabis (ou d'autres stupéfiants). Le médecin pourrait alors émettre un certificat d'usage médical du cannabis ou de suivi addictologique. Cette voie bien que fonctionnelle semble cependant précaire, tant qu'un système de distribution légale n'est pas en place pour les usages adultes car elle ferait porter la responsabilité de tous les usages sur les médecins, y compris les usages non-médicaux et non problématiques. Cependant, ce système peut être une bonne alternative transitionnelle.

RECOMMANDATION N°2

Amender l'article L3423-1 en supprimant au dernier alinéa « dans les conditions prévues par les chapitres II et IV du titre Ier ».

³¹ Débat sur légalisation, dépénalisation, décriminalisation, libéralisation des drogues, Alain Morel FFA, 2012 https://www.federationaddiction.fr/app/uploads/2012/04/legalisation_elements_de_langage.pdf

³² Adaptation de IDPC : Decriminalisation Comparison Tool <http://decrim.idpc.net/>

1. 4. Limitations proportionnées de l'usage de cannabis

La simple possession ne peut en aucun cas être restreinte, car elle est protégée en tant que droit fondamental et constitutionnel.

La loi du 23 mars 2019 autorise le principe du recours à l'amende forfaitaire en matière d'usage de stupéfiants et en fixe le montant (article L 3421-1 3° du CSP) et les quantités maximales (désormais fixée à 100 grammes de cannabis et 10 grammes de cocaïne par personne). Il est surprenant qu'une prohibition mise en œuvre au nom de la santé de l'utilisateur trouve ici une modulation purement punitive et financière, répondant au seul impératif de simplification, sans aucune prise en charge sanitaire: « *Dans la mesure où la nouvelle peine d'amende délictuelle forfaitaire est désormais détachée de toute prise en charge médicale (ou de tout stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants), on ne peut que s'interroger sur le nouveau fondement juridique du délit d'usage illicite de stupéfiant.* » écrit Maître N. Hachet pour NORML France. De plus, des disparités quant à la quantité maximum menant à cette amende se sont avérées variables dès l'application de cette loi selon les régions, les préfets et les procureurs.

Il s'agit pour NORML France - qui a saisi le Conseil d'État avec un collectif d'associations - **d'une atteinte disproportionnée à plusieurs principes** :

- Au principe de séparation des pouvoirs ;
- Au principe de séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement ;
- Au principe d'égalité devant la loi ;
- Au principe du droit à un procès équitable ;
- Au principe d'individualisation des peines garanti par la Constitution.

Ces multiples atteintes vont à contresens de l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Cependant, il est envisageable que des restrictions puissent être mises en place par rapport à l'usage. Dans les cas de consommation dans l'espace public, par exemple, une interdiction généralisée n'est pas envisageable : à l'instar du tabac et l'alcool, les nuisances spécifiques et conditions particulières doivent être considérées au cas par cas. Ainsi, la possibilité de mettre en place des arrêtés temporaires pourrait être laissée aux collectivités territoriales, limitée géographiquement et dans le temps comme pour la consommation d'alcool. Les lois en vigueur concernant la consommation du tabac en public semblent applicables pour limiter la gêne occasionnée par la fumée de cannabis pour les non-fumeurs.

Concernant le tabac, les dispositions de la loi n°91-32 du 10/01/1991 (dite loi Évin) posent le principe de l'interdiction de fumer dans les locaux à usage collectif, de toute publicité directe ou indirecte en faveur du tabac et des produits dérivés de toute distribution gratuite et de la vente aux moins de 16 ans. Le décret du 15 novembre 2006 l'a modifiée en étendant l'interdiction de fumer à d'autres lieux à usage collectif et enfin l'ordonnance n° 2016-623 du 19 mai 2016 met en place le paquet neutre.

Ainsi, par exemple, la cession de petites quantités à des tiers consentants, à titre gratuit, ne devrait pas être passible de sanctions. Seules des sanctions d'ordre administratif concernant des activités clairement nuisibles à autrui devraient être envisagées. Une telle réorientation permettrait de protéger les citoyens et citoyennes des effets pervers d'un passage par le système judiciaire ou pénitentiaire : proximité avec d'autres types de crimes ou délits, d'autres types de consommations, désocialisation, préjudices financiers, difficultés de retour à l'emploi, etc. Les sanctions pénales ne devraient être maintenues, dans

le respect de la proportionnalité des peines, qu'en cas d'infraction relative au trafic illicite de grande ampleur et pour les cas de graves préjudices portés à autrui.

RECOMMANDATION N°3

Limiter l'amende généralisée pour usage et détention de cannabis, aux seuls cas particuliers où l'usage nuit à autrui.

1. 5. Normalisation et refonte de la législation

Dans le cadre de la dépénalisation, la normalisation du cannabis doit pouvoir s'étendre à tous les domaines. Par exemple, dans les cas de vols, que ce soit sur des cultures personnelles (individuelles et collectives) ou commerciales (peu importe la filière), le dépôt de plainte auprès des services de police, et les démarches d'enquête subséquentes, doivent être possibles à l'instar de tout autre bien. De manière similaire, les compagnies d'assurance et autres services ne devraient pas utiliser le cannabis comme prétexte de refus de fourniture de services, de surfacturation ou de conditions hors-normes.

La refonte de la législation relative au cannabis nous semble également une opportunité que les pouvoirs publics devraient saisir pour permettre de recentrer le travail des forces de l'ordre sur des missions prioritaires comme l'atteinte aux biens et à l'intégrité de personnes.

Toute réforme devrait s'accompagner de dispositions réglementaires visant à réduire l'arbitraire et les inégalités, notamment ethniques, dans la répression et dans l'application des lois, les incarcérations et les inégalités d'accès aux soins, en particulier à travers la formation et l'éducation des forces de l'ordre. De telles mesures permettraient de lutter contre la discrimination des usagers et la stigmatisation de leurs pratiques, tout en facilitant l'accès aux droits et à la santé.

De la même manière, les disparités géographiques dans le traitement des infractions pourraient aussi être corrigées au moyen d'une formation du personnel judiciaire et administratif et de directives ministérielles claires pour l'égalité effective de traitement devant la loi sur tous les points du territoire, y compris en milieu rural, en zones urbaines défavorisées et dans les DROM/COM.

1. 6. Amnistie, réparations et indemnisations

Le principe d'application immédiate de la loi pénale plus douce, présent en droit français (voir par exemple l'article 112-1 alinéa 3 du Code pénal) fait écho, dans le cas du cannabis, au droit à un recours et à réparation pour les victimes de violations des droits humains (inscrit dans le droit international et dans les Conventions européennes relatives aux droits de l'Homme). En effet, cette note démontre clairement qu'une bonne partie de la loi de 1970 et de son application ont constitué une violation continue des droits fondamentaux (à la santé, à la vie privée, à la proportionnalité des peines, etc.) de centaines de milliers de citoyens français. Les citoyens ont le droit, non seulement à la réforme de cette loi, mais aussi à la reconnaissance de son impact sur leurs vies et sur leur dignité.

Ces principes d'application de la loi pénale plus douce et du droit à un recours et à une réparation intégrale du préjudice impliquent notamment la levée des peines pour les personnes condamnées pour des infractions à la législation sur les stupéfiants qu'une régulation rendrait caduques. L'Assemblée générale

des Nations unies a adopté des directives qui devraient être suivies, au cas par cas, pour les personnes dans ces situations. Ces directives incluent les principes suivants :

- **Restitution** : par exemple « la restauration de la liberté, la jouissance des droits de l'homme, de l'identité, de la vie de famille et de la citoyenneté, le retour sur le lieu de résidence et la restitution de l'emploi et des biens » ;
- **Indemnisation** : « préjudice physique ou psychologique ; occasions perdues, y compris en ce qui concerne l'emploi, l'éducation et les prestations sociales ; dommages matériels et la perte de revenus, y compris la perte du potentiel de gains ; dommage moral ; frais encourus pour l'assistance en justice ou les expertises, pour les médicaments et les services médicaux et pour les services psychologiques et sociaux » ;
- **Réadaptation** : « prise en charge médicale et psychologique ainsi que l'accès à des services juridiques et sociaux » ;
- **Satisfaction** : peut prendre de nombreuses formes, mais l'ONU cite des exemples intéressants tels que les « excuses publiques, notamment reconnaissance des faits et acceptation de responsabilité » ou la « commémorations et hommages aux victimes » ;
- **Garanties de non-répétition** : de la même manière, elles peuvent être de divers ordres, tels que le « contrôle efficace des forces armées et des forces de sécurité par l'autorité civile » ou encore le fait d'encourager « l'observation de codes de conduite et de normes déontologiques [...] par les fonctionnaires, y compris les responsables de l'application des lois, les personnels de l'administration pénitentiaire, des médias, des services médicaux, psychologiques et sociaux et le personnel militaire, ainsi que par les entreprises ».

RECOMMANDATION N°4

Prévoir une amnistie, l'effacement des casiers judiciaires, des mesures de restitutions, d'indemnisations, de réadaptations, de satisfactions et de garanties de non-répétition.

1. 7. De la dépénalisation à la régulation

La dépénalisation est un préalable indispensable, mais elle ne peut être que transitoire. Selon Alain Morel³³, « légaliser signifie donner un cadre légal à quelque chose ou à un acte qui n'en avait pas. Cela signifie ouvrir un accès légal à la substance. Réguler signifie rechercher les moyens politiques et juridiques les plus appropriés pour permettre aux individus et à la société de limiter les dommages liés à l'usage de substances, sans prétendre éradiquer ces substances ni exclure des mesures très restrictives selon les cas. C'est donc une démarche qui cherche à contribuer de façon pragmatique à la maîtrise de la relation entre les personnes et les drogues (ou autres types d'objet de plaisir), mais qui ne défend ni « la guerre à la drogue » ni l'idée d'une libéralisation a priori ».

La légalisation est un changement de paradigme. « Legalize it ! » a choisi cette stratégie en 2012 en proposant un texte clé en main pour un monopole d'État. La régulation est une approche plus pragmatique et prudente qui s'appuie davantage sur le développement d'un marché concurrentiel.

³³ Débat sur légalisation, dépénalisation, décriminalisation, libéralisation des drogues, Alain Morel FFA, 2012 https://www.federationaddiction.fr/app/uploads/2012/04/legalisation_elements_de_langage.pdf

2. RÉGULATION

Une bonne politique de régulation doit privilégier la RDR via un accès légal aux produits, sans laisser de parts du marché aux mains des organisations criminelles. La régulation de l'usage adulte devra donc fondamentalement s'articuler autour de la question du droit à l'accès, sans discrimination.

