

Les clés pour tout comprendre au débat sur la légalisation du cannabis !

La dépénalisation du cannabis conduit-elle à une augmentation de la consommation ? La légalisation fait-elle disparaître le marché noir ? S'accompagne-t-elle d'une explosion des troubles mentaux ? Que nous apprennent les expériences étrangères de sortie de la prohibition ?

Autant de questions délicates qui ponctuent le débat sur la légalisation et la dépénalisation du cannabis depuis quelques années, et auxquelles **Renaud Colson** et **Henri Bergeron** apportent des éléments de réponse.

Comprendre les enjeux, se faire une opinion

Renaud Colson est maître de conférences à l'université de Nantes et membre du laboratoire Droit et Changement Social (UMR CNRS 6297).
Henri Bergeron est directeur de recherche au CNRS, membre du Centre de sociologie des organisations et coordinateur scientifique de la Chaire santé de Sciences Po.

Illustration de couverture : © Séverin Millet

pour les nuls
pourlesnuls.fr

FSC www.fsc.org MIXTE Papier issu de sources responsables FSC® C003309

746472 V-21 8,95 €
9 782412 052945

Ça fait débat !

Faut-il légaliser le cannabis ?

Ça fait débat !

Faut-il légaliser le cannabis?

Renaud Colson et Henri Bergeron



pour les nuls

Cannabis PLN.indd 2 01/04/2021 17:46

Faut-il légaliser le cannabis ?

pour les nuls

Cannabis PLN.indd 3 01/04/2021 17:46

Renaud Colson et Henri Bergeron



Faut-il légaliser le cannabis ?

pour les nuls

FIRST
ÉDITIONS

Cannabis PLN.indd 5 01/04/2021 17:46

Faut-il légaliser le cannabis ?

« Pour les Nuls » est une marque déposée de John Wiley & Sons, Inc.
« For Dummies » est une marque déposée de John Wiley & Sons, Inc.
© Éditions First, un département d'Édi8, 2021. Publié en accord avec John Wiley & Sons, Inc.

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

ISBN : 978-2-412-05294-5
Dépôt légal : mai 2021
Imprimé en France par Laballery

Correction : Anne-Lise Martin
Maquette : Stéphane Angot

Éditions First, un département d'Édi8
92, avenue de France
75013 Paris – France
Tél. : 01-44-16-09-00
Fax : 01-44-16-09-01
E-mail : firstinfo@efirst.com
Internet : www.pourlesnuls.fr

À propos des auteurs

Renaud Colson est maître de conférences à l'université de Nantes et membre du laboratoire Droit et Changement Social (UMR CNRS 6297). Il a travaillé en qualité de *British Academy visiting fellow* à l'université de Cardiff, de *Marie Curie fellow* à l'Institut universitaire européen (Florence), et de chercheur invité à l'université Jawaharlal Nehru (New Delhi), à l'Institut universitaire sur les dépendances (Montréal), et à l'Institut Max Planck pour l'étude de la criminalité, de la sécurité et du droit (Fribourg-en-Brisgau). Ses recherches portent sur le droit pénal comparé, l'histoire de la criminologie, et la politique des drogues.

Henri Bergeron est directeur de recherche au CNRS et membre du Centre de sociologie des organisations. Il est coordinateur scientifique de la Chaire santé de Sciences Po, directeur du programme Santé du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques, et vice-président du Comité scientifique de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies. Il mène des recherches sur les politiques publiques de santé en étudiant divers objets (drogues illicites, alcool, obésité, recherche médicale…) et s'intéresse plus particulièrement aux liens entre savoir, expertise et politique.

Renaud Colson et Henri Bergeron ont codirigé *Les drogues face au droit* (Presses universitaires de France, 2015) et *European Drug Policies: The Ways of Reform* (Routledge, 2017).

Cannabis PLN.indd 7 01/04/2021 17:46

Remerciements

Les auteurs remercient pour leurs relectures et leurs corrections Walid Chamkhi, François Colson, Frédéric Grousseau, Hélène Hoffmann-Colson et Keith McCoy.

Ce livre est dédié à Serge Karsenty.

