**CONSEIL D’ETAT**

**Assemblée générale Séance du vendredi 16 mai 2025**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**N° 409667** **EXTRAIT DU REGISTRE DES**

**DELIBERATIONS**

**CONTRÔLE DE CONVENTIONNALITÉ DU PROJET DE LOI N°1992**

relatif à la **légalisation**, au **contrôle** et à la **dépénalisation** du cannabis

# NOR : JUSC9857367L

Vu la procédure suivante :

1. Le Conseil d’État a été saisi le 15 mai 2025 d’un projet de loi relatif à la légalisation, au contrôle et à la dépénalisation du cannabis.

1. Ce projet comporte de multiples articles qui modifient respectivement le code Pénal, en ses articles 222-34 et 222-34-1, le code de la Santé Publique en ses articles L.3421-4-1 et L.3421-5-1, et crée un organisme Étatique par ordonnance.
2. Le Conseil d’État prend la pleine mesure des enjeux sociaux, éthiques et de santé publique du sujet dont il est saisi. Il s’attache à ce que son avis contribue, de manière neutre et objective, à éclairer le Gouvernement.

1. S’agissant de son office lors de l’examen d’un projet de loi, le Conseil d’État invite à se reporter à l’annulation de l’arrêté du 30 décembre 2021 dont la décision porte dérogation à l’article R. 5132-86 du code de la santé publique, en sa partie réglementaire, mais expressément motivée par un arrêté ministériel du 30 décembre 2021. Il rappelle qu’il veille notamment à ce que la « *plume du parlementaire soit limpide, concise et précise* » et que « *les conventions établies ne soient pas source de difficultés d’interprétation* ».

*Vu le projet de loi n°1992*

*Vu la convention unique sur les stupéfiants de 196, la convention de Genève du 13 juillet 1931 et le protocole du 8 août 1975 portant amendement conventions de 1961 et 1931*

*Vu la Convention européenne des droits de l’Homme, et notamment son article 8*

*Vu le Règlement 2021/1149 du Parlement Européen et du conseil du 7 juillet 2021*

*Vu l’article 168 du Traité de fonctionnement de l’Union Européenne*

*Vu la résolution du Parlement Européen du 13 février 2019*

*Vu le code de la santé publique et le code pénal*

Considérant ce qui suit :

**5**. Depuis le début des années 2000, un mouvement européen de dépénalisation et de légalisation des substances psychoactives, visant notamment le cannabis, s’est progressivement affirmé, influençant directement le cadre juridique européen. Suite à ce mouvement Européen, plusieurs propositions de loi ont été déposées en France (notamment la proposition n°4746 portant légalisation de la production, de la vente et de la consommation du cannabis sous le contrôle de l’État). Par le présent projet de loi, le gouvernement souhaite consacrer un nouveau principe de légalisation et de contrôle desdites substances afin de réguler au mieux le trafic illégal, développer son économie, et faire avancer sa politique en matière de commercialisation de substances psychoactives autorisées à l’image des autres États de l’Union Européenne.

1. En France, des variétés de fleurs et feuilles de cannabis (sous l’appellation cannabidiol ou CBD) considérées comme substances psychoactives à taux THC plus faible (inférieur à 0,3%) sont autorisées à la vente. Aux termes de ses précédents, notamment sa décision de justice du 29 décembre 2022, le conseil d’État annule une décision portant interdiction générale et absolue de la commercialisation de certaines variétés de feuilles de cannabis. Le conseil d’État fonde sa décision sur le fait qu’il n’est pas établi que la consommation de certaines variétés précisément interdites à la commercialisation comporterait des risques pour la santé publique.
2. Le Conseil d’État constate que la consommation et la possession de cannabis ne fait aujourd’hui l’objet d’aucune consécration en tant que telle dans la Convention européenne des droits de l’homme et ses protocoles additionnels, ou en droit de l’Union européenne. Des principes sont néanmoins établis par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme, notamment avec l’arrêt A.M et A.K c. Hongrie (21320/15 et 35837/15). La Cour Européenne des droits de l’Homme déclare les requêtes irrecevables pour défaut manifeste de fondement, estimant ne pas pouvoir conclure que la voie légale prévue par le droit hongrois était inaccessible, imprévisible dans ses effets ou établie de telle sorte qu’elle aurait un effet dissuasif sur les médecins souhaitant prescrire un médicament à base de cannabis. Elle rejette le pourvoi formé pour défaut de base légale en considérant que le fait de se voir refuser la vente de médicaments de cannabis sur le fondement que cela n’en est pas médicalement nécessaire ne constitue pas une violation de l’article 8 de la convention européenne des droits de l’homme. A fortiori, en matière de substances psychoactives, la législation de l’État prime sur les conventions européennes.

