cese
Conseil économique social et environnemental

AVIS | SYNTHÈSE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté—Égalité—Fraternité

Cannabis : sortir du *statu quo*, vers une légalisation encadrée

RAPPORTEURS
Florent Compain et Helno Eyriey

JANVIER 2023

2023-002
NOR : CESL1100002X
Mardi 24 janvier 2023

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 24 janvier 2023

Cannabis : sortir du *statu quo*, vers une légalisation encadrée

Avis et rapport du Conseil économique, social et environnemental sur proposition de la commission temporaire « Cannabis »

Rapporteurs :
Florent Compain
Helno Eyriey

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 20 décembre 2022 en application de l'article 10 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la commission temporaire « Cannabis », la préparation d'un avis *Cannabis : sortir du* statu quo, *vers une légalisation encadrée* et d'un rapport *Cannabis : bilan et évolution des politiques publiques.* La commission temporaire « Cannabis » présidée par M. Jean-François Naton, a désigné MM. Florent Compain et Helno Eyriey comme rapporteurs.

synthèse

Dans la dernière décennie, plusieurs pays ont légalisé le cannabis à usage dit « récréatif », c'est notamment le cas d'un certain nombre d'Etats aux États-Unis, du Canada et de l'Uruguay. Au sein de l'Union européenne, Malte est le premier État à avoir franchi le pas, bientôt suivi par l'Allemagne qui, d'ici 2024, doit enclencher un processus de légalisation dont les principaux objectifs sont de protéger les mineurs et les jeunes adultes, ainsi que d'augmenter les ressources publiques pour mieux lutter contre le crime organisé.

Dans son état des lieux, le Cese démontre que les politiques publiques françaises prohibant le cannabis à usage dit « récréatif » font preuve de leur échec. Du point de vue de la santé publique, les actions de prévention menées sont globalement inefficaces notamment auprès des jeunes consommateurs qui sont de plus en plus exposés à des produits non contrôlés aux conséquences sanitaires lourdes. De même, la pénalisation de l'usage mobilise fortement les services de police et de justice, sans réel effet sur l'ampleur du trafic et du niveau de consommation qui demeure le plus élevé d'Europe.

Face aux incohérences et aux injustices engendrées par la pénalisation des usages individuels de cannabis, le CESE fait le choix de préconiser des mesures d'urgence afin d'en limiter les impacts pour les personnes et pour répondre aux enjeux de santé publique en protégeant les consommatrices et les consommateurs, en priorité les plus jeunes. Parallèlement au déploiement de ces mesures d'urgence, le CESE préconise l'installation de dispositifs participatifs et consultatifs

à l'échelle nationale et régionale pour permettre un large débat dépassionné, dépassant les clichés et construire un nouveau modèle de régulation du cannabis tenant compte des spécificités françaises. Une refonte totale de la législation est également proposée. Notre assemblée a enfin fait le choix de proposer un modèle souhaitable de légalisation encadrée de la production, de la distribution et de l'usage de cannabis afin d'alimenter les futures réflexions.

Il formule, pour ce faire, plusieurs préconisations organisées selon 3 axes :

AXE 1 : ORGANISER LE DÉBAT PUBLIC ET PARTICIPATIF POUR UNE NOUVELLE RÉGULATION DU CANNABIS

PRÉCONISATION

Le CESE préconise :

→ d'envisager une nouvelle voie qui place la démarche participative au centre du dispositif démocratique et en amont du processus législatif sur l'ensemble des territoires dont les Outre-mer ;

→ d'enrichir cet avis en mobilisant les outils participatifs ouverts par la loi organique du 15 janvier 2021 portant réforme du CESE sur saisine des pouvoirs publics afin de permettre une participation large et une appropriation des enjeux sanitaires, sociaux, économiques et environnementaux d'un nouvel encadrement législatif du cannabis ;

→ de rendre effectif le principe de redevabilité en demandant aux pouvoirs publics de prendre en compte les résultats du débat public et participatif dont les propositions pourraient, le cas échéant, être transposées dans un projet de loi.