Cannabis PLN.indd 9 01/04/2021 17:46

Cannabis PLN.indd 10 01/04/2021 17:46

Avant-propos

Un ouvrage indispensable pour un débat complexe

Le débat sur la légalisation du cannabis prend aujourd'hui une ampleur que nous n'avions pas connue auparavant pour différentes raisons qui tiennent à l'importance des consommations, à une meilleure connaissance scientifique des effets du produit, et à un réexamen de la politique publique dans de nombreux pays.

Dès lors, en France aussi, la question du statut légal du cannabis n'est plus taboue. L'Assemblée nationale a même créé une mission parlementaire sur ce sujet, ce qui aurait été impensable il y a quelques années. Pour autant, le sujet n'est pas simple tellement il touche à des champs qui finissent par embrasser les problèmes de société les plus cruciaux : la santé, le rapport à la loi et son application, les représentations sur les drogues licites ou illicites, les inégalités sociales, l'économie (souterraine ou légale), les relations internationales…

Dans un débat qui est longtemps resté essentiellement idéologique et improductif, une approche plus sereine, plus scientifique, mobilisant toutes les compétences sur les champs de la santé, mais aussi des sciences sociales, permet de sortir des logiques d'affrontement aussi bruyantes que stériles.

C'est le grand mérite de Renaud Colson et d'Henri Bergeron que d'éclairer ce débat sur la légalisation du cannabis dans toutes ses dimensions avec leur compétence incontestable, leur rigueur dans l'analyse, mais aussi et surtout une clarté dans l'exposé qui permet à tout un chacun de s'approprier le sujet. Que vous soyez un simple citoyen curieux de s'informer ou un expert, chacun peut trouver une information et des analyses dont l'évidence tient à l'intelligence et aux capacités pédagogiques des auteurs.

Cannabis PLN.indd 11 01/04/2021 17:46

En feuilletant au gré des centres d'intérêts, ou en suivant le chemin proposé, chacun aura *in fine* le sentiment, justifié, de s'être enrichi et d'être devenu plus armé pour participer à la réflexion générale.

Il faut remercier Renaud Colson et Henri Bergeron, et surtout lire cet ouvrage pertinent et clair qui vient à point nommé.

Professeur Amine Benyamina

Chef du service de psychiatrie et d'addictologie de l'Hôpital Paul-Brousse

Président de la Fédération française d'addictologie

Cannabis PLN.indd 12 01/04/2021 17:46

Sommaire

Introduction

À propos de ce livre 2
Comment ce livre est organisé 3
Première partie : Petite histoire du cannabis, de la prohibition à la légalisation 4
Deuxième partie : La légalisation du cannabis, le pour et le contre 4
Troisième partie : La partie des Dix 5
Les icônes utilisées dans ce livre 5

Partie 1 Petite histoire du cannabis, de la prohibition à la légalisation

Chapitre 1 **Le cannabis et ses usages** 9
Le cannabis, une plante unique 9
Une seule espèce 11
Des centaines de variétés 12
Les usages du cannabis 13
Usages industriels 14
Usages alimentaires 15
Usages médicaux 15
Usages psychotropiques 17
Les effets du cannabis 19
Modes de consommation 19
L'ivresse cannabique 20
Le cannabis est-il dangereux ? 22

Chapitre 2 **Il était une fois la prohibition** 25
Généalogie de l'interdiction 25
Exploitation coloniale 26
Stigmatisation nationale 27
Prohibition mondiale 28
Diversité des modèles prohibitionnistes 30
Diffusion de l'interdiction 30
Prohibition et répression 32
Interdire sans punir 33

Cannabis PLN.indd 13 01/04/2021 17:46

La prohibition à la française 35
Soigner plutôt que punir 36
Le traitement pénal 37
Une dérive répressive 39

Chapitre 3 **La légalisation du cannabis en marche** 41

Les acteurs de la légalisation 41
Les experts 42
Les militants 43
Les industriels 44
Les politiques 46
Le grand retour du cannabis médical 47
Les pionniers américains du cannabis médical 47
La généralisation de l'accès au cannabis médical 49
Le cannabis médical en France 50
Le pari du cannabis récréatif 51
Les États-Unis, laboratoire de la légalisation 52
L'Uruguay, premier État souverain à légaliser 53
Le Canada, géant de la légalisation 55