La régulation du cannabis à usage adulte devrait s'appuyer sur un système à trois voies de production et d'accès : autoproduction, Cannabis Social Club et modèle marchand innovant.



2. 1. L'autoproduction

2. 1. 1. Droit à l'autoproduction pour un usage personnel

Dès lors que l'usage et la possession dans la sphère privée sont reconnus comme non pénalisables, car relevant du droit à la vie privée, le fait d'interdire l'accès au produit reviendrait à violer le droit des personnes à posséder du cannabis et à en faire usage. Si l'usage est reconnu comme un droit, le fait de rendre possible cet usage semble évident puisque les activités préparatoires, telles que la culture et les récoltes - matériellement indispensables à l'usage et à la possession - **sont corrélatives au concept d'usage et de possession.**

L'accès au produit étant donc fondamental à l'exercice du droit d'en faire usage, il convient de laisser le droit aux usagers de produire leur propre cannabis. Une telle disposition n'est pas extraordinaire, ni incompatible avec un éventuel marché commercial régulé. On pourrait en effet la comparer à l'article 575 K du Code général des impôts qui autorise aux individus la culture du tabac pour des usages personnels : « *Il est interdit à quiconque de faire profession de fabriquer pour autrui ou de fabriquer accidentellement, en vue d'un profit, des cigarettes avec du tabac sauf [...] lorsque cette fabrication est effectuée au domicile du consommateur dans la limite de ses besoins personnels, par lui-même, par les membres de sa famille ou par des gens à son service* ». Avec seulement 1856 Infractions à la Réglementation sur l'Alcool et les Tabacs en 2019³⁴, cent fois moins que d'Infractions à la Législation sur les Stupéfiants, il apparaît qu'il n'y a que très peu d'abus connus dans le domaine de la culture du tabac domestique.

En Italie, la Cour Suprême de Cassation, interrogée sur ce point précis en décembre 2019, a déclaré que ne pouvaient être pénalisées « les activités de culture de petite échelle de caractère domestique, qui, en raison des techniques rudimentaires utilisées, du faible nombre de plantes, de la modeste quantité de produit pouvant être obtenue, et de l'absence d'indication de leur inclusion dans le champ du trafic de stupéfiants, apparaissent exclusivement destinées à l'usage personnel du producteur »^{35 36}.

³⁴ Chiffre Ministère de l'Intérieur, statistiques délinquances 2019, agrégation par NORML France.

³⁵ Cour Suprême : <http://www.giurisprudenzapenale.com/2019/12/27/la-decisione-delle-sezioni-unite-sulla-rilevanza-penale-della-coltivazione-modiche-quantita-cannabis-informazione-provvisoria/>

³⁶ NYtimes : <https://www.nytimes.com/2019/12/27/world/europe/italy-marijuana-growing-cannabis.html>

RECOMMANDATION N°5

Instaurer un droit à la production pour un usage personnel.

2. 1. 2. Quantités en autoproduction et visibilité

Parfois évoquée, l'option de limiter la quantité de l'autoproduction, quel que soit le moyen (nombre de plantes, surface cultivable, poids, volume ...), a des limites :

- Culture de variétés plus fortes en THC pour maximiser le rendement ;
- Incitation à l'utilisation de méthodes de culture néfastes pour l'environnement (culture intérieure, hydroponique...) ou pour la santé des usagers (utilisation d'engrais ou autres additifs pour booster les rendements, etc.) ;
- Manque de choix en variétés dans le cas du cannabis à usage thérapeutique.

Dans l'optique d'une réglementation du cannabis similaire à celle du tabac, il n'y aurait pas de raison d'instaurer un registre des auto-producteurs.

Par ailleurs, il faut se projeter dans un contexte où des filières et voies d'accès légales existeront en parallèle, rendant peu probable l'utilisation de l'autoproduction comme un moyen détourné de trafic – et le rendant identifiable plus facilement, sans besoin de registre, du fait du caractère réduit du marché souterrain.

RECOMMANDATION N°6

Ne pas imposer de limites de quantité à l'autoproduction.

L'interdiction de la « visibilité depuis la voie publique » de plants de cannabis cultivés à des fins personnelles dans un espace privé ne devrait en aucun cas figurer dans la loi. Une telle mesure générerait des discriminations causées par exemple par l'incapacité pour certains d'acquérir un logement permettant de cultiver sans visibilité depuis l'espace public. De plus, cela reviendrait à légitimer la violation de l'espace privé sur la base de la simple visibilité depuis l'espace public. La mesure alternative qui pourrait être envisagée serait l'interdiction de l'accessibilité de la plante cultivée depuis la voie publique. Une telle infraction ne devrait être passible que de sanctions administratives proportionnées.

2. 2. Cannabis Social Clubs

Pour diverses raisons (logement exigu, voisinage, handicap, manque d'envie, odeurs...) certains usagers ne pourront pas autoproduire leur cannabis. Bien que la majorité des adultes préférerait s'en procurer dans un lieu dédié, certaines personnes n'auront pas les ressources financières nécessaires pour le faire. Pour ces raisons, la liberté de déléguer sa capacité d'autoproduction à autrui, sans but lucratif, nous paraît essentielle.

Cette capacité peut se conjuguer à un droit, le droit d'association. Articulé avec le droit d'autoproduire dans la sphère privée, le droit d'association permet aux personnes usagères et cultivatrices de se réunir pour produire du cannabis et le redistribuer entre eux. Ce modèle, né en Espagne sous le nom de « Cannabis Social Clubs » (CSC), s'est désormais répandu en Europe, et même au-delà (comme en Afrique du Sud, ou encore en Uruguay qui a inscrit les CSC dans la loi)³⁷.

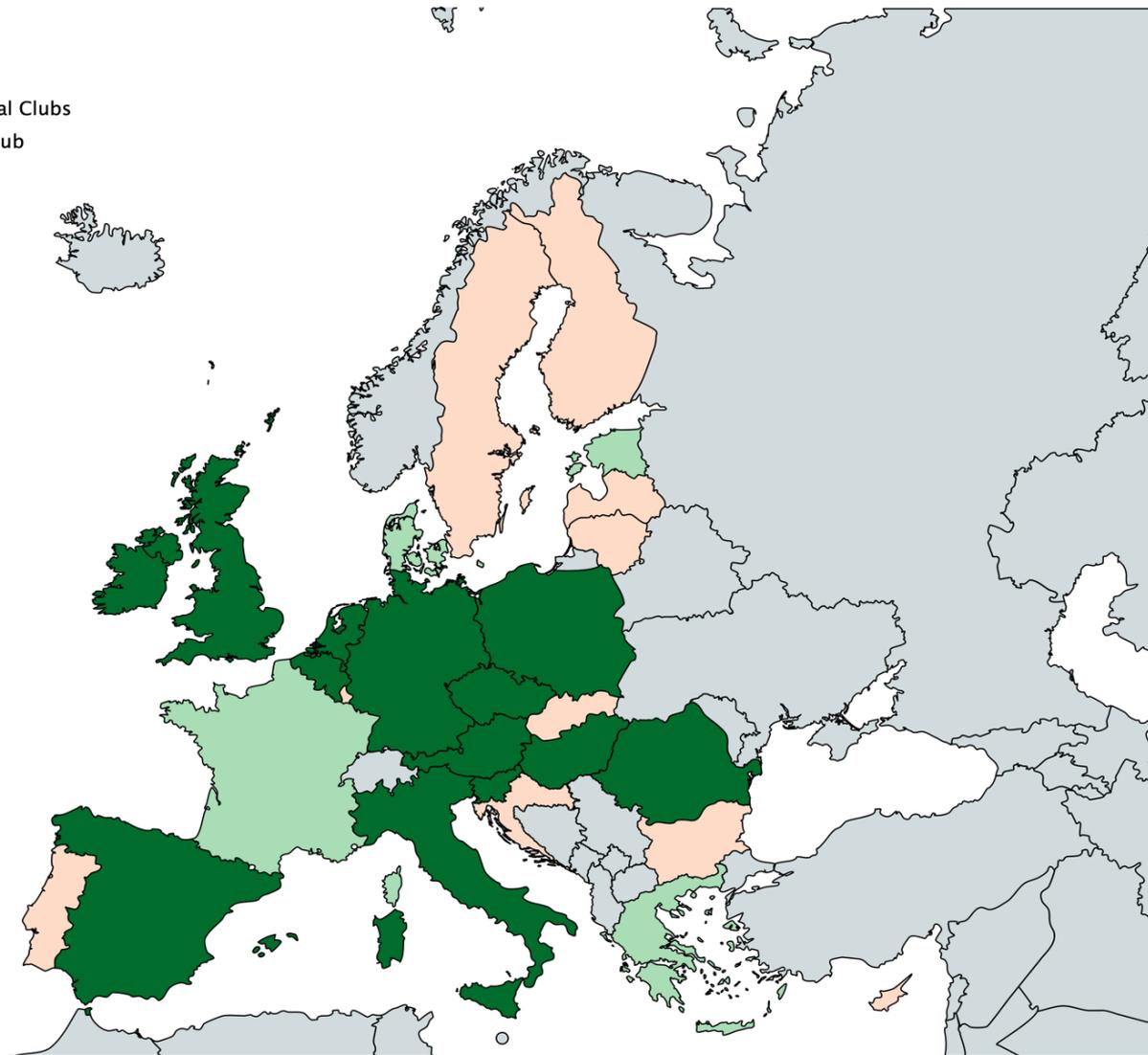
Un Cannabis Social Club

est un groupe de partage organisé sous forme **d'association à but non lucratif**, qui gère la **production** et la **distribution** de cannabis en cercle fermé pour les besoins **personnels** de ses membres, dans une approche **éthique et non-marchande**.

Figure 1 : Vue d'ensemble des Cannabis Social Clubs (CSC) en Europe³⁸

Légende

- Pays avec des Cannabis Social Clubs
- Pays sans Cannabis Social Club
- Incertain



Created with mapchart.net

³⁷ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9073255.htm>
http://lamri.fiu.edu/lamri-events-and-videos/2016/new-lamri-reports-on-uruguay-growing-resistance-to-cannabis-regulation/clubes-canbicos-en-uruguay_final-1.pdf

³⁸ «Mapping Cannabis Social Clubs in Europe», Mafalda Pardal and Tom Decorte, European Journal of Criminology.

« Le concept de vie privée dans l'Article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme inclut le droit d'établir et entretenir des relations avec d'autres êtres humains aux fins d'épanouissement de sa personnalité, et cela s'étend au droit d'association »³⁹. Dans le jugement *Affaire Niemitz c. Allemagne*, arrêt du 16 décembre 1992, la Cour Européenne des Droits de l'Homme rappelle que « Le respect de la vie privée doit aussi englober, dans une certaine mesure, le droit pour l'individu de nouer et développer des relations avec ses semblables »⁴⁰.

