



Législations relatives à l'usage et à la détention de cannabis : définitions et état des lieux en Europe

Ivana Obradovic

NOTE N° 2016-01 (MISE À JOUR DE LA NOTE MISE EN LIGNE EN OCTOBRE 2011)
SAINT-DENIS, LE 15 MARS 2016



INTRODUCTION

Tolérée dans certains pays, totalement interdite dans d'autres, la consommation de cannabis est régie par des lois extrêmement variées suivant les pays de l'Union européenne. Cependant, les termes du débat sont souvent mal compris. Même si elles sont régulièrement employées dans l'espace public, les notions de libéralisation, légalisation, dépénalisation, décriminalisation, contraventionnalisation n'ont pas toujours de définition communément admise. Certaines n'ont ni définition générale consacrée par les dictionnaires de langue française, ni valeur juridique, dès lors qu'elles décrivent des processus de décision politique. Leur emploi est donc fluctuant et, souvent, équivoque.

En dépit des conventions internationales qui imposent d'incriminer l'offre de stupéfiants (production, trafic, cession et détention), depuis 2012, quatre États américains (Colorado, État de Washington, Alaska, Oregon) et le District de Columbia (DC), ainsi qu'un pays d'Amérique latine, l'Uruguay, ont légalisé la production, le commerce, la possession et la consommation récréative du cannabis pour les adultes et mis en place un régime de régulation de son marché du cannabis. Ces initiatives inédites ont ranimé le débat sur le statut légal du produit en Europe.

Conçue grâce aux références citées en bibliographie et avec l'aide de juristes et de chercheurs spécialisés dans les questions pénales, cette note

repose d'abord sur un lexique rassemblant quelques propositions de définition des principaux termes utilisés dans les débats récurrents relatifs au statut légal du cannabis. Il est suivi d'un aperçu des législations sur l'usage et la détention de cannabis en vigueur en France et en Europe, assorti d'une mise en regard des évolutions législatives les plus marquantes survenues hors d'Europe.

Introduction	1
Définitions : libéralisation, légalisation, dépénalisation, décriminalisation, contraventionnalisation	2
État de la législation française en mars 2016	4
État des législations sur l'usage et la détention de cannabis en Europe en mars 2016	5
Statut légal du cannabis aux Pays-Bas : un modèle de « tolérance » qui ne relève pas de la légalisation	6
L'usage thérapeutique (ou médical) de cannabis (ou de ses dérivés)	7
Pour aller plus loin	9
Références législatives (pour la France)	10

DÉFINITIONS : LIBÉRALISATION, LÉGALISATION, DÉPÉNALISATION, DÉCRIMINALISATION, CONTRAVENTIONNALISATION

La « **libéralisation** » consiste, dans le langage économique, à ouvrir un marché à la concurrence (légale). La libéralisation permet de déréguler un marché de biens ou de produits, de telle sorte que l'État n'intervienne pas (ou plus). Elle relève donc d'un choix de gouvernement : elle n'est pas du domaine du juge.

Quand on parle de libéralisation, en économie, on suggère le retrait de l'État d'un marché, dès lors soumis à une concurrence supposée pure et parfaite. Cela peut impliquer, éventuellement, de mettre fin au monopole d'une administration ou d'une entreprise (publique ou privée) sur une activité définie par l'autorité publique. Ainsi a-t-on évoqué, par exemple, une « libéralisation » du marché des jeux de hasard et d'argent en ligne, lorsque la loi du 12 mai 2010 a ouvert à la concurrence légale l'offre de paris sur Internet : la loi a, à la fois, mis fin à l'essor d'un marché illégal de paris en ligne et au monopole d'État de la Française des jeux et du Pari mutuel urbain (PMU) sur le marché légal des jeux en ligne.

Appliquée au cannabis, la libéralisation reviendrait à supprimer toute interdiction juridique en ce qui concerne l'usage, la détention et le commerce (achat, vente, cession) de ce produit. Toutefois, s'agissant du cannabis, la libéralisation implique souvent un effort de régulation par l'État.

La **législation (ou réglementation¹ ou encore régulation)** est la reconnaissance juridique d'un comportement, qui implique la reconnaissance d'une liberté (comme la libéralisation). Elle peut cependant s'appuyer sur une intervention de l'État, consistant à mettre à disposition les moyens qui permettent l'exercice de cette liberté.

« Légaliser le cannabis » signifie que la détention de ce produit est autorisée. Sa production et sa distribution peuvent être contrôlées et encadrées par l'État. La législation laisse libre l'État de définir le niveau et les modalités de contrôle, tant de l'usage que de la distribution : il peut peser sur la demande en intervenant sur le prix de vente légal via la fiscalité ; il peut limiter les conditions dans lesquelles la consommation est autorisée, en restreignant l'autorisation de consommer à certaines catégories de population (ex. autorisation de vente d'alcool et de tabac limitée aux majeurs et interdite aux mineurs) ou à certains lieux (ex. interdiction de fumer dans les lieux publics).

Le choix de légaliser le cannabis contrevient aux engagements contractés par les pays signataires des conventions internationales, qui se sont engagés à incriminer et sanctionner la culture, la distribution et la production de tout type de stupéfiants. Pourtant, en 2012, pour la première fois, deux États américains (le Colorado et l'État de Washington), suivis par deux autres en 2014 (l'Alaska et l'Oregon) et le district de Columbia (appellation officielle de Washington DC), ont adopté par référendum le principe d'une législation de la consommation récréative de cannabis, alors même que la loi fédérale est restée inchangée. Dans ces États, consommer du cannabis « à des fins personnelles et récréatives » et posséder jusqu'à une once de cannabis (équivalant à 28 grammes) est autorisé, alors que cela demeure illégal selon la loi fédérale, ce qui crée une situation juridique inédite. Un autre pays du monde, l'Uruguay (3,5 millions d'habitants), a également fait voter par le Parlement une loi légalisant le cannabis, contre l'avis de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS)².