AXE 2 : DÉPLOYER DES MESURES D'URGENCE DANS L'OPTIQUE D'UNE MEILLEURE RÉGULATION DU CANNABIS EN FRANCE

PRÉCONISATION

Afin de limiter les injustices du système actuel et de donner une place plus importante à la prévention pour limiter les risques, notamment pour les mineurs et les jeunes adultes dans nos politiques publiques concernant le cannabis, le CESE préconise :

Des mesures d'urgences pour la prévention et la protection des mineurs

→ de déployer une véritable politique de prévention et de réduction des risques spécifique au cannabis et intégrée à l'ensemble des conduites addictives ;

→ de protéger les mineurs en renforçant la répression du trafic les visant directement, en mobilisant si nécessaire l'assistance éducative judiciaire, et en créant des structures d'accueil et de soins spécifiques ;

→ de soutenir les parents confrontés à une consommation de cannabis problématique de leurs adolescents par l'intermédiaire de structures ou réseaux associatifs développant de l'information et des groupes de parole.

Des mesures juridiques d'urgence pour limiter les injustices

→ de ne plus sanctionner pénalement l'usage et la culture du cannabis à usage personnel et intégrer la possibilité de culture individuelle en « collectifs » (en prenant exemple sur le modèle des Cannabis Social Clubs (CSC)[1] dont la dimension d'éducation par les pairs est saluée en Espagne, Allemagne…) ;

→ de retirer des casiers judiciaires et des fichiers de police les délits d'usage et de détention pour les usagères et les usagers ;

→ de revoir le dépistage du cannabis au volant : sanctionner uniquement l'emprise en développant l'étude scientifique et l'opérationnalité de la mise en œuvre des tests comportementaux.

PRÉCONISATION

Pour développer les connaissances sur le cannabis dit « récréatif » et sécuriser la filière du chanvre, le CESE préconise :

→ de créer un institut national du cannabis sous l'égide de l'OFDT destiné à développer la recherche fondamentale sur le cannabis et ses différents aspects. Cet institut doit mobiliser des chercheuses et chercheurs issus de profils variés (biologistes, médecins, économistes, statisticiennes et statisticiens, sociologues…) afin de couvrir l'ensemble des champs associés au cannabis ;

→ de renforcer la formation de tous les personnels de santé sur le système endocannabinoïde (ECS) et le cannabis tant médical que dit « récréatif » ;

→ de modifier l'article L.3421-4 du code de la santé publique afin d'en retirer le délit de « présentation des stupéfiants sous un jour favorable » afin de permettre la diffusion d'une information claire, objective et accessible sur le cannabis (et autres stupéfiants), et favoriser le développement des politiques efficaces de prévention et de réduction des risques ;

→ d'entreprendre la conservation publique et la recherche sur les semences et la génétique du cannabis dans le respect du protocole de Nagoya et en assurer la protection et la gestion de manière à reprendre la main sur les variétés de la plante cannabis, leurs propriétés et leur patrimoine génétique ;

→ de sécuriser la filière de chanvre à cannabinoïdes par un taux de THC relevé à 1 % pour les variétés autorisées à la culture et par des protocoles permettant l'extraction et l'isolation des différents cannabinoïdes hors THC sans risques juridiques.

1 Le Cannabis Social Club ou Club Social Cannabique (CSC), est un modèle de régulation du cannabis, proche du concept d'association pour le maintien d'une agriculture paysanne. C'est un groupe de partage organisé sous forme d'association à but non lucratif, composée uniquement de personnes majeures, qui gèrent la production et la distribution de cannabis en cercle fermé pour les besoins personnels de leurs membres. (Source wikipédia).

PRÉCONISATION

Afin de préparer un nouvel encadrement du cannabis, le CESE préconise :

- → de créer et définir la composition d'une section de l'ANSM : l'Agence française du cannabis (organisme intégrant l'ensemble des parties prenantes) ;
- → de réaliser un état des lieux initial et une étude d'impact dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi et d'identifier ce qui fonctionne dans les expériences à l'international, ainsi que les freins rencontrés ;
- → de définir des indicateurs afin d'évaluer et de faire évoluer les politiques publiques du cannabis (statistiques harmonisées, court – moyen – long terme…) ;
- → de mettre en place une filière française destinée au cannabis médical (contrôle qualité et gestion de la distribution en prérogatives).

AXE 3 : CONSTRUIRE UN MODÈLE DE LÉGALISATION ENCADRÉE DU CANNABIS

PRÉCONISATION

Le CESE préconise de faire évoluer la législation relative au cannabis dans le cadre d'un processus légistique qui garantisse la réalisation d'une étude d'impact de qualité afin d'éclairer les pouvoirs publics sur les conséquences à long terme de la loi. Dans son étude « Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer »[2], le Conseil décline diverses propositions afin que cet exercice d'évaluation préalable ne soit pas un simple plaidoyer pro domo du projet de loi qu'il accompagne.