La culture collective comme la consommation en groupe dans la sphère privée sont donc non seulement couvertes par le droit à la vie privée, mais aussi protégées par le droit d'association. Plus qu'une alternative, la création de CSC est un droit.

2. 2. 1. Informer et protéger l'utilisateur pour un impact positif sur la santé publique

Le modèle des CSC constitue une approche novatrice en termes de Réduction des Dommages et des Risques associés à l'usage, et ont démontré être une excellente réponse sanitaire à ces dommages⁴¹. La Fédération Bruxelloise de Promotion de la Santé explique dans une note que : « le modèle des Cannabis Social Clubs s'inscrit dans le cadre de la promotion de la santé »⁴², les décrivant comme « des associations sans but lucratif dans lesquelles les personnes usagères décident de reprendre le contrôle de leur santé : en refusant de devoir se fournir dans un marché dérégulé, qui empêche d'identifier la qualité du produit ; en décidant d'adopter des méthodes de culture biologiques ; en discutant collégialement du prix du produit ; en échangeant sur les manières les moins nocives de consommer ».

Une étude qualitative sur les CSC en Espagne a permis de constater que la disponibilité d'un produit de qualité et les mécanismes de son contrôle, la disponibilité de différentes souches de cannabis et la connaissance de leurs différents effets psychoactifs, le contrôle accru de la consommation personnelle de cannabis, le partage et l'interaction informels d'informations, la diminution de la stigmatisation et des risques criminels ont entraîné une réduction des dommages et des risques pour la santé des membres. Elle conclut ensuite que ce modèle est réalisable pour la mise en œuvre de politiques de santé publique à condition que tous ces paramètres de RDR soient favorisés de manière formelle et informelle par l'association et les membres⁴³.

L'ambiance conviviale et la possibilité de consommer sur place a aussi l'intérêt d'éviter l'isolement des consommateurs. Le partage entre membres permet de faire connaître et de fournir du matériel pour consommer plus sainement.

Dans la philosophie des CSC, puisque l'objectif poursuivi par les membres d'un cercle privé de consommateurs avertis est avant tout de bénéficier du meilleur rapport qualité-prix, l'incitation à l'achat n'est pas une priorité. La structure de production est en adéquation avec la demande des membres.

³⁹ Marks. Defining "personal consumption" in drug legislation and Spanish cannabis clubs. *Int. & Comp. Law Quarterly*. <https://scihub.st/10.1017/S0020589318000404>; traduction NORML France

⁴⁰ <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22languageisocode%22:%5B%22FRE%22%5D%22appno%22:%5B%2213710/88%22%5D%22documentcollectionid%22:%5B%22CHAMBER%22%5D%22itemid%22:%5B%22001-62344%22%5D%7D>

⁴¹ 2019. Parés-Franquero et al. Use and habits of the protagonists of the story: CSCs in Barcelona. *J Drugs Issues*, 2018. Pardal. "The difference is in the tomato at the end": Understanding the motivations and practices of cannabis growers operating within Belgian CSCs. *Int. J Drug Policy*.

https://stop1921.be/site/wp-content/uploads/2020/01/2101027_CP_Dossier-de-presse_FINALFINAL.pdf

https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/Civil/Cannabis_Social_Club_International_Proposal_Group/CSC_UNGASS2016_FRA.pdf

⁴² Les Cannabis Social Clubs : un dispositif de Promotion de la Santé ? Note de la Fédération Bruxelloise de Promotion de la Santé, <https://stop1921.be/site/wp-content/uploads/2020/03/FBPS-Soutien-Cannabis-Social-Clubs.pdf>

⁴³ Belackova et al. (2016). Qualitative research in Spanish cannabis social clubs: « The moment you enter the door, you are minimising the risks. » *Int J Drug Policy*.

2. 2. 2. Asphyxier le marché noir en rendant les produits accessibles

L'accessibilité des produits du cannabis est un atout du modèle pour asphyxier le trafic. En produisant en fonction de la demande, les CSC rendent aussi accessible une grande diversité de produits. Les usagers n'ont donc pas besoin de se fournir ailleurs.

Les dimensions temporelles et géographiques sont importantes à prendre en compte. Les CSC ont des horaires d'ouverture choisies en fonction des modes de vie de leurs adhérents (en soirée, les week-ends...) voire décidés par eux. La disponibilité peut donc être très forte et éviter encore des achats illicites. Un bon maillage territorial des CSC pourrait être favorisé par les acteurs publics locaux et permettre une couverture totale (agglomérations, campagnes, DROM-COM...) et donc efficace. Cependant, sans incitations, uniquement en facilitant les démarches administratives aux usagers pour créer leur club, on peut présumer qu'un déploiement des CSC serait très rapide.

2. 2. 3. Donner à l'État des outils de contrôle et faciliter la transition vers une régulation bénéfique pour la société

L'inscription à un CSC n'est possible qu'après vérification de l'identité de la personne. Celle-ci est d'ailleurs vérifiée à chaque entrée, en même temps que la carte ou le badge de membre. Cette démarche permet un contrôle de l'âge légal. D'autres contrôles peuvent être mis en place comme des inspections, tant que celles-ci visent uniquement à vérifier la bonne gestion et la cohérence avec les objectifs de Réduction des Dommages et des Risques, de qualité des produits et de gouvernance partagée.

Un autre aspect facilitateur de ce modèle est qu'il existe déjà depuis 2006 en Espagne. En France, les clubs existent déjà : clubs de dégustation de vin et de cigares, association de permaculture mettant en commun du matériel et partageant les récoltes, etc. La structure n'est donc pas nouvelle, ni l'objet, seulement le sujet et ses produits.

Les CSC créeront aussi des emplois⁴⁴. Ils donneront une opportunité à de nombreux cultivateurs de vivre de leur passion et de « sortir de l'ombre » en quittant le marché noir et en participant à un projet social.

RECOMMANDATION N°7

Mettre en place un modèle français de Cannabis Social Club.

2. 3. Modèle marchand régulé

Un volet marchand pour la production et la distribution de produits du cannabis pour des usages adultes est nécessaire. L'autoproduction et les CSC seuls ne couvriront pas l'ensemble de la demande : les personnes sans moyen de locomotion, les personnes à mobilité réduite, les personnes en déplacement dans le territoire, les touristes ou les nouveaux arrivants, n'auraient pas nécessairement accès aux CSC ou la possibilité d'autoproduire. Pour être sûr de ne laisser aucune part au marché parallèle, ce troisième pilier est indispensable.

⁴⁴ Source : Note CAE du 20 juin 2019 où (attention) il est recommandé l'instauration d'un monopole public de la production et de la distribution du cannabis récréatif et l'encadrement par une agence indépendante. Selon cette note, la légalisation en France entraînerait la création de 27 500 à 80 000 emplois et 250 à 740 M€ de cotisations sociales pour un total de 2,8 Md de recettes fiscales. (voir site www.cae-eco.fr)

Cependant, la vente commerciale de tels produits comportant des risques pour la santé, il semble préférable de favoriser les initiatives d'économie sociale et solidaire alternatives (SCOP, SCIC, association loi 1901), notamment du fait de modes de production raisonnés et de circuits courts facilitant la traçabilité. Nous suggérons de mobiliser la politique locale et de permettre aux municipalités de lancer des projets d'innovation sociale autour du cannabis. Privilégier un tel circuit participerait à l'implication citoyenne et permettrait de développer un réseau national égalitaire, les communes étant le meilleur échelon pour engager le pays vers une régulation du marché pragmatique et efficace.

RECOMMANDATION N°8

Privilégier un modèle marchand social et solidaire et des circuits courts alternatifs.

La partie distribution pourrait également être diversifiée, avec notamment des comptoirs spécialisés de type Cannabistrot™. Plutôt que des licences de type débit de boissons, des licences professionnelles octroyées par aptitudes seraient préférables. Cela permet d'éviter les barrières à l'accès pour les petits entrepreneurs - et les risques de concentration monopolistique - tout en assurant une sécurité de base pour une bonne gestion (contrôles de qualité, compétences managériales, service client, prévention...). En l'absence de formation spécifique, toutes les formations du domaine sanitaire et social de niveau 3 (CAP, BEP) compteraient pour la délivrance de licences de distribution. Des formations courtes de type HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) pourraient être requises en complément.

Les magasins spécialisés vendraient donc l'ensemble de la gamme, dont les produits qui nécessitent des indications sur la provenance, la conservation et l'utilisation. Certes, le réseau des buralistes pourrait aussi faciliter la distribution en zone isolée, avec une liste réduite de produits. Toutefois, NORML France considère que la proximité de vente du tabac et du cannabis n'est pas idéale en matière de RDR.

La disponibilité des produits du cannabis dans les réseaux de la grande distribution (grandes surfaces, magasin de déstockage, de ventes en gros, ou dit « d'usines ») mettrait en difficulté l'ensemble de la filière avec des prix très bas (prix de gros, promotions agressives, pression sur la production...). En plus d'être en contradiction avec les messages préventifs de RDR, ce serait défavorable à la mise en place d'une économie sociale et solidaire autour du cannabis.

RECOMMANDATION N°9

Ouvrir le marché de la distribution à des boutiques spécialisées, autoriser une offre de produits restreinte chez les buralistes et refuser la vente en grande distribution.

Le récent dispositif de confinement mis en place suite à la situation de pandémie de SARS-CoV-2, a notamment eu pour effet d'accroître les ventes de cannabis, sous toutes ses formes, via internet et les réseaux sociaux. Il semble nécessaire d'anticiper l'impact de ce type de vente dans un cadre régulé afin notamment d'éviter les fraudes et autres arnaques qui sont déjà très répandues avec l'actuelle prohibition. Ce canal présente l'avantage de l'accessibilité dans les zones reculées (livraisons à domicile), tout en constituant un support potentiel privilégié pour la diffusion d'information et de prévention ciblée au consommateur.