Partie 2 **Légalisation du cannabis, le pour et le contre**

Chapitre 4 **Questions éthiques posées par l'interdiction** 61

Morale d'abstinence et liberté individuelle 62
Origine et cohérence de l'idéal d'abstinence 62
La liberté contre l'interdiction 63
La prohibition du cannabis est-elle légale ? 63
Interdiction de l'usage et Déclaration des droits de l'homme 64
Présentation sous un jour favorable et liberté d'expression 64
Solidarité sociale et choix collectif 65
Une opinion publique divisée 66
(In)effectivité de la règle et inégalité devant le droit 67
Un interdit mal respecté 67
Une répression différenciée 68

Chapitre 5 **Conséquences sanitaires et sécuritaires de la réglementation** 71

Limiter la dangerosité du cannabis et de ses dérivés 72
La « loi d'airain de la prohibition » 72
Un marché opaque 72

Cannabis PLN.indd 14 01/04/2021 17:46

Le risque d'adultération 73
Légaliser pour contrôler la qualité 74
Protéger les individus de l'usage du cannabis 75
Diminuer la consommation 75
Protéger les usagers problématiques 76
Réduire les risques et les dommages 77
Défendre la société contre les trafics de cannabis 79
Une criminalité durcie par l'interdit 79
Les limites de l'activité policière 80

Chapitre 6 **Perspectives économiques de la légalisation** 83

Réduire le coût social du cannabis 83
Calculer le coût social du cannabis 84
Comparer les coûts de la prohibition et de la légalisation 85
Créer de la richesse grâce au cannabis 86
Estimation du marché 86
Structure du marché 87
Perspectives de développement 88
Taxer l'économie du cannabis 89
Quelles recettes fiscales ? 89
Quelle politique fiscale adopter ? 90

Partie 3 La partie des Dix

Chapitre 7 **Dix politiques de remplacement du statu quo (de la plus répressive à la plus libérale)** 95

Maintien de l'interdit et renforcement de la répression 95
Maintien de l'interdit et allègement de la répression 96
Maintien de l'interdit et dépénalisation formelle de l'usage 96
Dépénalisation de la vente au détail 97
Autorisation de l'auto-culture individuelle pour usage personnel 97
Autorisation de l'auto-culture collective pour usage personnel 97
Production et distribution assurées par les services de l'État 98
Attribution de licences à des associations à but non lucratif 98
Attribution de licences à des sociétés commerciales 98
Autorisation de production et de distribution sans licence 99

Cannabis PLN.indd 15 01/04/2021 17:46

Chapitre 8 **Dix conseils stratégiques pour une réforme apaisée** ... 101
Dédiaboliser le cannabis ... 102
Évaluer scientifiquement la politique prohibitionniste ... 103
Définir des objectifs raisonnables ... 103
Écouter la diversité des points de vue et éviter les risques de capture réglementaire ... 104
Prendre en compte la variété des produits et des usages ... 104
Intégrer les contraintes juridiques européennes et internationales ... 104
Ne pas négliger la justice économique et sociale ... 105
Anticiper les enjeux écologiques ... 105
Privilégier un modèle de réglementation stricte ... 106
Faire œuvre de pédagogie ... 106

Chapitre 9 **Dix leviers réglementaires pour une légalisation contrôlée** ... 107
Le régulateur ... 108
La production ... 108
Le prix ... 108
L'impôt ... 109
Les produits ... 109
La vente ... 109
La consommation ... 110
L'information ... 110
La publicité ... 110
La sécurité routière et la prévention de l'usage dans certains métiers ... 111

Bibliographie sélective ... 113

Index ... 117

Cannabis PLN.indd 16 01/04/2021 17:46

Introduction

Depuis le début du XXe siècle, la cause semble entendue. Le cannabis est une drogue dont la dangerosité justifie qu'on en restreigne l'accès et l'usage. Cette conviction largement partagée, étayée par des arguments moraux et médicaux, a été progressivement inscrite dans le droit ainsi que l'illustre la succession de traités internationaux et de lois nationales qui ont abouti, à partir des années 1960, à une interdiction quasi universelle de la production et de l'utilisation de cette substance. Paradoxalement, l'élaboration de cette doxa prohibitionniste a précédé plus qu'elle n'a suivi le développement d'une consommation désormais massive de cannabis dans le monde occidental.

