

N° 8033^A

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 19 février 1973
concernant la vente de substances médicamenteuses et la
lutte contre la toxicomanie**

* * *

ADDENDUM

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(14.11.2022)

Monsieur le Président,

À la demande de la Ministre de la Justice, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe une nouvelle version de l'exposé des motifs relatif au projet de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*
Marc HANSEN

*

TEXTE ET COMMENTAIRE DE L'AMENDEMENT GOUVERNEMENTAL

I. AMENDEMENT GOUVERNEMENTAL

Amendement unique concernant l'exposé des motifs du projet de loi n° 8033 :

À la fin de l'exposé des motifs du projet de loi n° 8033 portant modification de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie, en dessous du dernier alinéa se terminant par les mots « suivant le droit commun de la procédure pénale. » est inséré ce qui suit :

« Concernant l'agencement du projet de loi avec les normes internationales en matière de stupéfiants, cinq textes sont à prendre en considération.

Au niveau du droit de l'Union européenne, il s'agit d'abord de la décision-cadre du Conseil 2004/757/JAI concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue.

Ce texte interdit de façon générale la culture de cannabis, mais prévoit une exception lorsque les auteurs se livrent à une culture de cannabis exclusivement à des fins de consommation personnelle telle que prévu dans le projet de loi.

Le deuxième texte européen en la matière est la Convention d'application de l'accord de Schengen du 4 juin 1985 qui impose aux Etats membres une obligation générale de « prendre toutes mesures nécessaires à la prévention et à la répression du trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes ». Pour mettre en œuvre cette disposition très générale, cette convention fait référence

aux trois grands textes onusiens en la matière, à savoir la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, telle que modifiée par le Protocole de 1972, la Convention de 1971 sur les substances psychotropes et la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988.

La Convention unique sur les stupéfiants de 1961 reste le texte de référence en la matière et prévoit notamment que la culture, la production et la détention de stupéfiants constituent des infractions punissables lorsqu'elles sont commises intentionnellement.

La Convention de 1971 sur les substances psychotropes dresse avant tout la liste des substances concernées, dont le cannabis, mais introduit pour la première fois une certaine marge de manœuvre pour les États en matière de mise en œuvre de sanctions pénales en stipulant qu'elles sont mises en place « *sous réserve de [leurs] dispositions constitutionnelles* ».

La Convention de 1988 complète les deux premières conventions en apportant une précision fondamentale en matière de culture et de détention de stupéfiants en retenant 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'infraction pénale conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été 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 en violation des dispositions de la Convention de 1961, de la Convention de 1961 telle que modifiée ou de la Convention de 1971* ».

Les principes constitutionnels en cause au Luxembourg sont l'article 11, paragraphe 3, de notre Constitution qui dispose que « *l'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi* » ainsi que l'article 15 qui prévoit que le domicile est inviolable. De plus, en application du principe de la hiérarchie des normes, le texte fondamental en la matière est l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales (CEDH) qui dispose que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* » et encadre strictement les exceptions à ce principe.

L'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre le même droit.

Le cadre réglementaire international en matière de stupéfiants est donc multi-strate et les textes le régissant ne peuvent être lus individuellement mais se trouvent inextricablement liés entre eux. Il apparaît, au vu de ce qui précède, que les dispositions du projet de loi se fondent parfaitement dans ce cadre juridique international, certes quelque peu éclectique mais néanmoins cohérent, et y sont en tous points conformes. ».

Commentaire de l'amendement unique :

Le complément d'exposé des motifs précise l'agencement du projet de loi avec les différentes normes européennes et internationales en matière de stupéfiants, et notamment la comptabilité du dispositif national avec la décision-cadre du Conseil 2004/757/JHA concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue, la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, telle que modifiée par le Protocole de 1972, la Convention de 1971 sur les substances psychotropes et la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988.

*

II. TEXTE COORDONNE DE L'EXPOSE DES MOTIFS DU PROJET DE LOI

Selon les données les plus récentes¹, le cannabis demeure la drogue illicite la plus largement consommée au Luxembourg. Sa prédominance ressort largement du nombre d'infractions à la législation des stupéfiants, du nombre de saisies et des nouvelles demandes de traitement en lien avec le cannabis. Malgré une politique traditionnelle de répression et d'interdiction, le marché illégal du cannabis continue de prospérer.

¹ <https://sante.public.lu/fr/publications/e/etat-phenomene-drogues-rapport-revis-2021.html>

Presqu'un demi-siècle après la promulgation de la loi instaurant la pénalisation de l'usage de drogues, à savoir la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie, le Luxembourg continue de mettre en œuvre une politique des drogues axée principalement sur la répression.

Depuis une loi du 27 avril 2001, le cadre légal a été modifié de façon substantielle en introduisant pour la première fois une différenciation des peines en fonction du type des substances concernées. Par rapport aux autres stupéfiants et substances illicites, le cannabis dispose d'ores et déjà d'une législation spécifique et aucune peine d'emprisonnement n'est prévue pour la consommation simple ou la détention pour usage personnel de cannabis. Par contre, la vente de cannabis, son importation, son exportation, sa culture et sa consommation associée à des circonstances aggravantes restent passibles de sanctions pénales lourdes. Depuis 2018, l'usage médical du cannabis est également autorisé.