RECOMMANDATION N°10

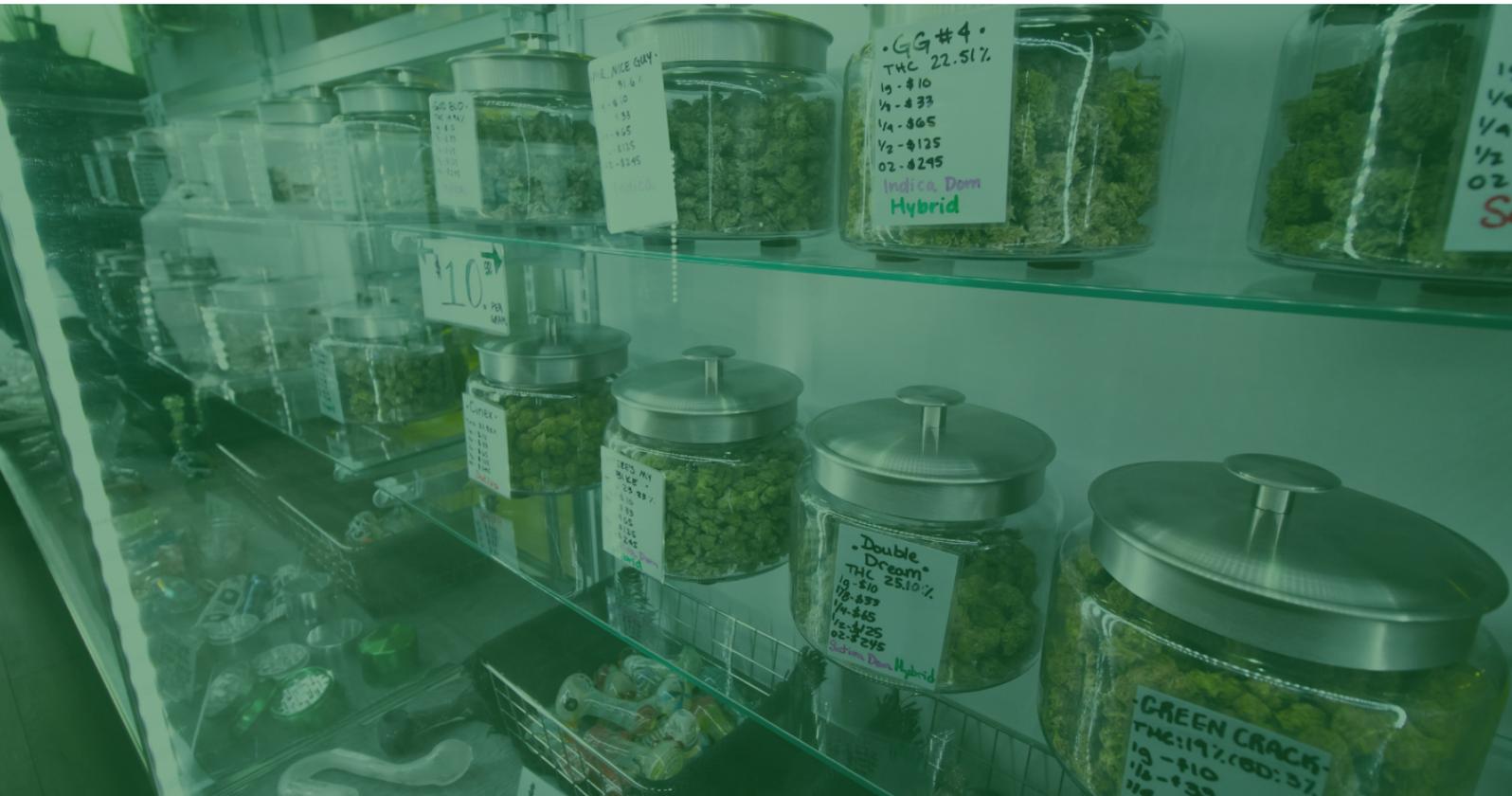
Réguler la vente en ligne et la livraison à domicile.

Il faut fortifier un réseau local de proximité proposant une offre variée, afin de résister face aux risques majeurs que représentent les capitalisations étrangères dans le secteur du cannabis légal et à la probabilité que des « géants du cannabis » en ligne apparaissent. C'est une raison de plus pour mettre en place un modèle reposant sur l'autoproduction, les CSC et un modèle marchand diversifié à l'échelle locale.



Partie III

BIEN PENSER LA RÉGULATION CONTRAINTE ET OPPORTUNITÉS



La régulation peut échouer. Elle peut amplifier, pérenniser des problématiques existantes, voire en générer de nouvelles. Pour anticiper les risques d'échecs dus à une réglementation imparfaite, il faut absolument couper l'herbe sous le pied des trafics illicites, et, pour ce faire, couvrir l'ensemble de la demande en intégrant tous les acteurs de l'offre dans le secteur légalisé. Plus généralement, dans cette partie, nous aborderons les facteurs de réussite de la régulation : un marché construit de façon efficiente, en intelligence avec l'environnement et favorisant l'éducation, la prévention et la RDR.

La santé publique, la sécurité, la justice sociale, les politiques carcérales, l'emploi, l'économie, l'éducation, l'environnement, la société en général, les relations avec les régions de culture traditionnelle, en particulier les DROM/COM et certaines anciennes colonies peuvent nous guider non seulement pour réparer les dommages créés, mais aussi pour envisager une régulation équitable et efficace. Les différentes expériences, menées par de plus en plus de pays, confirment que les modalités de régulation sont essentielles pour déterminer l'impact, la qualité et la durabilité d'une nouvelle législation.

1. UNE RÉGULATION DU MARCHÉ RATIONNELLE ET PRAGMATIQUE

La facilité des échanges sur Internet, et en particulier l'existence du darknet, oblige à proposer un modèle qui satisfera les attentes des consommateurs, aussi bien tarifaires que qualitatives, faute de quoi les marchés alternatifs souterrains resteraient plus attractifs que le marché légal. C'est pourquoi il faut à tout prix éviter les limitations excessives – taux, variétés, barrières à l'accès etc.

Pour concurrencer effectivement le marché noir, il faudra s'assurer de :

- Garantir l'accès sans discrimination (géographique, horaire, prix) ;
- Ne pas laisser hors-régulation certains types de produits ;
- Éviter d'assimiler la concentration à la « dangerosité ».

Par ailleurs, le suivi d'indicateurs clés est une condition de réussite importante : réfléchir en amont aux indicateurs servant à suivre et évaluer le succès et l'impact des réformes. Les informations issues des évaluations des changements de l'offre et de la demande dépendent des données collectées mais aussi des indicateurs et outils de suivi choisis.

1. 1. Une politique fiscale intelligente et soutenant la santé

Concernant la politique fiscale, une approche différenciée pourrait être adoptée, avec :

- Aucune taxation sur l'autoproduction, ni individuelle ni collective (on ne taxe pas l'autoproduction de piments, ni même l'autoproduction de tabac).
- Le modèle marchand pourrait, quant à lui, se voir appliquer une taxe supplémentaire – ce modèle a montré ses avantages à l'étranger, particulièrement à travers le fléchage des usagers vers l'éducation, la prévention et la santé, des revenus fiscaux et des taxes sociales de la vente commerciale de produits du cannabis. Ainsi, « *les recettes fiscales liées à la légalisation du cannabis récréatif dans les États de Washington et du Colorado ont dépassé le montant des taxes*

collectées au titre du tabac. Une partie est allouée à des actions de prévention, d'information et de communication à destination notamment des plus jeunes »⁴⁵.

- Un taux d'accise, unique, sur la seule vente de produits pour usages adultes, serait institué dans le système commercial.

Concernant un éventuel taux d'accise sur les produits du cannabis pour usage adulte, indexer la taxation sur les seuils de THC serait une erreur dans le cadre du marché commercial. Le taux de THC (relatif aux taux des autres cannabinoïdes comme le CBD, qui modèrent les effets « euphorisants » du THC) n'est pas comparable au taux d'alcool dans les spiritueux. Une telle politique fiscale provoquerait vraisemblablement des détournements et contournements, portant atteinte à la cohérence et à l'applicabilité de la législation.

Par ailleurs, un taux réduit de TVA devrait pouvoir s'appliquer aux outils de consommation à moindre risques tels que les vaporisateurs. Ces outils, extrêmement efficaces pour lutter contre les dommages sanitaires liés à la consommation de tabac et de cannabis par combustion, nécessitent un investissement de la part des usagers qu'une TVA réduite permettrait de faciliter. Ainsi, la liste des Produits et Prestations remboursables (LPPR) de l'Assurance Maladie réserve sa section 7 aux « Dispositifs médicaux pour autres traitements et articles divers » avec un taux de TVA réduit à 5,5 %⁴⁶.

1. 2. Produits fortement dosés en THC

Souvent diabolisés à tort, les produits « concentrés » participent également à la logique de la RDR. En effet, chez la plupart des consommateurs ces produits peuvent être d'importants outils de réduction des dommages. Il est sanitaire préférable de consommer en « dabs » (méthode de vaporisation à haute température de concentré à l'aide d'une pipe à eau) des produits fortement dosés en THC plutôt que de fumer une dizaine de cigarettes de tabac mélangé quotidiennement.⁴⁷

Les modes de consommation de ces produits reposant le plus souvent sur la vaporisation (la combustion dégradant la majorité des principes actifs), le rapport prix/quantité/effet de ces substances orienterait les usagers vers des méthodes de consommation plus propres comme des vaporisateurs.

Les produits concentrés contemporains ainsi que les produits traditionnels (e.g. : charras, haschich) devront entrer dans le cadre de la régulation : une demande existe pour ces produits et ne pas les inclure reviendrait à assurer aux marchés clandestins une voie de subsistance.

Concernant les aliments consommables (edibles), une logique similaire de réduction des dommages et des risques s'impose. Il est indispensable d'éduquer aux effets généraux de la consommation de cannabis par ingestion ainsi qu'aux effets spécifiques du produit en question. Des bonnes pratiques de consommation responsable et de prévention des risques sont à instaurer. Certains produits étant des confiseries, gâteaux ou biscuits, le conditionnement et l'étiquetage ne doivent pas attirer l'attention des enfants et devraient comporter des conseils d'utilisation et les indications nécessaires pour connaître les teneurs en cannabinoïdes⁴⁸.

⁴⁵ https://inhesi.fr/sites/default/files/pages/files/2019-12/rapport_cannalex_0.pdf

⁴⁶ Depuis le 1er Janvier 2014 (art. 68, loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificatives pour 2012 et art. 6, loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. Le taux annoncé à 5 % selon la loi de 2012 a été abrogé par l'article 6 de la loi de 2013, au 1er janvier 2014, le taux réduit est donc resté à 5,5 %, «Le taux de tva applicable aux dispositifs médicaux a usage individuel (lppr)», https://cerahtec.invalides.fr/doc/Vue_ensemble_differeents_Taux_TVA_applicables_DM.pdf

⁴⁷ FAAAT (2016, octobre), « Réguler le taux de THC ? Le piège à éviter », note de synthèse, <https://faaat.net/wp-content/uploads/FAAAT-taux-THC-Oct2016.pdf>

⁴⁸ Voir III. « Étiquetage et packaging »

En ce qui concerne les produits destinés aux usages adultes, il sera nécessaire d'appliquer une approche fondamentalement différente à celle concernant les produits alcoolisés. En effet, les boissons alcoolisées enivrent au travers d'une seule molécule : l'éthanol. Le cannabis, on l'a vu, est composé de plus d'une centaine de cannabinoïdes ne provoquant pas tous « l'ivresse cannabique » mais contribuant plutôt, par un subtil mélange biochimique, aux effets parfois potentialisant, d'autres fois antagonistes, du THC et d'autres principes actifs (terpénoïdes et flavonoïdes notamment) agissant en synergie. Le contrôle du seul taux de THC pour un titrage efficace, comme c'est le cas avec le degré d'alcool par volume, n'est donc pas pertinent car incomplet.