Ainsi, plusieurs modèles de législation sont aujourd'hui appliqués dans le monde. Aux États-Unis, à quelques mois d'intervalle, le Colorado et l'État de Washington ont, respectivement en janvier et juillet 2014, ouvert un marché commercial relativement ouvert du cannabis récréatif, soumis à la concurrence, imités l'année suivante par deux autres États américains, l'Alaska (depuis février 2015) et l'Oregon (depuis juillet 2015), et le district de Columbia (depuis février 2015). À l'inverse, l'Uruguay est le premier pays qui a adopté par la voie parlementaire une loi instaurant un marché légal pluri-forme du cannabis, étroitement contrôlé et administré par l'État à travers diverses procédures (autorisation de l'auto-culture du cannabis dans la limite de six plants pour usage personnel, enregistrement de tous les acteurs du marché y compris les consommateurs, vente en pharmacie limitée à une quantité maximale mensuelle...). La mise en œuvre de la production et de la vente aux particuliers en pharmacie a été différée, dans le contexte des élections (présidentielle et législatives) d'octobre 2014 (qui ont reconduit la gauche au pouvoir).

1. Le terme de réglementation est, dans certains pays (comme la Suisse, par exemple), souvent utilisé de manière indifférenciée en lieu et place de celui de législation.

2. L'OICS est un organe d'experts indépendant qui a été établi par la Convention unique sur les stupéfiants de 1954 par suite de la fusion du Comité central permanent des stupéfiants (créé par la Convention internationale de l'opium de 1925) et de l'Organe de contrôle des stupéfiants (créé par la Convention de 1931 pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants). Il compte treize dont dix sont élus sur une liste de personnes désignées par les gouvernements et trois sur une liste de personnes désignées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour leur expérience de la médecine, de la pharmacologie ou de la pharmacie.

Ces différents modèles en vigueur présentent des traits communs. D'abord, ils limitent l'autorisation d'usage du cannabis aux majeurs. Ensuite, ils définissent précisément les quantités de cannabis qui peuvent être vendues ou cultivées (mais pas toujours le taux de principe actif des produits mis en vente). Ils restreignent la publicité et le marketing, notamment dans une perspective de protection des mineurs. Enfin, ils se justifient pour partie par une forte attente en termes de recettes fiscales, qu'il est question d'affecter à des programmes d'éducation et de prévention de l'usage de drogues.

Les notions de **légalisation « partielle » ou « totale »** du cannabis (régulation), largement utilisées dans le débat public, n'ont aucune valeur juridique établie dans les textes. Dans son acception courante, la « légalisation partielle » peut désigner une légalisation limitée à certaines populations ou à certaines circonstances d'usage (comme, par exemple, le tabac et l'alcool, dont la vente est interdite, en France, aux mineurs), par opposition à la « légalisation totale » qui consisterait à autoriser l'achat et la vente de cannabis sans aucune restriction (au même titre qu'un bien de consommation courante).

De même que le langage usuel confond souvent libéralisation et légalisation, les termes de dépénalisation et décriminalisation sont souvent utilisés comme synonymes.

La dépénalisation peut être définie comme le processus « tendant à réduire l'application de sanctions pénales à l'égard d'un comportement déterminé, cette réduction pouvant aboutir à leur suppression pure et simple ». Il existe d'autres définitions possibles de la « dépénalisation », plus ou moins proches de la notion de « décriminalisation » : pénalistes et criminologues ne donnent en effet pas tous le même contenu aux notions de « dépénalisation » et de « décriminalisation ». Dans certains pays, en France en particulier et dans les pays latins (Italie, Espagne, Portugal), le terme de dépénalisation est généralement utilisé pour désigner la suppression de l'interdit pénal³.

Dans l'emploi courant des notions de **dépénalisation « partielle » ou « totale »** de l'usage de cannabis, la « dépénalisation totale » désigne la suppression de toute peine (le comportement d'usage est extrait du champ pénal), alors que la « dépénalisation partielle » désigne, de façon plus limitative, la réduction ou l'assouplissement des peines prévues par la loi : il peut s'agir de diminuer les peines d'emprisonnement ou de remplacer la possibilité de peines de prison par une peine d'amende, une peine de travail d'intérêt général, ou encore un traitement médical. Dans les deux cas cependant, la prohibition demeure. Il convient de souligner à nouveau que ce distinguo entre dépénalisation totale et partielle n'a aucune valeur juridique.

Le langage courant distingue également, parfois, **la dépénalisation en droit et en fait**. La « dépénalisation en droit » consiste à réduire ou à supprimer les sanctions pénales (amende, emprisonnement) associées au comportement d'usage par le droit positif (changement législatif de l'incrimination et de la sanction de l'usage et/ou de la détention). On parle de « dépénalisation de fait » lorsque, en raison de divers mécanismes juridiques (à l'instar du principe d'opportunité des poursuites⁴), une infraction définie par le droit pénal n'est, de fait, pas sanctionnée à la mesure de ce que prévoit la loi. La « dépénalisation de fait » est donc souvent évoquée dans les pays où la politique pénale est guidée par le principe d'opportunité des poursuites et orientée par des directives du ministère de la Justice.