PRÉCONISATION

Le CESE préconise :

- → de développer une stratégie globale de prévention d'ampleur en particulier envers les publics jeunes, disposant de moyens importants, spécifique au cannabis, et intégrée dans les politiques de prévention de l'ensemble des conduites addictives avec l'appui de partenaires déjà impliqués sur ce champ ;
- → de protéger en priorité les mineurs en développant une politique d'accompagnement et de prise en charge des usages, particulièrement lorsqu'ils sont problématiques et en interdisant la vente ou la provocation à l'usage du cannabis à leur intention ;
- → d'instaurer une politique de réduction des risques en direction des usagères et des usagers favorisant les usages à moindres risques et permettant une réelle éducation à l'usage.

PRÉCONISATION

Le CESE préconise :

- → de permettre la coexistence de différents modèles de production en séparant les filières médicales, utiles et « récréatives » ;
- → de faire de l'agriculture biologique la norme en matière de production de cannabis dit « récréatif » tout en encadrant le volume ou les surfaces consacrés à cette culture ;
- → d'assurer une traçabilité complète et transparente de la graine à la consommation grâce à une blockchain publique, et sous contrôle des services de l'État (autorité de régulation, services des ministères de l'agriculture, de la santé, de l'économie et des finances comme la DGCCRF et les douanes…) ;

2 Opus cité.

→ d'autoriser l'auto-culture et les Cannabis Social Clubs en les encadrant.

PRÉCONISATION

Le CESE préconise :

→ d'autoriser la distribution aux seules personnes majeures dans des points de vente dédiés soumis à licence ;

→ de soumettre les distributeurs à une formation obligatoire à la prévention et la réduction des risques actualisée régulièrement ;

→ d'interdire toute propagande et publicité directe ou indirecte en faveur du cannabis (sauf aux enseignes des débits, sous conditions) ainsi que toute distribution gratuite ou promotionnelle sur le modèle de la loi Evin[3] ;

→ d'assurer l'affichage obligatoire des taux des principaux cannabinoïdes et des profils aromatiques aux côtés de messages de santé publique ;

→ de prendre en compte les acteurs et actrices du marché « historique ».

PRÉCONISATION

Le CESE préconise :

→ d'autoriser l'usage aux personnes majeures tout en ayant une attention particulière pour celles âgées de 18 à 25 ans ;

→ de ne pas pénaliser l'usage pour les personnes mineures mais les orienter vers une commission d'accompagnement éducative et thérapeutique composée de spécialistes ;

→ de réglementer l'usage dans les lieux publics en tenant compte des modèles existants ;

→ d'orienter et accompagner les consommateurs et consommatrices vers des usages à moindres risques ;

→ de réparer les injustices sociales engendrées par le trafic de cannabis.

PRÉCONISATION

Le CESE préconise :

→ de créer une taxe spécifique affectée et de flécher une partie définie de la fiscalité globale vers la prévention, et le soin ;

→ de financer la recherche sur le cannabis ;

→ de financer la réhabilitation des quartiers et l'accompagnement des personnes qui ont subi les conséquences du trafic en vue du développement de l'économie locale (notamment par le suivi professionnel et scolaire des jeunes issus du trafic de stupéfiants).

3 Article L3511-3 du code de santé publique : *« La propagande ou la publicité, directe ou indirecte, en faveur du tabac, des produits du tabac ainsi que toute distribution gratuite sont interdites. »*

PRÉCONISATION

Le CESE préconise de :

- renforcer la répression des trafics, en particulier en direction des personnes mineures ;
- contrôler la qualité des produits ainsi que l'affichage des taux des différents cannabinoïdes, de la provenance et des modes de culture ;
- protéger les lieux de production, de transformation et de distribution.

Dernières publications du Conseil économique, *social et environnemental*

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

lecese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411230002-000123 - Dépôt légal : janvier 2023 • Crédit photo : Dicom

PEFC 10-31-2190 IMPRIM'VERT®

lcese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00

cese
Conseil économique social et environnemental

PREMIÈRE MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité
Direction de l'information légale et administrative

Les éditions des Journaux officiels

N° 41123-0002
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-167374-8

9 782111 673748