À partir des années 1970 et 1980, l'augmentation de l'usage de ce produit psychotrope a donné lieu, en de nombreux pays, à une criminalisation et une pénalisation accrues des trafiquants, mais également des consommateurs. Le cannabis est l'une des principales cibles de la « guerre à la drogue » initiée aux États-Unis par le président Nixon, avant d'être étendue à une grande partie de la planète grâce au soutien de l'Organisation des Nations unies.

Ne tolérant longtemps aucune objection, ce consensus prohibitionniste a aujourd'hui cédé la place au doute. L'exception hollandaise, qui faisait des Pays-Bas l'unique pays au monde à tolérer la vente et la consommation de cannabis dans des boutiques ayant pignon sur rue, n'en est plus une : non seulement l'usage et la détention pour usage de cannabis ne sont plus réprimés dans de nombreux pays, mais cette substance a également retrouvé un statut thérapeutique officiel. Quelques États, comme le Canada et l'Uruguay, en ont même légalisé la production et la distribution à des fins récréatives.

Ce n'est pas le cas en France où le cadre juridique posé en 1970 n'a guère évolué, et où la consommation de cannabis fait l'objet, depuis une vingtaine d'années, d'une réponse pénale de plus en

Cannabis PLN.indd 1 01/04/2021 17:46

plus vigoureuse. Les résultats de cette politique se font pourtant attendre : selon une enquête de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies publiée en 2019, 18 millions de Français ont expérimenté le cannabis, parmi lesquels 5 millions au cours de l'année écoulée, et on compte 1,5 million d'usagers réguliers et 900 000 consommateurs quotidiens. Encore plus significatif, le niveau d'usage chez les jeunes de 16 ans demeure, en France, parmi les plus élevés d'Europe.

Nombreux sont ceux pour qui il est hors de question d'assouplir le régime prohibitionniste. Une telle évolution pourrait en effet être interprétée comme le signe d'une banalisation à éviter à tout prix : à la dangerosité avérée du cannabis s'ajouterait un risque d'escalade vers des drogues plus dures. L'argument est néanmoins contesté, et des voix dissidentes se font entendre. Elles insistent sur le fait que l'interdit légal s'accompagne de nombreux effets pervers, en particulier la création d'un vaste marché criminel et la violence qui y est associée, la circulation de produits frelatés et les conséquences sanitaires qui lui sont liées, et la marginalisation des consommateurs. Faute d'une distinction entre les effets délétères du cannabis et les conséquences négatives de son interdiction, le risque est que la prohibition se renforce de ses propres échecs à la manière d'une prophétie autoréalisatrice.

À propos de ce livre

Les problèmes de sécurité et ceux de santé publique liés à l'usage et au trafic de cannabis sont suffisamment importants pour que les médias se fassent régulièrement l'écho des débats entre les partisans et les opposants d'une éventuelle légalisation de cette drogue. Mais à s'en tenir aux arguments des uns et des autres, il peut être difficile de se forger une opinion éclairée. La discussion, quand elle a lieu, se résume souvent, d'un côté comme de l'autre, à l'exposition de convictions morales, certes respectables, mais qui font obstacle à une analyse raisonnée et dépassionnée des faits.

Cannabis PLN.indd 2 01/04/2021 17:46

Le débat est d'autant plus difficile à mener qu'il est techniquement complexe et ne se résume pas à l'alternative simpliste entre interdiction absolue et liberté sans limites, dans laquelle on veut trop souvent l'enfermer. Ainsi, la prohibition, entendue comme défense générale de produire, faire commerce et consommer du cannabis, peut-elle être mise en œuvre de manière plus ou moins répressive. L'interdit légal s'accommode parfois d'un assouplissement de la sanction pénale, laquelle peut être réduite à une contravention, voire être purement et simplement supprimée. On parle alors de dépénalisation. Si la prohibition peut être laxiste, la légalisation peut à l'inverse être rigoureusement contrôlée. L'autorisation de cultiver, distribuer et consommer du cannabis n'exclut pas une intervention de l'État régulateur qui peut organiser de manière plus ou moins restrictive ces activités, comme c'est le cas pour l'alcool et le tabac.