La décriminalisation désigne « le processus tendant non seulement à la suppression de l'application de toute sanction pénale à l'égard d'un comportement déterminé, mais encore à la suppression de son statut même de « crime » (au sens large), c'est-à-dire d'infraction pénale » (Van De Kerchove, 1987), comme c'est le cas par exemple au Portugal (EMCDDA, 2013 ; EMCDDA, 2015b). La décriminalisation consiste donc à retirer le caractère d'infraction pénale à un acte, signifiant la sortie du comportement déterminé du champ pénal.

Cet anglicisme, souvent employé comme synonyme de dépénalisation, n'a pas d'équivalent en langue française. La notion de crime en anglais est parfois utilisée comme synonyme d'infraction, alors qu'en français, elle désigne la catégorie des infractions les plus graves. Appliquée au système français, la notion de décriminalisation

3. Dans les définitions utilisées en France, la notion de dépénalisation est, la plupart du temps, associée à l'idée du maintien de l'interdit (Bisiou, 1994).

4. On oppose classiquement le système dit de l'« opportunité des poursuites » à celui de la « légalité des poursuites ». L'opportunité des poursuites est un principe de procédure pénale selon lequel le parquet peut décider de poursuivre une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction ou non (s'il prononce un classement sans suite). Ce système réserve au Procureur de la République le soin d'apprécier s'il est opportun ou non d'engager des poursuites pénales : au sein de l'Union européenne, il est pratiqué, par exemple, en France, en Belgique, au Luxembourg, aux Pays-Bas ou encore au Danemark. Ce principe s'oppose au principe de légalité des poursuites, selon lequel le Ministère public (c'est-à-dire le procureur) est tenu, si l'enquête préliminaire établit certains soupçons, de poursuivre le suspect : dès lors qu'une infraction paraît légalement constituée, il est obligé d'engager des poursuites et de faire suivre la procédure jusqu'au procès et au juge, même si des éléments nouveaux viennent motiver l'abandon des poursuites. Ainsi en est-il en Allemagne, en Italie, dans la plupart des pays nordiques, dans les pays d'Europe centrale et, depuis 1987, au Portugal.

désigne donc le plus souvent un processus de déclassement de l'infraction, de la catégorie d'infraction la plus grave (crime) à une catégorie d'infraction moins grave (délit, par exemple), entraînant une réduction de la peine encourue.

La contraventionnalisation consiste à déclasser une infraction de la catégorie de délit à celle de contravention (définie par le droit français comme l'infraction pénale la moins grave) ou, s'agissant d'un comportement qui était préalablement licite, à l'incriminer par voie de contravention. À la différence des crimes et des délits, les contraventions ne sont pas punies de peines d'emprisonnement (du moins en France⁵) : les peines applicables sont l'amende et des peines restrictives de droits⁶. La distinction entre contravention, délit et crime n'est pas la même dans tous les pays de l'Union européenne (UE) et n'entraîne pas les mêmes conséquences, ce qui pose des problèmes d'interprétation et de comparabilité des différentes législations nationales.

Dans l'hypothèse d'une contraventionnalisation de l'usage en France, l'éventualité d'une peine d'emprisonnement serait supprimée et remplacée par la possibilité de réprimer l'usage de stupéfiants au moyen d'une peine d'amende (éventuellement forfaitaire). Ainsi « contraventionnalisée », l'infraction d'usage de stupéfiants ne serait plus passible du tribunal correctionnel mais du tribunal de police ou d'une juridiction de proximité (compétents pour juger les contraventions), tout en restant une infraction pénale.

La décision de contraventionnaliser une infraction peut constituer une réponse lorsque l'importance d'un contentieux dépasse les capacités de traitement des tribunaux correctionnels.

ÉTAT DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE EN MARS 2016

L'usage de stupéfiants (sans distinction de produits) est, aux termes de la loi du 31 décembre 1970, passible d'une peine maximum d'un an d'**emprisonnement** et d'une **amende** de 3 750 euros (article L 3421-1 du Code de la santé publique). Cette peine peut être portée à 5 ans d'emprisonnement et/ou à une amende de 75 000 euros lorsque l'infraction d'usage a été commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, ou par le personnel (y compris intérimaire) d'une entreprise de transport terrestre, maritime ou aérien, de marchandises ou de voyageurs exerçant des fonctions mettant en cause la sécurité du transport. L'usager encourt également, depuis la loi du 5 mars 2007, à titre de peine complémentaire, l'obligation d'accomplir un **stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants** (article 131-35-1 du code pénal).

Cependant, depuis l'introduction en 2015 de la transaction pénale pour les auteurs de petits délits, comme les usagers simples de cannabis, la possibilité existe d'éviter le tribunal en payant immédiatement une amende à la police (décret n° 2015-1272 du 13 octobre 2015).

Le délit d'usage de stupéfiants étant passible d'une peine privative de liberté, les magistrats peuvent prononcer, à la place de l'emprisonnement, diverses sanctions privatives ou restrictives de liberté : peines alternatives aux peines de prison, amende, suspension du permis de conduire, confiscation de véhicule appartenant au condamné, interdiction d'exercer une activité professionnelle ou sociale, lorsque les facilités que procure celle-ci ont été sciemment utilisées pour commettre l'infraction, notamment (article 131-6 du code pénal).

