

N° 8033⁹

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**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(18.4.2023)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie, en y incluant de nouvelles dispositions relatives au cannabis (hors contexte médical). L'amendement gouvernemental du 14 novembre 2022 a quant à lui vocation à compléter l'exposé des motifs du Projet de loi, précisant son agencement avec les normes internationales en matière de stupéfiants, sans pour autant modifier le texte du Projet.

En bref

- La Chambre de Commerce regrette l'absence de justification du projet de loi en termes de santé publique et s'interroge par rapport aux engagements internationaux actuellement en vigueur ;
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en considération de ses commentaires.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Ce Projet concerne exclusivement le cannabis à usage non médical, aussi qualifié de « récréatif ». Il est articulé autour de deux branches principales : d'une part, dans la sphère privée, le Projet prévoit de légaliser la culture à domicile par les personnes majeures de 4 plants de cannabis, ainsi que la consommation personnelle ; d'autre part il prévoit d'alléger les sanctions pénales correspondant à de petites quantités de cannabis sur la voie publique.

La Chambre de Commerce n'entend pas commenter la décision politique qui vise à légaliser sous certaines conditions la culture et la consommation de cannabis à usage non médical. Elle note par ailleurs que le Gouvernement envisage de prolonger la réflexion concernant la réglementation du cannabis¹, le Projet sous avis ne couvrant qu'une partie des dispositions envisagées dans l'accord de coalition 2018-2023².

1 Voir dans ce sens la réponse commune de Madame la Ministre de la Santé, Paulette Lenert et de Madame la Ministre de la Justice, Sam Tanson, à la question parlementaire n° 7086 du 27 octobre 2022 de Madame la Députée Nathalie Oberweis concernant le « Cannabis récréatif » : https://wdocs-pub.chd.lu/docs/archive/0a/1c/4178588_pdf.

2 « Cannabis récréatif. Une législation portant sur le cannabis récréatif sera élaborée. Les objectifs principaux en seront de dépenaliser, voire de légaliser sous des conditions à définir, la production sur le territoire national de même que l'achat, la possession et la consommation de cannabis récréatif pour les besoins personnels des résidents majeurs, d'éloigner les consommateurs du marché illicite, de réduire de façon déterminée les dangers psychiques et physiques y liés et de combattre la criminalité au niveau de l'approvisionnement. A cette fin, il s'agira d'instaurer sous le contrôle de l'Etat une chaîne de production et de vente nationale et de garantir ainsi la qualité du produit. Les recettes provenant de la vente du cannabis seront investies prioritairement dans la prévention, la sensibilisation et la prise en charge dans le vaste domaine de la dépendance. » Extrait de l'accord de coalition 2018-2023 (lien).

La Chambre de Commerce souhaite cependant mettre en avant deux éléments particuliers liés à la mise en œuvre d'une politique de légalisation du cannabis à usage non médical, c'est-à-dire d'autorisation (sous conditions) de cette drogue, par opposition à un aménagement du régime répressif en vigueur.

En termes de santé publique, tout d'abord, la Chambre de Commerce constate que l'exposé des motifs du Projet ne contient aucune donnée étayant le bienfondé de l'adoption d'une politique de légalisation du cannabis dit « récréatif ». Les auteurs se limitent à constater que « *[s]uivant les termes de l'accord de coalition 2018 – 2023, 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.* »³

Or, force est de constater que le passage de l'interdiction de principe d'une drogue (quel que soit le niveau de sanction auquel elle est associée) à sa légalisation (même sous conditions) n'est pas anodin et mérite de faire l'objet d'un débat éclairé et documenté.

La Chambre de Commerce regrette d'autant plus cette absence que le Rapport annuel de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2022⁴ (ci-après « OICS ») constate – à l'issue d'une analyse détaillée de plusieurs politiques nationales de légalisation du cannabis à travers le monde – qu' : « *[o]n observe que la légalisation du cannabis ne dissuade pas les jeunes d'en faire usage et que les marchés illicites résistent, voire prospèrent. Les territoires où le cannabis a été légalisé à des fins récréatives n'ont pas atteint les objectifs escomptés avec cette mesure* »⁵ et que « *[d]ans les pays et territoires qui ont légalisé, l'usage de cannabis reste plus élevé qu'ailleurs, et la prévalence de cet usage semble augmenter plus vite qu'ailleurs, avec des conséquences notables sur la santé.* »⁶.

Dans ces conditions, il semble important d'associer à une évolution de la réglementation relative au cannabis « récréatif » des éléments visant à la réduction de la demande de cannabis par le biais de mesures de prévention, de traitement et de réadaptation afin d'atténuer les conséquences sanitaires et sociales néfastes de l'usage de drogues.

D'un point de vue strictement juridique, ensuite, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la conformité des dispositions du Projet visant à autoriser la culture et la consommation de cannabis dans un contexte récréatif par rapport aux conventions internationales relatives au contrôle des drogues, et plus particulièrement la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 et la Convention sur les substances psychotropes de 1971 (toutes deux signées et ratifiées par le Luxembourg) qui prévoient que « *toute forme d'usage de drogues doit être limitée aux fins médicales et scientifiques et que tout usage contrevenant à leurs dispositions doit être traité comme une "infraction punissable"* »⁷.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en considération de ses commentaires.

³ Exposé des motifs, p.8

⁴ Le rapport l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2022 s'est précisément penché sur le thème « *Analyse de la tendance à légaliser l'usage non médical du cannabis* » (lien vers le rapport annuel).

Voir aussi le communiqué de presse de l'ONU du 9 mars 2023 : « *La légalisation du cannabis inquiète l'organe de contrôle des stupéfiants de l'ONU* » (lien).

⁵ Rapport annuel 2022 de l'OICS, précité, p. IV

⁶ Rapport annuel 2022 de l'OICS, précité, p. 18

⁷ Rapport annuel 2022 de l'OICS, précité, p. 3. Le Luxembourg est notamment partie à la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 (lien) et à la Convention sur les substances psychotropes de 1971 (lien). Voir également l'analyse du Conseil d'Etat dans son avis n°61.073 du 14 mars 2023 (lien), ainsi que sa conclusion en page 13 : « *En conclusion, [...] le Conseil d'Etat estime que, en procédant de la sorte, les auteurs du projet de loi risquent de s'exposer à la critique, au niveau international notamment, d'une possible non-conformité de la législation envisagée avec le droit international.* »