La demande en produits plus fortement titrés ne disparaîtra pas par simple décision légale. Lorsque ces produits restent illégaux - ou surtaxés - des acteurs du marché illicite se positionnent rapidement pour répondre à la demande. Ainsi, du fait d'un manque de choix et de la qualité moyenne du cannabis proposé par la Société Québécoise Du Cannabis (SQDC), beaucoup de consommateurs optent pour une solution transfrontalière en se rendant à 45 minutes de Montréal à Kanesatake. La communauté autochtone y vend au marché gris, dans des cabanes le long de la route, de nombreuses variétés de cannabis, réputées plus concentrées en principes actifs et à meilleur prix dans un environnement plus convivial⁴⁹.



Figure 2 : A gauche, une fleur issue de Kanesatake, à droite une fleur de Pink Kush de la SQDC

Qualité, variété et prix sont donc les principaux déterminants de la réussite d'une transition complète du marché illégal vers le marché légal.

De plus, de nombreuses options existent pour contourner une telle mesure, aussi simples que des différences de taille, d'affinage ou de séchage des produits herbaux du cannabis qui permettent à l'utilisateur final d'obtenir, sans grands moyens, un produit final plus concentré qu'au moment de sa vente. La fabrication artisanale de concentrés, même à base d'herbe faiblement titrée, est facile et bien documentée. Elle présente des risques, dus entre autres au maniement de solvants d'extractions aux propriétés inflammables. Proposer des produits « concentrés » dans le système marchand permettrait d'éviter les risques liés à la fabrication artisanale d'extraits, distillats et concentrés.

Dans la région espagnole de Catalogne, une augmentation du taux de THC a bel et bien été notée au cours des dernières années, en parallèle au développement de nombreux Cannabis Social Clubs. Cette hausse était cependant accompagnée d'une augmentation proportionnelle, voire supérieure, du taux de CBD présent dans les échantillons analysés. Or, le CBD a un effet antagoniste sur le THC, amenant à relativiser la hausse de la puissance finale des produits par rapport à la hausse du THC présent.

⁴⁹ <https://www.journaldemontreal.com/2020/07/07/le-joint-de-la-reconciliation-economique-a-kanesatake>

En 2015, selon le ministère régional de la Santé, seulement 4,2% des échantillons contenaient une concentration en THC supérieure à 15% ; 16,6% titraient entre 10 et 15%, et 79% des échantillons restants contenaient moins de 10% de THC, amenant à relativiser la part de la demande pour les produits fortement titrés.

Plutôt que de limiter le taux de THC des produits concentrés, il s'agirait d'apporter des données informatives pour le consommateur, en particulier via l'étiquetage⁵⁰.

RECOMMANDATION N°11

Développer des outils et diffuser les bonnes pratiques de Réduction des Dommages et des Risques (RDR) spécifiques aux produits fortement dosés et aux produits comestibles.

RECOMMANDATION N°12

Ne pas imposer de limite en taux de THC pour les produits en vente.

1. 3. Une publicité adaptée aux différents usages

La publicité pourrait être autorisée dans les lieux de vente et de consommation dédiés : dans les CSC, comptoirs spécialisés avec espaces d'usage dédiés et autres salles de consommation. Ces lieux pourraient devoir afficher une superficie équivalente de messages de prévention et de publicité, le cas échéant.

La publicité devrait par ailleurs être permise dans les médias spécialisés – qui existent déjà – dans différents formats. Dans l'espace public, seules des campagnes de prévention seraient visibles.

2. UNE RÉGULATION GUIDÉE PAR L'ÉTHIQUE ET L'INCLUSION

De façon comparable à la médecine holistique qui considère l'individu dans sa totalité, nous pensons qu'une réglementation holistique est nécessaire, intégrant des préoccupations pour les individus, mais aussi pour l'environnement. Ce besoin est particulièrement criant dans le contexte de la crise climatique et de biodiversité à laquelle s'affronte notre société pour les générations à venir.

2. 1. La protection du patrimoine et de la diversité génétique

La réglementation du cannabis ne devrait pas être limitée en ce qui concerne les variétés (ou cultivars), car comme pour la vigne, il faut donner le droit aux botanistes de créer et de développer des variétés ayant divers taux de cannabinoïdes mais aussi différents terpènes et flavonoïdes (goût et odeur). Ces mêmes variétés s'adapteront à chaque climat local se divisant en plusieurs phénotypes, permettant de développer un label « cannabis français » et des spécifications typiques de nos terroirs.

⁵⁰ Voir III. « Étiquetage et packaging »

LE PROTOCOLE DE NAGOYA ET L'APA

Comme l'a rappelé à la mission d'information Kenzi Riboulet-Zemouli, « *Il me semble qu'il en va de la responsabilité nationale, au nom du principe de précaution évoqué à l'Article 5 de la Charte de l'environnement de 2004 (présente en préambule de la Constitution française), d'éviter la biopiraterie en appliquant pleinement les dispositions du Protocole de Nagoya, de façon contraignante, au Cannabis.* »⁵¹

AOC et AOP

Depuis plusieurs années, l'État de Californie travaille à la mise en place d'un programme d'Appellations d'Origine Contrôlée pour les produits du cannabis, pour indiquer sa provenance et son terroir, qui influencent son caractère et sa composition phytochimique. Le système est similaire à la réglementation des appellations d'origine et indications géographiques en Europe⁵². En vertu de la nouvelle loi, il sera interdit aux cultivateurs et aux transformateurs d'utiliser le nom d'une ville ou d'une autre région désignée pour la commercialisation d'un produit, à moins que tout le cannabis de ce produit ne soit cultivé dans cette région, des protections similaires s'appliquant déjà au niveau des comtés.

Il y a deux modalités. Pour les cultivateurs en plein air, la nouvelle loi reconnaît l'importance du terroir comprenant la terre, combinaison unique de sol, de soleil et d'autres facteurs environnementaux qui peuvent influencer le caractère d'une plante de cannabis, et les savoir-faire des petits paysans cultivateurs de cannabis (à l'instar des AOP en France). Pour les cultivateurs d'intérieur, un système permet de représenter une ville ou de tirer profit du cachet régional (à l'instar des IGP)⁵³ sans pour autant empiéter sur la spécificité des produits cultivés en plein air, et liés à un terroir...

RECOMMANDATION N°13

Encourager la diversité génétique dans un cadre régulé pour protéger les variétés et spécificités territoriales par un système d'appellation et de certification.

2. 2. La question des biotechnologies

La production de Cannabis sativa L. est une filière en constante évolution : à l'image d'autres secteurs agricoles, des innovations techniques, pratiques et technologiques bouleversent le continuum multiséculaire de culture de chanvre à travers le monde.

Les néocannabinoïdes, des versions artificielles de produits du cannabis sont apparues sous la prohibition comme un moyen de détourner la législation basée sur l'identification chimique des cannabinoïdes de la plante de Cannabis (phytocannabinoïdes). Ces "néocannabinoïdes" de synthèse (Spice, K2, etc.) qui alimentent désormais le marché noir sont un danger, parfois mortel, pour les consommateurs non informés. L'absence d'information sur leur pharmacologie et leur toxicité rend difficile leur identification, contrairement au Cannabis et à son THC. Alerté par des usagers victimes,

⁵¹ Cannabis, Social Clubs, Biodiversité, Protocole de Nagoya, Appellations d'Origine : Contribution à l'Assemblée Nationale, Kenzi Riboulet-Zemouli, mars 2021

https://www.researchgate.net/publication/349767916_Cannabis_Social_Clubs_Biodiversite_Protocole_de_Nagoya_Appellations_d%27Origine_Contribution_a_l%27Assemblee_Nationale

⁵² Origins Council, la Fédération de petits producteurs de Cannabis en Californie à l'origine des A.O cannabis :

<https://originscouncil.org/services/>

⁵³ <https://www.marijuanamoment.net/california-governor-approves-changes-to-marijuana-banking-and-labeling-laws/>

NORML France a récemment relayé une information concernant des « fleurs de CBD » vaporisées de néocannabinoïdes aux effets particulièrement sévères dans la région de Nevers, puis les a envoyées au dispositif SINTES de l'OFDT pour qu'elles soient analysées⁵⁴. Ce premier type de molécules appelé « néocannabinoïdes » de type Spice, K2, AB-FUBINACA, HU-210, etc. n'existe pas dans la nature, ce sont des designer drugs⁵⁵ inventées par l'Homme. Ils représentent un risque important, en particulier d'un point de vue sanitaire.

Phytocannabinoïdes de synthèse. Un second type de cannabinoïdes de synthèse, qui sont des répliques exactes des phytocannabinoïdes naturellement présents dans le Cannabis sativa L., peuvent être obtenus soit in vitro, soit par des plantes de Cannabis génétiquement modifié, soit à travers des micro-organismes génétiquement modifiés, présente un risque pour l'emploi et la compétitivité. Quelle que soit son origine, la molécule finale est la même. Cependant, les coûts, modalités et régulations de production divergent⁵⁶.

Face aux enjeux de brevetage du vivant, la recherche et développement concernant le Cannabis génétiquement modifié est aussi à l'ordre du jour dans de nombreux pays. Il existe déjà des brevets sur des variétés de cannabis génétiquement modifié. « *L'application des méthodes de transgénése au secteur des cannabinoïdes fait l'objet d'une certaine anticipation parmi les usagers, les professionnels [et les investisseurs⁵⁷]. L'une de ces applications [consiste à développer des] souches de micro-organismes génétiquement modifiés producteurs de phytocannabinoïdes. Ce nouveau mode de production représente potentiellement une menace pour les producteurs et transformateurs de [...] Cannabis sativa du fait qu'il se présente comme une technologie substituable à la plante* » écrit K. ZIO pour NORML France.

RECOMMANDATION N°14

Intégrer les enjeux éthiques, sanitaires et socio-économiques de la révolution biogénétique aux décisions à venir dans le cadre de la régulation.