S'il est majeur, l'usager peut également se voir proposer diverses **mesures alternatives aux poursuites** qui, si elles sont exécutées, entraînent l'arrêt des poursuites : paiement volontaire d'une amende de composition d'un maximum de 1 900 euros, exécution d'un travail non rémunéré d'un maximum de 60 heures au profit de la collectivité, remise du permis de conduire au tribunal pour une durée maximale de 4 mois, réalisation d'un stage payant de sensibilisation aux dangers de l'usage de stupéfiants (qui peut être prononcé à différents stades de la procédure pénale : comme alternative aux poursuites ou à titre de peine complémentaire).

Au stade des poursuites par le procureur de la République, un usager, même mineur, peut être enjoint de se soigner, dans le cadre d'une **injonction thérapeutique**. Les poursuites sont alors suspendues mais si l'usager ne se plie pas à cette injonction, ou s'il est à nouveau interpellé pour usage, le procureur de la République peut décider de le traduire devant le tribunal correctionnel. Depuis la loi du 5 mars 2007, l'injonction thérapeutique peut aussi être prononcée dans le cadre d'une peine, avec par exemple un sursis avec mise à l'épreuve.

5. Ce qui n'est pas le cas en Belgique, par exemple, où il existe des peines d'emprisonnement en matière contraventionnelle.

6. Par exemple, suspension ou retrait du permis de conduire, immobilisation ou confiscation du véhicule, etc. (cf. articles 131-12 et 131-14 du Code pénal).

Par ailleurs, à tous les stades du processus pénal, les juges peuvent recourir à une mesure d'**obligation de soins**, qui se distingue de l'injonction thérapeutique par trois aspects : elle est applicable à tous les justiciables (et non pas seulement aux usagers de stupéfiants, comme l'injonction thérapeutique) ; elle est réservée aux personnes présentant un problème de dépendance (drogues illicites ou alcool), quelle que soit l'infraction concernée ; enfin, elle peut être ordonnée par un juge ou par un tribunal.

Le dispositif de sanction de l'usage de stupéfiants a été complété par des circulaires de politique pénale adressées aux parquets qui recommandent de privilégier autant que possible les mesures alternatives aux poursuites et de réserver les poursuites aux récidivistes ou aux usagers qui refusent de se soumettre aux mesures alternatives. En pratique, 70 % des affaires d'usage de stupéfiants traitées par les parquets font l'objet d'une mesure alternative aux poursuites (Obradovic, 2010).

Concernant le cadre spécifique de la sécurité routière, la loi du 3 février 2003 a créé un délit sanctionnant un conducteur dont l'analyse sanguine révèle la présence de stupéfiants. La sanction maximum encourue est de 2 ans d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende. La loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPPSI II, a étendu ces dispositions en autorisant les contrôles systématiques de stupéfiants en bord de route par dépistage salivaire sur réquisition du procureur de la République. En outre, en cas d'accident mortel (homicide) ou corporel (blessures involontaires), ce dépistage est obligatoire et le véhicule du conducteur en cause sera confisqué si celui-ci est en récidive.

ÉTAT DES LÉGISLATIONS SUR L'USAGE ET LA DÉTENTION DE CANNABIS EN EUROPE EN MARS 2016

Malgré le contexte de remise en cause du cadre d'interdiction international par les initiatives états-unienne et uruguayenne, deux conventions internationales continuent d'exercer une contrainte sur l'évolution des législations nationales européennes en matière de cannabis : la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 et la Convention de 1988 contre le trafic illicite de produits stupéfiants et de substances psychotropes. Ratifiées par l'ensemble des États de l'UE, ces conventions leur imposent d'incriminer la production, le trafic, la cession et la détention de stupéfiants (qui peut être entendue comme la détention destinée au trafic). Cependant, l'obligation d'incriminer directement l'usage n'est prévue par aucune norme de droit international⁷ (Cesoni, 2000), ce qui laisse une marge de manœuvre aux États-membres en matière de réglementation nationale de la consommation.

Les options adoptées en matière d'incrimination de l'usage de cannabis et des « actes préparatoires à l'usage »⁸ varient selon les pays. Contrairement aux idées reçues, l'usage de stupéfiants n'est pas autorisé aux Pays-Bas, qui appliquent un modèle de tolérance fondé sur la régulation de la vente de petites quantités de cannabis, qui se distingue d'un régime de légalisation tel que dans trois états des États-Unis ou en Uruguay (voir encadré ci-dessous). L'usage en tant que tel n'est pas interdit par la loi dans tous les pays de l'UE. Certaines législations en vigueur prévoient l'incrimination directe de la consommation de stupéfiants, d'autres une incrimination indirecte (via la détention pour usage personnel). En outre, certains pays, comme le Royaume-Uni, distinguent le cannabis des autres stupéfiants dans leur régime d'incrimination⁹, tandis que d'autres, comme la France, n'effectuent aucune différenciation entre les stupéfiants. Cependant, aucun pays de l'UE n'a légalisé le cannabis en tant que produit (en légalisant sa production et sa distribution).

7. L'article 3 ch.2 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988) prévoit que « sous réserve de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique, chaque partie adopte les mesures nécessaires pour conférer le caractère d'infractions pénales, conformément à son droit interne, lorsque l'acte est commis intentionnellement, à la détention et à l'achat de stupéfiants et de substances psychotropes et à la culture de stupéfiants destinés à la consommation personnelle » (https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_fr.pdf).