1. Le Conseil d’État constate des dispositions en matière de stupéfiants dans la convention unique sur les stupéfiants de 1961, amendé par le protocole de 1972, aux articles 20 et suivants de la convention.
2. En matière de trafic de substances psychoactives, le Conseil d’État considère que le projet de loi proposé par le gouvernement n’est pas en mesure de porter atteinte, sous n’importe quelle forme que ce soit, à la lutte contre le trafic illégal de stupéfiants en France. Le projet de loi n’est pas non plus de forme à entraver la mission des institutions spécialisées dans la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, tout autant que dans la surveillance et dans l’inspection desdites productions mentionnés dans le projet de loi communiqué (P.L N°1992) au sens des articles 34 et 35 de la convention unique sur les stupéfiants de 1961.
3. En matière de production, de commerce et de distribution de substances psychoactives, le Conseil d’État considère que le projet de loi proposé par le gouvernement respecte la convention unique de 1961. Néanmoins, le conseil d’État retient que les termes de « Licence » et de « Permis » ne sont pas définis dans le projet de loi communiqué (P.L N°1992) et doivent préciser ces termes en accord avec les articles 29 et 30 de la convention unique sur les stupéfiants de 1961. Le Statut de l’organisme d’État se doit de mentionner l’exclusivité de sa mission en matière d’import-export de cannabis, ainsi que son contrôle et ses moyens sur la production de chanvre, de cannabis et de toute substance à taux de THC autorisé (excepté pour le cannabidiol).
4. En droit interne, le Conseil constitutionnel a jugé l’article 222-41 du Code Pénal, et les dispositions successives qui lui ont été soumises conformes, au regard de la définition du terme « stupéfiant » figurant à l’article 5132-7 du Code de la Santé Publique, à la Constitution du 4 octobre 1958. Cette décision rappelle l’appartenance des substances issues du chanvre à la définition des stupéfiants figurant dans la loi du 29 décembre 2011. Cette question prioritaire de constitutionnalité inclut dans son jugement le cannabis, également issu du chanvre, au même titre que le cannabidiol (Décision n°2021-967/973 par question prioritaire de constitutionnalité du 11 février 2022). Elle rappelle que le vote d’une telle loi ne modifiera pas le caractère de « stupéfiant » à ces substances et que, tel en est le cas, lesdites substances devront être contrôlées avec toute l’attention nécessaire face aux risques qu’elles représentent.

1. Le Conseil d’État considère que la rédaction proposée par le Gouvernement a pour effet de faire contrôler strictement la production du chanvre et des cultures de cannabis. Cette mesure pourrait engendrer des difficultés de production sur les autres produits du chanvre tels que le cannabidiol et affirme le risque qu’une telle loi puisse impacter la liberté des professionnels du CBD en leur imposant des « Licences ». Cette rédaction traduirait une restriction injustifiée des libertés liés à la production et perturberait le marché du chanvre dans sa globalité. Il résulte de l’objet même de cette liberté et conformément à l’intention du Gouvernement qu’elle doit être prise en considération par les membres du gouvernement, au regard des professionnels du CBD en France.
2. Le conseil d’État confirme que le projet de loi ainsi proposé par le gouvernement respecte les conventions européennes et internationales en vigueur au vu des pièces communiquées. Le conseil d’État avertit néanmoins le gouvernement sur l’établissement du statut de l’organisme d’État et sa nécessité de respecter les mêmes conventions.

*Cet avis a été délibéré et adopté par l’assemblée générale du Conseil d’État dans sa séance du jeudi 7 mai 2025.*