Suivant les termes de l'accord de coalition 2018 – 2023², le Gouvernement a décidé de franchir un nouveau pas décisif et d'élaborer une législation portant sur le cannabis à usage récréatif. Le concept initialement proposé, s'inscrivant dans une approche de santé publique et prévoyant la mise en place d'un dispositif d'accès légal au cannabis, a cependant connu un ralentissement du fait de la pandémie.

L'approche politique consiste à procéder par étape et à mettre en place dès à présent une approche différente face au cannabis récréatif, tout en continuant les travaux relatifs au concept global retenu dans l'accord de coalition. Par conséquent, le présent projet de loi constitue la première étape, dont les points clés ont été validés par le Conseil de Gouvernement en octobre 2021.

Dans une approche de réduction des risques et de la prévention de la criminalité, le projet de loi suit deux axes principales. Premièrement, il est envisagé de légaliser la culture domestique du chanvre. Il est prévu que toute personne majeure sera autorisée à cultiver jusqu'à quatre plantes de cannabis à domicile par ménage et ce exclusivement à partir de semences.

En corollaire, la consommation personnelle dans la sphère privée sera autorisée. En cas de non-respect des dispositions légales, des sanctions pénales s'appliquent.

Parallèlement, il est proposé de décorrectionnaliser les sanctions pénales pour les petites quantités de cannabis sur la voie publique. Une procédure pénale allégée est introduite pour les personnes, dont la détention et la possession en public, de même que le transport et l'acquisition n'excède pas les trois grammes de cannabis. À noter que la consommation en public reste toutefois interdite. L'amende pénale, actuellement fixée à 251.- à 2.500.- euros, est réduite à 25.- à 500.- euros et la possibilité de décerner un avertissement taxé de 145 euros est introduite, si et seulement si le seuil des 3 grammes n'est pas excédé. Au-dessus du seuil de 3 grammes, le contrevenant est assimilé à un trafiquant de drogues. Le recours à l'avertissement taxé est exclu, un procès-verbal ordinaire sera alors dressé et transmis au Parquet et des sanctions pénales plus lourdes peuvent alors être prononcées, suivant le droit commun de la procédure pénale.

Concernant l'agencement du projet de loi avec les normes internationales en matière de stupéfiants, cinq textes sont à prendre en considération.

Au niveau du droit de l'Union européenne, il s'agit d'abord de la décision-cadre du Conseil 2004/757/JAI concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue.

Ce texte interdit de façon générale la culture de cannabis, mais prévoit une exception lorsque les auteurs se livrent à une culture de cannabis exclusivement à des fins de consommation personnelle telle que prévu dans le projet de loi.

Le deuxième texte européen en la matière est la Convention d'application de l'accord de Schengen du 4 juin 1985 qui impose aux Etats membres une obligation générale de « prendre toutes mesures nécessaires à la prévention et à la répression du trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes ». Pour mettre en œuvre cette disposition très générale, cette convention fait référence aux trois grands textes onusiens en la matière, à savoir la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, telle que modifiée par le Protocole de 1972, la Convention de 1971 sur les substances psychotropes et la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988.

² <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/Accord-de-coalition-2018-2023.pdf>

La Convention unique sur les stupéfiants de 1961 reste le texte de référence en la matière et prévoit notamment que la culture, la production et la détention de stupéfiants constituent des infractions punissables lorsqu'elles sont commises intentionnellement.

La Convention de 1971 sur les substances psychotropes dresse avant tout la liste des substances concernées, dont le cannabis, mais introduit pour la première fois une certaine marge de manœuvre pour les Etats en matière de mise en œuvre de sanctions pénales en stipulant qu'elles sont mises en place « sous réserve de [leurs] dispositions constitutionnelles ».

La Convention de 1988 complète les deux premières conventions en apportant une précision fondamentale en matière de culture et de détention de stupéfiants en retenant 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'infraction pénale conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été 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 en violation des dispositions de la Convention de 1961, de la Convention de 1961 telle que modifiée ou de la Convention de 1971 ».

Les principes constitutionnels en cause au Luxembourg sont l'article 11, paragraphe 3, de notre Constitution qui dispose que « l'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi » ainsi que l'article 15 qui prévoit que le domicile est inviolable. De plus, en application du principe de la hiérarchie des normes, le texte fondamental en la matière est l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales (CEDH) qui dispose que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance » et encadre strictement les exceptions à ce principe.

L'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre le même droit.

Le cadre réglementaire international en matière de stupéfiants est donc multi-strate et les textes le régissant ne peuvent être lus individuellement mais se trouvent inextricablement liés entre eux. Il apparaît, au vu de ce qui précède, que les dispositions du projet de loi se fondent parfaitement dans ce cadre juridique international, certes quelque peu éclectique mais néanmoins cohérent, et y sont en tous points conformes.