8. Selon le Code pénal, une infraction comporte trois éléments constitutifs qui permettent de considérer l'auteur comme responsable : l'intention, l'existence d'un élément matériel (d'un « commencement d'exécution ») et d'un élément moral (absence de désistement volontaire). Les actes préparatoires à l'usage relèvent du commencement d'exécution, caractérisé par « l'acte qui tend directement au délit avec l'intention de le commettre », défini par deux éléments, l'un subjectif (l'intention de commettre l'infraction), l'autre objectif (la proximité de l'acte matériel d'exécution de la commission de l'infraction). Ainsi le commencement d'exécution doit toujours être un acte matériel univoque qui ne laisse aucun doute sur l'intention de la personne en cause.

9. Au Royaume-Uni en effet, les stupéfiants sont classés en trois catégories (A, B et C) déterminant le niveau de sanction encouru. En 2004, le cannabis a été rétrogradé dans la classe C (la moins dangereuse, exposant toute personne en possession de ce produit à une peine d'emprisonnement maximum de 2 ans), avant d'être reclassé en classe B en 2009.

Statut légal du cannabis aux Pays-Bas : un modèle de « tolérance » qui ne relève pas de la légalisation

L'exemple néerlandais illustre la difficulté de catégoriser les politiques pénales développées à l'égard des usagers de stupéfiants. La législation hollandaise présente d'abord la particularité de distinguer les « drogues dures » (qu'il est interdit de distribuer, de vendre, de produire ou de posséder) et les « drogues douces » (dont fait partie le cannabis). Contrairement aux idées reçues, la détention et la vente de cannabis ne sont pas légales aux Pays-Bas mais elles sont tolérées sous certaines conditions (loi de 1976). Elles sont autorisées dans les coffee shops titulaires d'une licence, avec certaines restrictions : interdiction de publicité pour les drogues interdites, interdiction de vente de drogue « dure », interdiction de provoquer des nuisances publiques, interdiction de vente et d'accès aux mineurs, vente maximum de 5 grammes par personne et par transaction. Par ailleurs, en pratique, dans la rue, la vente et la détention de cannabis pour usage personnel sont rarement verbalisées en-dessous de 5 grammes et, si elles le sont, elles donnent rarement lieu à des poursuites judiciaires (« principe d'opportunité »).

Les deux tiers des municipalités néerlandaises n'autorisent pas les coffee shops, dont le nombre est par ailleurs en nette diminution depuis la fin des années 1990 : on comptait ainsi 614 coffee shops en 2013, contre 846 en 1999 (EMCDDA, 2013). En outre, depuis janvier 2013, pour limiter les nuisances liées au « narco-tourisme », chaque commune a le droit de décider si les coffee-shops doivent être ou non réservés aux seuls Hollandais. Si la plupart des villes des Pays-Bas autorisent les étrangers à fréquenter les coffee-shops (à l'instar d'Amsterdam, La Haye, Utrecht, Eindhoven ou Rotterdam), un certain nombre de villes du sud du pays, parmi les plus touchées par le « tourisme de la drogue », ont interdit l'accès des coffee-shops aux étrangers (comme, par exemple, Maastricht).

Au sein de l'Union européenne des 28, on distingue trois groupes de pays suivant le régime d'incrimination de l'usage de cannabis :

- L'usage de cannabis en tant que tel constitue une **infraction pénale dans 6 pays de l'UE** : France, Grèce, Suède, Finlande, Chypre, Hongrie, ainsi qu'en Norvège. Tous prévoient la possibilité de peines de prison.
- L'usage de cannabis en tant que tel constitue une **infraction administrative (passible de sanctions administratives, en dehors du cadre pénal) dans 7 pays de l'UE** : Portugal, Espagne (usage dans les lieux publics), Luxembourg, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie.
- **Dans 15 pays de l'UE, l'usage de cannabis en tant que tel n'est pas interdit par la loi : seule la détention de cannabis en petites quantités pour usage personnel constitue une infraction pénale ou administrative** : Belgique, Danemark, Pays-Bas, Italie, Allemagne, Autriche, Royaume-Uni, Irlande, Malte, République tchèque, Pologne, Croatie, Slovaquie, Slovénie et Roumanie (cas particulier où l'usage est prohibé mais aucune peine n'est prévue pour le sanctionner). On peut y ajouter l'Espagne, pour l'usage dans les lieux privés.

Au sein de l'UE-28, la détention de cannabis constitue une infraction pénale dans la plupart des pays sauf, dans quelques pays, lorsqu'il s'agit de « petites quantités » destinées à l'usage personnel.

- **Dans 9 pays de l'UE**, la détention de « petites quantités » de cannabis pour usage personnel constitue en effet une **infraction administrative** : Portugal¹⁰, Italie (sanctionnée à partir de la 2^{ème} fois où l'infraction est commise¹¹), Espagne (si l'infraction est commise en public), République tchèque, Slovénie, Estonie (les deux premières fois), Lettonie (la première fois), Croatie (depuis 2013), Malte (depuis 2015). La sanction applicable varie selon les pays : il peut s'agir d'un avertissement, d'une amende, d'une suspension ou d'un retrait du permis de conduire ou du passeport, de la confiscation du produit, ou encore d'une rétention administrative, hors circonstances aggravantes.
- **Parmi les 19 pays de l'UE qui considèrent la détention de « petites quantités » de cannabis pour usage personnel comme une infraction pénale, 7 pays prévoient divers mécanismes juridiques¹² permettant de ne pas**

10. Au Portugal, depuis le 1er juillet 2001 (date d'entrée en vigueur de la réforme législative du 29 novembre 2000), la détention des produits stupéfiants n'est plus une infraction pénale, mais une infraction administrative, à condition que la quantité détenue n'excède pas ce qui peut être considéré comme la consommation moyenne d'une personne pendant dix jours.