2. 3. Un marché du cannabis à taille humaine, non discriminant

Il est important que le futur régime de régulation permette des avancées sociales, notamment en termes d'emploi, d'inclusion sociale et de pouvoir d'achat des personnes socialement défavorisées. Pour ce faire, il faut penser et verbaliser l'intégration de tous les acteurs actuels liés au marché illégal, dans le cadre de différents programmes de reconversion adaptés y compris pour les personnes incarcérées pour infractions à la législation relative au cannabis.

Les opposants à la réglementation du cannabis objectent fréquemment un risque de reconversion des trafiquants et petits revendeurs vers d'autres stupéfiants réputés plus dangereux que le cannabis. Ce cas de figure paraît possible si aucune solution de transition vers le marché légal n'est proposée aux acteurs actuels. L'expérience étrangère semble montrer que les vendeurs/producteurs du bas de l'échelle du marché illicite sont enclins à se conformer à des normes et règles légales, lorsque c'est possible et encadré.

⁵⁴ <https://twitter.com/NORMLfr/status/1319543421770649600>

⁵⁵ Liste des substances psychoactives, <http://www.pharmacologie.u-bordeaux2.fr/fr/pharmacodependance/listeDE.htm>

⁵⁶ Zio K. (2020), <https://www.norml.fr/micro-organismes-genetiquement-modifies-cannabinoïdes-consequences/>

⁵⁷ <https://observer.com/2019/09/gmo-marijuana-effects-identification/>

Il semble opportun d'anticiper cette reconversion en l'accompagnant, en instituant un système incorporant des « facilités » législatives d'ordre socio-économique pour l'intégration des jeunes et des personnes en situation précaire qui ont été majoritairement affectées depuis cinq décennies. Différentes échelles de production devraient coexister, laissant également place à l'auto-entrepreneuriat. Des passerelles entre autoproduction, auto-entrepreneuriat et entrepreneuriat commercial de plus grande échelle devraient être prévues, permettant de passer de l'un à l'autre sans dénaturer chacun de ces systèmes. Ainsi la Société Québécoise Du Cannabis (SQDC), pour s'adapter à la demande, souhaite aujourd'hui autoriser les micro-producteurs de cannabis à alimenter ses magasins de cannabis légal pour pallier l'absence de diversité et développer un cadre de vente « responsable »⁵⁸.

2. 4. La légitimation des cultures populaires

La culture du cannabis ne se limite pas à l'agriculture. La plante est présente depuis des siècles sous différentes formes et consommée en France à des fins euphorisantes depuis la fin du XIX^{ème} siècle. Si la fondation du Club des haschichins est certainement le point de départ de l'art et la culture cannabique dans l'hexagone, en plus d'un siècle, poètes, écrivains, musiciens, danseurs, artistes plastiques, mais aussi cultivateurs, consommateurs, simples amateurs, horticulteurs et même dealers, ont contribué à les façonner - du jazz au hip-hop en passant par les hippies. Ils font partie intégrante du patrimoine de la France. Dans les DROM-COM, des traditions existaient bien avant la colonisation⁵⁹ et se sont enrichies au fil des siècles⁶⁰. Il existe donc un socle culturel français relatif au cannabis. Le marché pourrait s'appuyer sur les savoir-faire de chaque territoire et les représentations culturelles françaises et locales pour développer des modèles économiques et marketing.

RECOMMANDATION N°15

Respecter et légitimer les arts et cultures liés au cannabis dans une approche territoriale permettant l'essor d'un marché cohérent avec ces dynamiques.

2. 5. Des solutions technologiques à imaginer

Ce futur modèle de régulation est une opportunité pour imaginer et développer des solutions technologiques adaptées aux spécificités du secteur.

Prenons par exemple le cas de la production et de la distribution des produits du cannabis, nous avons vu qu'il sera nécessaire de composer avec de nombreux acteurs (modèle marchand social et solidaire, circuits courts, autoproduction, CSC, laboratoires ...), et qu'il sera nécessaire de mettre en place des solutions communes de traçabilité, de certification ou d'autorisation. Cet écosystème est par nature décentralisé : certains acteurs sont présents à l'échelle locale, quand d'autres auront une portée nationale ou européenne ; certains producteurs seront indépendants, d'autres seront regroupés en coopératives par exemple. Il sera alors important d'avoir un système d'information commun et partagé entre ces différents acteurs, et des technologies telles que les blockchains méritent d'être étudiées dans le cadre de ce nouveau modèle de régulation à construire.

⁵⁸ <https://www.lapresse.ca/affaires/2020-10-15/cannabis/la-sqdc-veut-dynamiser-l-experience-client-sans-faire-de-marketing.php>

⁵⁹ <https://journals.openedition.org/espacepolitique/3233#tocto2n3>

⁶⁰ <https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/epfxio2a6.pdf>

La blockchain pourrait permettre la traçabilité des produits du cannabis depuis le producteur jusqu'à l'utilisateur. En effet, elle pourrait être utilisée pour identifier les producteurs accrédités, et ceux-ci pourraient certifier l'origine de leur produit sans passer par des organismes centralisés. Les industriels qui interviennent dans la transformation des produits pourraient vérifier l'origine de leur matière première, et également donner des garanties à leur clients quant à leurs sources d'approvisionnement. Enfin, les usagers pourraient contrôler de façon sûre l'origine du cannabis qu'ils consomment. Les certifications sur la blockchain pourraient se substituer à de nombreux "labels", ou du moins faciliter et sécuriser le contrôle de ces informations.

3. UNE RÉGULATION FONDÉE SUR L'ÉDUCATION, LA PRÉVENTION, LA RÉDUCTION DES DOMMAGES ET DES RISQUES

La prévention et l'éducation des usagers devrait intégrer les éléments suivants :

- **Informé sur l'ensemble des produits du cannabis**, pas juste sur « le cannabis » comme un tout uniforme. Les pratiques, modalités d'usage et caractéristiques du produit sont essentielles à l'efficacité des messages de prévention ;
- **Éduquer les usagers** à aller vers des produits plus équilibrés, correspondant à leurs attentes, pour éviter les effets incommodes ;
- **Suivre de près la question des perceptions** auprès du grand public ;
- **Proposer des informations fiables** aux éducateurs, enseignants, parents, en général les personnes pouvant partager les messages de prévention auprès des jeunes.

3. 1. Étiquetage et packaging

Afin d'améliorer l'information des consommateurs, l'étiquetage devrait renseigner sur la nature et les caractéristiques du produit, modes de production, titrage en cannabinoïdes et signaler les spécificités du produit que l'utilisateur doit connaître avant de le consommer. L'étiquetage est un élément crucial pour véhiculer des messages de prévention et de RDR.

Par exemple, en plus des taux indicatifs des principaux cannabinoïdes ou d'une dose unique individuelle recommandée (variable en fonction des différents moyens de consommation : joint, pipe, pipe à eau, vaporisateur), l'étiquetage devrait contenir des indications sur les effets et le contexte de consommation conseillé. Une solution pourrait aussi consister en un barème de puissance (par exemple sur une échelle de 1 à 5) ou en un système de pictogrammes indiquant les effets attendus. Les messages spécifiques de RDR pourraient s'adapter en fonction du barème, ou des doses indiquées. Pour le cas des edibles (consommables contenant du cannabis), il faudra inscrire la durée estimée des effets ou les effets indésirables potentiels.

Au-delà de ces éléments de RDR, l'étiquetage des produits du cannabis devrait incorporer des informations sur la variété de plante (cultivar), les méthodes utilisées, la région de production, et, le cas échéant, l'Appellation d'Origine ou l'Indication Géographique ou encore le label (ex : commerce équitable, agriculture biologique, etc.).

On peut d'ailleurs s'étonner que les divers taux (nicotine, goudrons...) ne figurent plus sur les paquets de tabac, ce qui rend plus difficile le choix des paquets de cigarettes les moins addictifs. La transposition d'un tel système de paquets neutres au cannabis ne permettrait pas d'afficher les teneurs en cannabinoïdes ce qui serait absurde puisque c'est un objectif majeur de la régulation : l'utilisateur doit pouvoir savoir précisément ce que contiennent les produits, c'est une condition nécessaire pour une consommation responsable.

RECOMMANDATION N°16

Afficher le taux des principaux cannabinoïdes comme on affichait auparavant les différents taux sur les paquets de tabac.

RECOMMANDATION N°17

Imposer un emballage spécifique « de sécurité » pour les produits comestibles pour qu'ils n'attirent pas l'attention des enfants.

3. 2. Contrôles de la qualité & dispositifs d'information et sanitaire

Il est essentiel de mettre en vente des produits certifiés grâce à des tests en laboratoires agréés pour en garantir la qualité sanitaire, afin d'informer le consommateur de la présence de pesticides, de moisissures, de métaux lourds ou de tout autre contaminant. Il faudrait aussi favoriser la mise en place d'un système de traçabilité depuis le producteur jusqu'au consommateur final, adapté selon le type de produit vendu (fleur, huile, *edible*, ...).

Concernant le contrôle qualité des produits finis, il est intéressant de suggérer de s'inspirer d'un modèle GMP standardisé (ou BPF) Il faudrait encourager la création d'une certification du chanvre produit en agriculture biologique, dont le cahier des charges reste à définir par une commission ad hoc. Celle-ci devra intégrer le fait qu'une plante qui ne serait pas cultivée selon les normes de l'agriculture biologique pourrait néanmoins présenter des qualités commerciales et écologiques supérieures à d'autres.

D'une façon générale, la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) devra intégrer le cannabis dans ses contrôles et veiller au respect des droits des consommateurs.

RECOMMANDATION N°18

Constituer une Commission dédiée à la labellisation biologique, à la qualité et à l'étiquetage avec des représentants des usagers, pour définir des normes de production et d'analyses conformes à la pharmacopée européenne ainsi que l'information la plus appropriée pour le consommateur.

3. 3. Amélioration des dispositifs d'addictologie

L'ensemble des leviers pouvant renforcer le dispositif d'addictologie en France devraient être activés :

- **Lever des tabous et améliorer les perceptions** des professionnels de santé et de la population générale sur les drogues et leurs usages, tout en développant des campagnes d'éducation aux pratiques d'usage à moindre risque ;
- **Faciliter l'instauration d'un discours éducatif**, dans le cadre de la prévention et de l'accompagnement en addictologie ;
- **Responsabiliser** les citoyens adultes ;
- **Accompagner les usagers** dans leurs consommations pour identifier rapidement ceux ayant un trouble de l'usage et les aider au mieux dans leur parcours.