L'objectif de ce livre est d'explorer les divers modèles de régulation du cannabis, de la prohibition la plus répressive à la légalisation la plus libérale en passant par les différents types de régimes intermédiaires, afin d'en évaluer les coûts et les bénéfices. Cet examen, qui se fonde sur les connaissances scientifiques acquises, mobilise les résultats des travaux d'évaluation des politiques publiques les plus récents sur le sujet. Armé de ces outils d'analyse, il devient possible d'évaluer le droit en vigueur de la manière la plus neutre possible, et de réfléchir aux conditions de sa réforme.

Comment ce livre est organisé

Ce livre est divisé en trois parties. La première présente le cannabis et la manière dont il est traité par le droit. La deuxième expose les principaux arguments en faveur et en défaveur de la légalisation de cette drogue. Enfin, la traditionnelle partie des Dix explique comment légaliser le cannabis.

Cannabis PLN.indd 3 01/04/2021 17:46

Première partie : Petite histoire du cannabis, de la prohibition à la légalisation

Le cannabis, longtemps plus connu sous nos latitudes sous le nom de chanvre, est l'une des premières plantes domestiquées par l'homme. La solidité de ses fibres, le profil nutritionnel de ses graines, les vertus thérapeutiques de ses racines et de ses fleurs lui ont permis de trouver sa place, à un titre ou un autre, dans presque toutes les civilisations. Les effets psychédéliques de certaines de ses variétés ont néanmoins conféré au cannabis une aura sulfureuse, au point qu'il a été frappé, à partir du XX^e^ siècle, d'une prohibition internationale. En retraçant l'histoire de cette interdiction mondiale et les modalités nationales de sa mise en œuvre, et en présentant les résistances qu'elle suscite, la première partie du livre pose le décor du débat qui oppose aujourd'hui les tenants de la prohibition et les partisans de la légalisation.

Deuxième partie : La légalisation du cannabis, le pour et le contre

La décision de dépénaliser l'usage de cannabis, voire d'en légaliser la production et la distribution, dans un nombre croissant de pays interpelle. Faut-il y voir le signe avant-coureur d'une évolution mondiale qui sonne le glas de la prohibition et qui indique au législateur français la voie à suivre, ou a-t-on affaire à des politiques non seulement dangereuses, mais également vouées à l'échec ? Pour en décider, il faut comparer comment la prohibition et la légalisation protègent respectivement les individus et la société des dangers du cannabis. La deuxième partie de ce livre interroge les vertus et les limites de ces approches opposées en questionnant leurs présupposés éthiques, en analysant leurs conséquences sanitaires et leurs résultats en matière de sécurité publique, et en évaluant leur coût économique.

Cannabis PLN.indd 4 01/04/2021 17:46

Troisième partie : La partie des Dix

La légalisation du cannabis est une décision politique qui ne relève pas de l'expert. Celui-ci peut en revanche éclairer le législateur sur les enjeux et les risques d'une évolution du droit, et l'informer sur les leviers d'action dont il dispose. Sans prétendre trancher au fond le débat sur la légalisation, la troisième partie du livre présente l'éventail des options juridiques envisageables. Elle propose également des conseils pour engager une éventuelle réforme, et identifie les dispositifs réglementaires pouvant être mis au service d'une régulation juste et efficace des usages sociaux du cannabis.

Les icônes utilisées dans ce livre


Citation Une citation éclairant les enjeux de la régulation du cannabis.


À savoir Une information essentielle à connaître.


En droit Une règle juridique déterminante.


En pratique Ce qui se fait dans la réalité, parfois en dépit du droit.


En chiffres Des chiffres précis sur les usages, le marché et la réglementation du cannabis.


Anecdote Un fait étonnant sur le cannabis.


Définition Un point terminologique à préciser.

Cannabis PLN.indd 5 01/04/2021 17:46