11. En Italie, la détention pour usage personnel est passible d'une sanction administrative à partir de la 2^{ème} fois où l'infraction est commise et a priori en deçà d'un seuil correspondant à 500 mg de THC (la notion de seuil a été réintroduite dans la loi en 2006 mais ce changement a été déclaré inconstitutionnel en 2014). Cette sanction peut prendre différentes formes (suspension du permis de conduire, du port d'arme, du passeport, du permis de séjour, etc.). Au-delà de ce seuil, la possession est assimilée à du trafic.

12. L'absence de poursuites pénales par le parquet est très fréquente dans les pays connaissant le système dit d'opportunité des poursuites (France, Pays-Bas, Danemark, par exemple).

la sanctionner : Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Danemark, Pologne (la première fois), Royaume-Uni¹³, ce qui est parfois désigné comme une « dépenalisation de fait ». Certains de ces pays pénalisent cependant l'usage et/ou la détention de **tous stupéfiants autres que le cannabis** (Luxembourg, Belgique).

Les seuils déterminant les « petites quantités » de cannabis, parfois définis dans les textes (souvent par voie de circulaire¹⁴), diffèrent d'un pays à l'autre : pour la résine de cannabis par exemple, les seuils sont de 3 g en Belgique, 3,5 g à Malte, 5 g en République tchèque ou au Portugal, de 6 à 15 g en Allemagne (selon les Länder), 25 g en Espagne, etc. Ces seuils ont différentes implications : certains déterminent la frontière entre la possibilité de poursuites judiciaires et l'absence de poursuites, alors que d'autres déterminent la différence entre usage personnel et offre.

Ainsi, au sein de l'UE-28, 8 pays ne considèrent, dans la loi, ni l'usage ni la détention de « petites quantités » de cannabis comme des infractions pénales : Portugal, Espagne (usage dans les lieux publics), Slovénie, Estonie, République tchèque, Italie, Lettonie (la première fois), Croatie. On peut ajouter à cette liste le Luxembourg et la Belgique, où les sanctions pénales pour ce type de comportement sont, en pratique, inexistantes.

Par ailleurs, une trentaine d'États dans le monde (la plupart étant au sein de l'UE) et 23 États américains (plus Washington DC) ont légalisé l'usage du cannabis ou de ses dérivés à des fins thérapeutiques (voir encadré ci-dessous).

L'usage thérapeutique (ou médical) de cannabis (ou de ses dérivés)

Suivant l'exemple du Canada, premier pays à avoir légalisé l'utilisation médicale du cannabis en 2001, l'usage thérapeutique de cannabis est aujourd'hui autorisé dans une trentaine de pays du monde, sous des formes et dans des conditions plus ou moins restrictives. C'est le cas de 20 pays de l'UE (Autriche, Allemagne, Belgique, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et Suède) et de 12 pays hors UE (Australie, Suisse, Liechtenstein, Norvège, Canada, Nouvelle-Zélande, Israël, Chili, Uruguay, Colombie, Mexique, Koweït...), auxquels s'ajoutent 23 États américains (Alaska, Arizona, Californie, Colorado, Connecticut, Hawaii, Illinois, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New York, Nouveau Mexique, Oregon, Rhode Island, Vermont, Virginie, Washington) et Washington DC, la capitale fédérale. Toutefois, les règles d'autorisation médicale sont très variables d'un pays à l'autre, à la fois dans les indications médicales permettant la prescription, dans les formes de consommation autorisée (sous forme naturelle ou de synthèse) et dans l'autorisation de cultiver des plants de cannabis pour usage personnel à des fins thérapeutiques (*personal medical use*).