3. 4. Enseignement supérieur et formation continue

Une régulation du cannabis en France toucherait tous les secteurs et donc toutes les disciplines : médecine, pharmacie, sociologie, botanique, droit... En conséquence, les différents cursus d'enseignement supérieur et de la formation continue devraient être complétés voire adaptés, en favorisant l'adaptation des programmes pour encourager la recherche et le développement économique autour du cannabis. Le développement de nouveaux domaines d'enseignement en « cannabinologie » et « chanvroelogie » serait justifié.

RECOMMANDATION N°19

Normaliser le cannabis dans les systèmes éducatifs spécialisés.

3. 5. La question délicate de l'âge minimum

« À 17 ans, 48 % des jeunes en ont déjà pris. Au même âge, presque un sur dix en est un usager régulier et un sur douze est estimé dépendant ou souffrant d'un usage problématique »⁶¹. Définir un âge minimum d'accès aux produits du cannabis à des fins euphorisantes semble être aujourd'hui une exigence fondamentale pour la mise en œuvre du nouveau système.

Concernant l'accessibilité au produit, **nous noterons en préambule que l'âge minimum ne peut pas s'étendre aux cas d'usage et de possession car les droits fondamentaux, abordés dans la partie II, incluent aussi les mineurs.**

L'accès au marché légal de cannabis doit être libre et sans restriction pour les citoyens majeurs en fonction de l'âge de majorité défini par la loi.

Concernant les personnes mineures, la première priorité consiste à **retarder l'âge du primo-usage**, par l'intermédiaire de politiques de prévention et d'éducation claires et objectives. Cet objectif va de pair avec l'impératif d'améliorer les dispositifs d'addictologie. Des séances de prévention doivent être organisées au

⁶¹ <https://www.ofdt.fr/publications/collections/periodiques/drogues-chiffres-cles/7eme-edition-2017/>

sein des établissements éducatifs pour informer les jeunes, en lien avec les structures déjà existantes sur l'ensemble du territoire français.

Une fois qu'une régulation claire sur le cannabis sera mise en place, il sera beaucoup plus simple de communiquer sur ces produits. Les conseils de prévention pourront s'appuyer sur des informations scientifiques et non sur des préjugés. La communication auprès des jeunes sera une priorité. Le respect de la limite d'âge qui sera établie fera l'objet de campagnes. La RDR pour l'usage de cannabis chez les jeunes devra s'organiser dans le cadre d'une refonte globale des politiques de prévention.

Au Canada, l'organisme des Etudiant.es Canadien.nes Pour les Politiques Éclairées sur les Substances Psychoactives (ECPEP) a déjà mené une réflexion intéressante, centrée sur la réduction des dommages sanitaires et sociaux de la consommation de cannabis chez les jeunes autour de dix principes directeurs qui nous semblent pertinents :

1. Éducation fondée sur des informations factuelles ;
2. Dialogue ouvert et non moralisateur basé sur des approches interactives ;
3. Inclusion significative ;
4. Présentation par un animateur qualifié ou par les pairs ;
5. Commencer l'éducation tôt, avec du contenu approprié à l'âge des élèves ;
6. Soutien d'une communication parent-enfant ouverte et appropriée selon l'âge ;
7. Inclusion de la réduction des méfaits ;
8. Éducation adaptée au contexte spécifique ;
9. Formation continue offerte aux jeunes ;
10. Attention portée au chevauchement des questions relatives au racisme, à la justice sociale et à la stigmatisation.

Nous avons une seconde priorité concernant le public mineur, c'est de réduire les risques dès le premier usage dès lors que la dissuasion n'aura pas fonctionné. On ne peut ignorer qu'aujourd'hui l'âge de primo-usage concernant le cannabis se situe vers 15,3 ans. Cet âge, autour de 16 ans, nous semble être un âge charnière qu'on ne devrait pas négliger. L'accompagnement de ce premier usage ne peut pas être traité par le spectre de la répression, comme le suggère la proposition de loi déposée en Janvier 2021 pour sanctionner l'usage de cannabis par un mineur d'une amende forfaitaire. Un tel dispositif ne permet en aucun cas de faire reculer les problématiques sanitaires liées à un usage précoce.

Dans les mêmes **objectifs de santé publique**, quant à la qualité des produits consommés (produits de coupe, adultération avec des produits de synthèse, dangerosité des néocannabinoïdes) et quant aux modes de consommation, il nous paraît nécessaire de **prévoir un cadre** permettant de mieux accompagner ce premier usage afin de faire **reculer les mésusages et les comportements addictogènes**.

Laisser les jeunes entre les mains du marché illicite reproduirait les écueils actuels dénoncés par NORML France sur la difficulté de mettre en place un dispositif de RDR efficace et entraînerait l'usage de produits hors contrôle qualité. De plus, ils doivent se confronter aux dangers du trafic et cela augmente de facto le risque d'une rencontre avec d'autres substances illicites.

Soyons réalistes, en attendant d'avoir dix années de recul pour analyser les conséquences d'un marché régulé du cannabis en France, il est urgent d'agir sur le court terme avec détermination pour proposer un système de régulation qui n'exclurait pas de facto les mineurs. Sans une mesure expérimentale temporaire pour les mineurs, il est à craindre qu'un certain nombre de revendeurs du marché illicite actuel ne

s'engouffrent sur le marché « des jeunes » pour répondre à leur demande, **avec le cortège d'effets pervers liés au trafic que nous dénonçons et combattons.**

Il semble évident que l'ouverture du marché aux mineurs ne paraîtra pas politiquement correcte de prime abord, aux parents notamment. Nous espérons convaincre que la préoccupation des familles doit porter d'abord sur la qualité du produit, la sécurité de l'acheteur et le risque d'addiction. **Quitte à ce qu'un adolescent fasse usage de cannabis, autant qu'il consomme un produit le moins toxique possible, en évitant de le fumer, en évitant de le mélanger au tabac, en évitant les mauvaises rencontres pour s'en procurer et en évitant de générer des drames familiaux qui pourraient être évités.**

Notre objectif est clair : faire mieux avec le cannabis que ce qui existe actuellement avec l'alcool ou le tabac, en termes de niveau de consommation et de conséquences sanitaires pour les jeunes.

Pour le tabac, « quatre-vingts pour cent des jeunes consommateurs de cannabis fument également du tabac, ce qui est indicateur d'un lien étroit entre ces deux drogues. La consommation de cannabis est également liée au tabac par le mulling, c'est-à-dire l'ajout de tabac aux cigarettes de cannabis. Le mélange des deux substances facilite la combustion et entraîne une importante exposition à la nicotine. La consommation simultanée de tabac et de cannabis contribue considérablement aux symptômes de dépendance au cannabis, car les symptômes de sevrage qui suivent l'abandon simultané des deux substances sont plus marqués qu'après l'abandon d'une seule d'entre elles »⁶².

L'inclusion des jeunes dans la nouvelle régulation devrait, selon nous, faire baisser cette association néfaste.

Nous proposons un système qui concilie la réprobation sociale d'un usage chez les non encore adultes qui permette néanmoins l'accès pour les plus motivés en l'autorisant dès lors que les représentants légaux seront d'accord ou qu'à défaut, un professionnel de santé s'assure qu'il n'y a pas de contre-indications à l'usage avant de donner son accord par substitution à l'autorité parentale. Pour s'assurer que les jeunes demandeurs de cette autorisation d'usage précoce sont bien informés sur la réalité de l'usage de cannabis, on peut subordonner cette autorisation à la réussite d'un examen obligatoire, en sus de l'autorisation parentale ou médicale. Celui-ci se déroulerait en ligne, suite à une session de prévention interactive, à l'instar de ce qui existe pour l'attestation de sécurité routière. Il serait également opportun de profiter de la JAPD, à 17 ans, pour affiner le recueil épidémiologique ESCAPAD et mesurer les effets de ces mesures sur la consommation de cannabis des jeunes.

RECOMMANDATION N°20

Interdire la vente de cannabis aux mineurs avec toutefois une dérogation pour les plus de 16 ans justifiant d'une autorisation parentale ou d'un médecin (téléconsultation d'évaluation de l'aptitude à la consommation de cannabis) et ayant validé une session interactive de prévention et de sensibilisation à la Réduction des Dommages et des Risques (RDR) liés à l'usage de cannabis (certificat d'aptitude à l'usage du cannabis pour un mineur).

- Cette dérogation serait transitoire et expérimentale ;
- Elle donnerait une impulsion sur le rôle préventif des parents et modèle de jeunes usagers informés et raisonnables.

⁶² <https://www.cps.ca/fr/documents/position/cannabis-les-enfants-et-adolescents>

3. 6. Prévention routière

Si le taux de THC dans le sang est systématiquement testé en cas d'accident et sert à arguer de sa dangerosité, toutes les études ne vont pas dans ce sens⁶³. En 2019, Addiction⁶⁴ a publié les résultats d'une observation multi-sites sur des conducteurs non mortellement blessés : « l'impact du cannabis sur la sécurité routière est relativement faible à l'heure actuelle ». Dans cet échantillon de conducteurs de véhicules automobiles non mortellement blessés en Colombie-Britannique, au Canada, il n'y avait aucune preuve d'un risque accru d'accident chez les conducteurs avec delta-9-tétrahydrocannabinol inférieur à 5 ng/ml et un risque accru statistiquement non significatif de responsabilité dans l'accident (odds ratio = 1,74) chez les conducteurs avec delta-9-tétrahydrocannabinol supérieur à 5 ng/ml. Il conviendrait donc d'aborder cette question sur la base des risques réels, plutôt que sur les a priori sur lesquels s'est construite l'approche actuelle.

Les experts ne parviennent pas à s'entendre sur les concentrations de THC qui pourraient être systématiquement liées à l'affaiblissement des facultés de conduite. La recherche semble plutôt converger vers le constat que la seule présence de THC et/ou de ses métabolites dans le sang, en particulier à de faibles niveaux, est un indicateur incohérent et largement inapproprié.

Les durées de présence du THC dans le sang (8 heures à 1 mois pour les consommateurs réguliers⁶⁵) et dans la salive (6 à 8 heures⁶⁶) ne correspondent pas avec la diminution des facultés réelles de conduite (variable selon les personnes, mais dépassant rarement les 2 heures). Le Professeur Simon l'expliquait dans son audition, contrairement à l'alcool, l'effet mental peut être décalé par rapport aux pics de concentration dans le sang : « *on ne peut pas considérer que la concentration dans le sang soit l'image parfaite, immédiate, de ce qui se passe en termes d'effets ; c'est une idée fondamentale, il y a un décalage dans le sang avec l'effet observé*⁶⁷. Il a ensuite ajouté que la qualité de la conduite dépend en grande partie de l'habitude de consommation ».