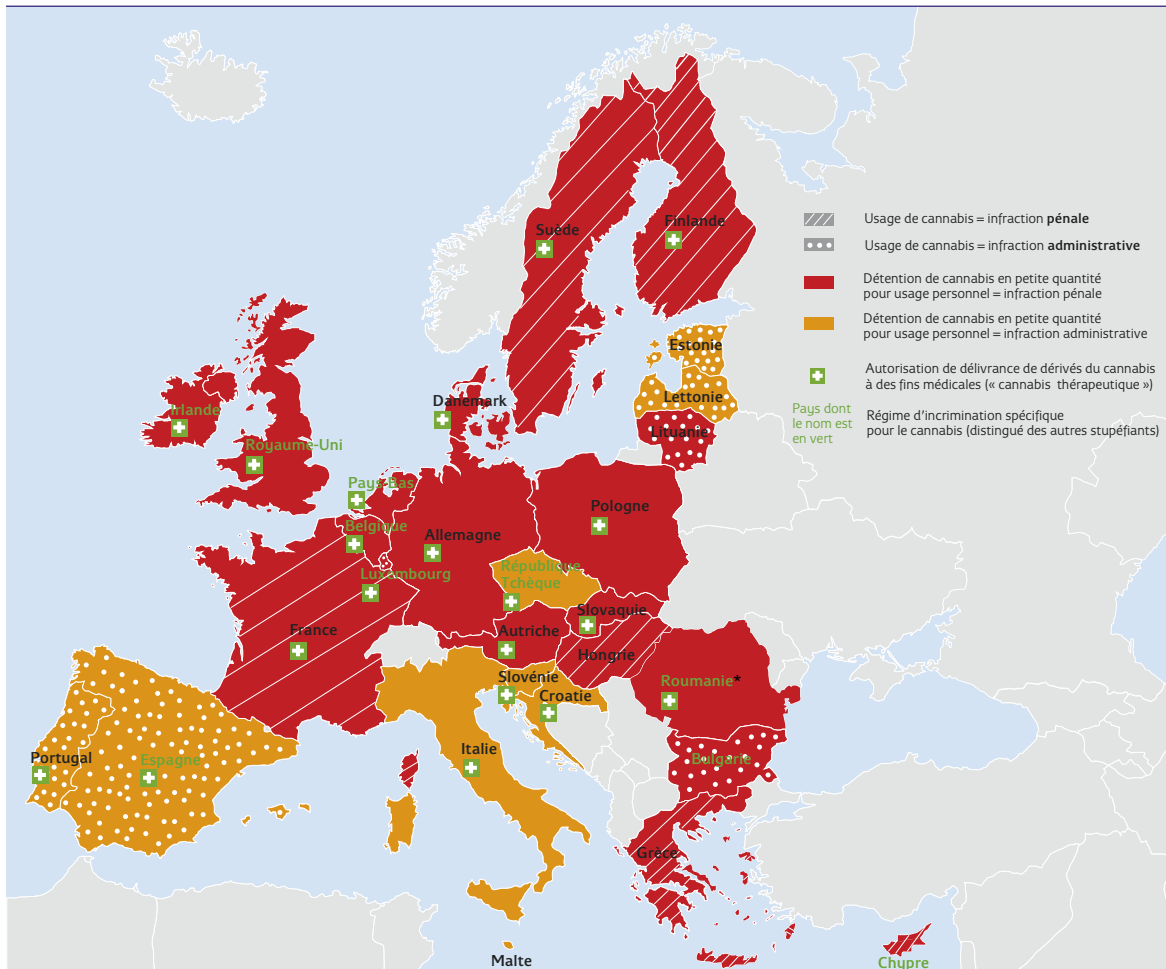
Il faut distinguer les **pays qui autorisent l'usage (voire la culture) de cannabis naturel pour des patients** atteints de cancer, du sida ou encore de la sclérose en plaques (cannabis inhalé, ingéré sous forme d'infusion ou fumé), qui restent assez rares (États-Unis, Nouvelle-Zélande), de **ceux qui autorisent la mise sur le marché de cannabis naturel ou de médicaments contenant du cannabis** : commercialisation de cannabinoïdes de synthèse à visée thérapeutique sous forme de Sativex® (spray buccal), dronabinol (Marinol®) ou nabilone (Cesamet®), qui s'administrent sous forme orale. La vente en pharmacie de médicaments contenant du cannabis (sur ordonnance) n'y est souvent autorisée que pour certains malades, pour lesquels l'efficacité du cannabis a été démontrée, par exemple pour traiter la nausée chez les patients du cancer ou du sida soignés par chimiothérapie et pour certaines affections neurologiques douloureuses (sclérose en plaques, atteintes de la moelle épinière). Ainsi, le Sativex®, par exemple, peut être prescrit dans 17 pays de l'UE.

Depuis le décret du 5 juin 2013, la France fait partie des pays qui autorisent la commercialisation du Sativex®, un spray buccal dérivé du cannabis qui soulage les contractures dont souffrent les malades atteints de sclérose en plaque. L'autorisation de mise sur le marché date du 8 janvier 2014. Cependant, cette commercialisation est pour l'instant ajournée par le Comité économique des produits de santé (CEPS), qui juge le prix proposé par le laboratoire espagnol de fabrication Almirall trop élevé.

13. En Allemagne, la Cour Constitutionnelle a statué sur la marge de manœuvre pénale des Länder, qui ont la possibilité d'abandonner les poursuites en cas de détention de petites quantités pour usage personnel, chaque Land ayant défini une quantité maximum tolérée (1994) ; en Belgique, la loi du 16 mai 2003 prévoit une mesure de transaction qui permet de ne pas incriminer le contrevenant (procès-verbal simplifié), à condition qu'il accepte de payer une amende ou d'amorcer une démarche de soins ; aux Pays-Bas et au Danemark, le principe d'opportunité des poursuites permet au parquet de ne pas poursuivre toutes les infractions relatives aux stupéfiants ; en Pologne, l'usage et la détention ne sont poursuivis que sous certaines conditions depuis la loi du 26 mai 2011 qui invite les procureurs à suspendre les poursuites pénales dans trois cas : pour des consommateurs interpellés en possession d'une petite quantité, ou pour la première fois, ou en situation de dépendance ; au Royaume-Uni, les directives policières recommandent de ne pas interpellier les détenteurs de « petites quantités » de cannabis mais de leur donner un avertissement lorsqu'il s'agit d'une première infraction.

14. Définis par voie de circulaire, ces seuils correspondent à des directives de politique générale qui n'ont pas la même valeur contraignante qu'une loi. La mise en œuvre de ces directives peut donc varier selon les juridictions.

État des législations sur l'usage et la détention de cannabis au sein de l'UE des 28 (mars 2016)



* Dans ce pays, l'usage est prohibé mais aucune sanction n'est définie dans les textes pour le sanctionner.
 N.B. : cette carte représente les peines prévues en cas d'usage ou de détention de « petites quantités » de cannabis (les seuils variant d'un pays à l'autre), lorsque ces actes sont commis en public, pour la première fois (hors récidive), et hors circonstances aggravantes.