Par ailleurs, la détermination de ces taux et durées est compliquée, du fait que les modes d'absorption des cannabinoïdes et leurs effets sur les performances varient considérablement d'une personne à l'autre. En particulier, les consommateurs réguliers de cannabis développent une tolérance aux effets comportementaux de la substance, et conservent des traces de THC dans le sang bien au-delà de la durée d'affaiblissement de leurs facultés – dans certains cas plusieurs jours après la dernière consommation. Les métabolites du THC peuvent également être détectables dans le sang pendant plusieurs jours, même chez les consommateurs moins fréquents.

Enfin, il existe la possibilité d'avoir un résultat positif en n'ayant consommé que des produits de type « bien-être », en raison des traces résiduelles de THC présentes dans ces produits et du seuil de sensibilité très bas des tests.

Tous ces indicateurs, basés sur la mesure de taux d'une substance dans l'organisme (via la salive, le sang, l'urine ou la sueur) sont donc particulièrement **inadéquats pour identifier une consommation récente de cannabis ou une altération des performances ou facultés de conduite**.⁶⁸ La marge

⁶³ <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0187320>

⁶⁴ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/31106494>

⁶⁵ <https://www.drogues-info-service.fr/Tout-savoir-sur-les-drogues/Le-depistage-des-drogues/Tableau-des-durees-de-positivite>

⁶⁶ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352007815000761>

⁶⁷ http://videos.assemblee-nationale.fr/video_9327573_5f05b9234b1b8.mission-d-information-commune-sur-la-reglementation-et-l-impact-des-differents-usages-du-cannabis--8-juillet-2020, 00:28:34 et 01:07:15

⁶⁸ Armentano P (2013). Should Per Se Limits Be Imposed For Cannabis? Equating Cannabinoid Blood Concentrations with Actual Driver Impairment: Practical Limitations and Concerns. Humboldt Journal of Social Relations 2013;35:45–55. https://norml.org/wp-content/uploads/pdf_files/per_se_limits_for_cannabis.pdf et <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32841811/>

d'erreur du système de prévention routière basée sur les contrôles sanguins ou salivaires est trop grande, et cause de nombreuses injustices, en particulier des conséquences économiques et sociales graves pour les personnes perdant leurs permis de conduire.

D'importantes campagnes de prévention routière recommandant de ne pas conduire jusqu'à deux heures après avoir inhalé, couplées avec la mise en place de tests psychomoteurs, permettraient de cesser de discriminer une population d'usagers-conducteurs qui ne constitue pas un danger sur la route. Pour les contrôles routiers préventifs, des tests psychomoteurs pourraient remplacer les tests salivaires ou sanguins comme au Michigan⁶⁹, où les forces de l'ordre y ont été formés.

Le besoin d'analyses sanguines persiste cependant dans les cas de contrôles après un accident de la route, où il est difficile d'envisager les tests psychomoteurs. Pour ces cas-là, la politique de taux devrait s'ajuster en prenant en compte la variabilité des situations des personnes et l'actualisation des données scientifiques. Dans tous les cas, la présomption de culpabilité dans l'accident sur la simple base de la présence de THC dans le sang doit être évitée.^{70 71}

RECOMMANDATION N°21

Diffuser des campagnes de prévention routière adaptées à la réalité des usages de cannabis.

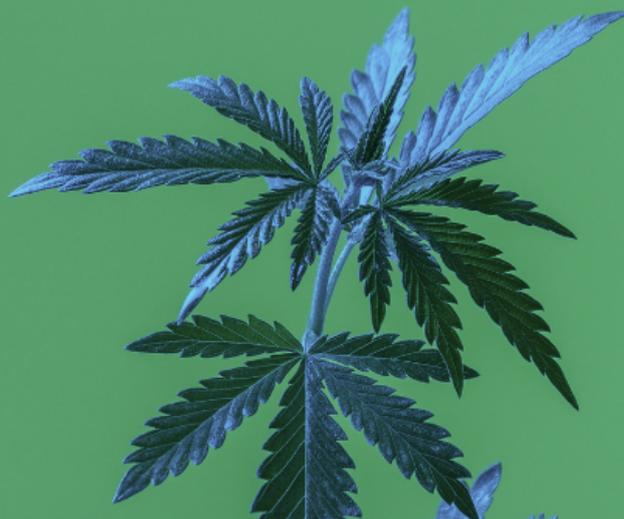
RECOMMANDATION N°22

Mettre en place des tests psychomoteurs, plus adéquats que les tests salivaires, en cas de contrôles routiers préventifs.

⁶⁹ https://www.michigan.gov/documents/msp/Impaired_Driving_Report_650288_7.pdf

⁷⁰ <https://www.norml.fr/droit-legislation/cannabis-et-conduite-automobile-2/>

⁷¹ <https://www.stoplaprohibition.fr/securite-routiere-stupefiants-thc/>



Conclusion

VERS UN MODÈLE DE RÉGULATION À LA FRANÇAISE

La réglementation de toute industrie est nécessairement un processus détaillé et complexe. Même dans les régions où les lois ont évolué, les réformes ne génèrent pas toujours les bénéfices escomptés, voire entraînent de nouveaux types de dommages. Les opposants à la réforme ont fait un avantage de cette complexité, pour promouvoir diverses mesures, en apparence raisonnables, mais qui sont en réalité conçues pour maintenir le commerce du cannabis aussi marginal, contraint et inaccessible que possible. Cela a déjà été constaté aux États-Unis, au Canada, et dans le cas des réglementations du cannabis à usage médical, en Europe et dans des pays comme le Lesotho, l'Afrique du Sud, le Ghana⁷² ou Liban : taxes trop élevées, restriction des lieux de vente possibles, monopole étatique, qualité de produits médiocre, registre obligatoire des usagers, manque d'équité sociale⁷³, interdiction de la culture à des fins personnelles, obligation de la culture en intérieur, prix trop élevés, verticalisation des étapes de production, exclusion des personnes précédemment impliquées dans le marché, etc. Nous avons abordé ces éléments tout au long de ce document. Bien que notre focus soit resté principalement sur la France métropolitaine, de nombreux autres enjeux existent pour les départements, communautés et territoires ultramarins, qui mériteraient une réflexion propre.

En 2017, NORML France avertissait des « *réminiscences de la prohibition dans les processus de légalisation* »⁷⁴, ce que de nombreux groupes militants depuis des décennies pour la réforme des politiques relatives aux drogues appellent la « *prohibition 2.0* ». Il s'agit d'une réglementation qui légalise le cannabis de jure mais qui ne s'applique pas à tous ou avec trop de restrictions et qui maintient donc un statut de prohibition de facto. **Une approche systémique de ces risques est nécessaire afin d'anticiper les conséquences de toute réglementation envisagée, ce qui appelle la mise en œuvre d'un modèle français courageux et novateur de régulation du chanvre.**

Saisissant pleinement l'Objectif n°17 de L'Agenda 2030 de Développement Durable des Nations Unies, qui vise à impliquer les organisations et groupes de la société civile, dans les discussions et l'élaboration des politiques publiques à tous les niveaux, nous avons proposé avec cette note **une politique publique du 21ème siècle, efficiente, juste et responsable, inscrite dans un nouveau paradigme centré sur la RDR et l'équité, coproduit par des usagers, et qui profite à toute la société française.**

⁷² Voir l'ONG sud-africaine Fields of green for ALL pour une approche critique des réformes des politiques relatives au cannabis sur le continent africain : <https://fieldsofgreenforall.org.za>

⁷³ EMCDDA : "TECHNICAL REPORT : Monitoring and evaluating changes in cannabis policies: insights from the Americas"

⁷⁴ Steve de Angelo : The Cannabis Manifesto <https://www.norml.fr/les-reminiscences-de-la-prohibition-dans-les-processus-de-legalisation/>



Table des matières

INTRODUCTION	5
Partie I	
L’USAGE EN FRANCE	6
1. PROFIL DES USAGERS ET MOTIVATIONS D’USAGE	7
2. MODES DE CONSOMMATION ET DE RÉDUCTION DES RISQUES	8
3. ACCESSIBILITÉ DU CANNABIS	10
4. QUEL EST LE DISPOSITIF PÉNAL ET À QUI PROFITE-T-IL VRAIMENT ?	13
Partie II	
VERS UNE RÉGULATION DU CANNABIS À USAGE ADULTE	14
1. DÉPÉNALISATION	15
1. 1. Le pays des Droits de l’Homme	15
1. 2. Déjudiciarisation d’activités relevant des droits fondamentaux	16
1. 3. Alternative transitionnelle	17
1. 4. Limitations proportionnées de l’usage de cannabis	18
1. 5. Normalisation et refonte de la législation	19
1. 6. Amnistie, réparations, indemnisations	19
1. 7. De la dépénalisation à la régulation	20
2. RÉGULATION	21
2. 1. L’autoproduction	21
2. 1. 1. Droit à l’autoproduction pour un usage personnel	21
2. 1. 2. Quantités en autoproduction et visibilité	22
2. 2. Cannabis Social Clubs	22
2. 2. 1. Informer et protéger l’usager, pour un impact positif sur la santé publique	24
2. 2. 2. Asphyxier le marché noir en rendant les produits accessibles	25
2. 2. 3. Donner à l’État des outils de contrôle et faciliter la transition vers une régulation bénéfique pour la société	25
2. 3. Modèle marchand régulé	25

Partie III

BIEN PENSER LA RÉGULATION : CONTRAINTES ET OPPORTUNITÉS 28

1. UNE RÉGULATION DU MARCHÉ RATIONNELLE ET PRAGMATIQUE 29

- 1. 1. Une politique fiscale intelligente et soutenant la santé 29
- 1. 2. Produits fortement dosés en THC 30
- 1. 3. Une publicité adaptée aux différents usages 32

2. UNE RÉGULATION GUIDÉE PAR L'ÉTHIQUE ET L'INCLUSION 32

- 2. 1. La protection du patrimoine et de la diversité génétique 32
- 2. 2. La question des biotechnologies 33
- 2. 3. Un marché du cannabis à taille humaine, non discriminant 34
- 2. 4. La légitimation des cultures populaires 35
- 2. 5. Des solutions technologiques à imaginer 35

3. UNE RÉGULATION FONDÉE SUR L'ÉDUCATION, LA PRÉVENTION, LA RÉDUCTION DES DOMMAGES ET DES RISQUES 36

- 3. 1. Étiquetage et packaging 36
- 3. 2. Contrôles de la qualité & dispositifs d'information et sanitaire 37
- 3. 3. Amélioration des dispositifs d'addictologie 38
- 3. 4. Enseignement supérieur et formation continue 38
- 3. 5. La question délicate de l'âge minimum 38
- 3. 6. Prévention routière 41

Conclusion

VERS UN MODÈLE DE RÉGULATION À LA FRANÇAISE 43