Source : OFDT 2016

REMERCIEMENTS

Brendan Hughes (Principal scientific analyst, Unité Supply reduction and new drugs, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies), Frank Zobel (directeur adjoint d'Addiction Suisse), Virginie Gautron (Maître de conférences en droit pénal et sciences criminelles à l'Université de Nantes), Maria Luisa Cesoni (Professeure à l'Université catholique de Louvain, Faculté de droit et de criminologie), Dan Kaminski (Professeur à l'Université catholique de Louvain, Faculté de droit et de criminologie), Christine Guillain (chargée de cours aux Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles), Mario Lap (Drugtext Foundation), Katia Dubreuil (magistrate chargée de mission à la MILDECA), François Beck et Julie-Emilie Adès (OFDT).

POUR ALLER PLUS LOIN

Bisiou Y., « Le cadre légal français », dans Ogien A. et Mignon P. (Dir.), *La demande sociale de drogues*, Paris, Délégation générale à lutte contre la drogue et la toxicomanie (DGLDT), La Documentation française, 1994, pp. 177-191.

Cambillau N., « L'usage de cannabis : entre répression excessive et dépénalisation problématique », *Médecine et Droit*, n° 58, 2003, pp. 3-16.

Cesoni M.L., *L'incrimination de l'usage de stupéfiants dans sept législations européennes*, Documents du Groupement de Recherche Psychotropes, Politique et Société, n°4, 2000, 143 p.

Cesoni M.L. et Devresse M.S., *La détention de stupéfiants entre criminalisation et décriminalisation*, Fribourg, Editions Universitaires de Fribourg, 2010, 280 p.

Crick E., Haase H.J. et Bewley-Taylor D., *Legally regulated cannabis markets in the US: Implications and possibilities*, Swansea, Global Drug Policy Observatory (GDPO), 2013, 36 p.

Da Agra C., « Requiem pour la guerre à la drogue. L'expérimentation portugaise de décriminalisation », *Déviante et Société*, Vol. 33, n° 1, 2009, pp. 27-49.

EMCDDA, *Usage de drogues illicites dans l'UE : approches juridiques*, Lisbonne, EMCDDA, Dossiers thématiques, 2005, 48 p.

EMCDDA, *Models for the legal supply of cannabis: recent developments*, Lisbon, EMCDDA, Perspectives on drugs, 2013, 5 p.

EMCDDA, *European Drug Report 2014: Trends and developments*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014, 80 p.

EMCDDA, 2015a, *Overviews of legal topics*. <http://www.emcdda.europa.eu/topics/law/topic-overviews> [accédé le 01/03/2016].

EMCDDA, 2015b, *Video: What is decriminalisation of drugs?* <http://www.emcdda.europa.eu/video/2015/what-is-decriminalisation-of-drugs> [accédé le 01/03/2016].

Greenwald G., *Drug decriminalization in Portugal: lessons for creating fair and successful drug policies*, Washington, DC, Cato Institute, 2009, 38 p.

Guillain C., « Criminaliser, décriminaliser l'usage de drogues : une histoire sans fin », dans Tulkens F., Cartuyvels Y., et Guillain C. (Dir.), *La peine dans tous ses états. Hommage à Michel van de Kerchove*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 317-336.

Inter-American Observatory on Drugs (OID), *Report on Drug Use in the Americas 2015*, Washington, DC, Organization of American States (OAS), Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD), 2015, 212 p.

Obradovic I., « *La réponse pénale à l'usage de stupéfiants* », *Tendances*, OFDT, n° 72, 2010, 6 p.

Obradovic I., « *Trente ans de réponse pénale à l'usage de stupéfiants* », *Tendances*, OFDT, n° 103, 2015, 6 p.

Pudney S., « Drugs policy: what should we do about cannabis? », *Economic Policy*, Vol. 25, n° 61, 2010, pp. 165-211.

Room R., Fischer B., Hall W., Lenton S., Reuter P., Schelling T.C. and Feilding A., *Cannabis policy. Moving beyond stalemate*, Oxford - New York, Oxford University Press, 2010, 233 p.

Van De Kerchove M., *Le droit sans peines. Aspects de la dépénalisation en Belgique et aux États-Unis*, Bruxelles, FU Saint-Louis, 1987, 557 p.

Zobel F. et Marthaler M., *Du Río de la Plata au Lac Léman : Nouveaux développements concernant la régulation du marché du cannabis*, Lausanne, Addiction Suisse, 2014, 36 p.

RÉFÉRENCES LÉGISLATIVES (POUR LA FRANCE)

Loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie et la répression du trafic et de l'usage de substances vénéneuses, JO du 2 janvier 1971.

Loi n° 2003-87 du 3 février 2003 relative à la conduite sous l'influence de substances ou plantes classées comme stupéfiants (NOR : JUSX0205970L)

Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (NOR : INTX0600091L).

Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (NOR : BCFX0904879L)

Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (NOR : IOCX0903274L).

Décret n°2013-473 du 5 juin 2013 modifiant en ce qui concerne les spécialités pharmaceutiques les dispositions de l'article R. 5132-86 du code de la santé publique relatives à l'interdiction d'opérations portant sur le cannabis ou ses dérivés (NOR : AFSP1308402D).

Décret n° 2015-1272 du 13 octobre 2015 pris pour l'application des articles 41-1-1 du code de procédure pénale et L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure (NOR : JUSD1514499D).