



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2022-2023

PP/PG

P.V. SASP 17
P.V. J 29

Commission de la Santé et des Sports

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 28 avril 2023

Ordre du jour :

1. Présentation du dispositif expérimental d'accès légal au cannabis à des fins non médicales
2. Divers

*

Présents : M. Mars Di Bartolomeo, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, Mme Josée Lorsché, M. Claude Wiseler, membres de la Commission de la Santé et des Sports

M. Guy Arendt, Mme Stéphanie Empain, Mme Carole Hartmann, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue, Mme Octavie Modert, membres de la Commission de la Justice

Mme Paulette Lenert, Ministre de la Santé

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Bob Lessel, M. Tom Rausch, du Ministère de la Santé

M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Laurent Thyès, Mme Barbara Ujlaki, du Ministère de la Justice

Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, Mme Francine Cloesener, M. Jeff Engelen, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Cécile Hemmen, M. Max Hengel, M. Georges Mischo, Mme Nathalie Oberweis, M. Marc Spautz, membres de la Commission de la Santé et des Sports

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission de la Santé et des Sports
M. Charles Margue, Président de la Commission de la Justice

*

1. **Présentation du dispositif expérimental d'accès légal au cannabis à des fins non médicales**

Après une brève introduction, Monsieur Mars Di Bartolomeo (du groupe politique LSAP), Président de la Commission de la Santé et des Sports, passe la parole à Madame Paulette Lenert, Ministre de la Santé, afin de présenter le dispositif expérimental d'accès légal au cannabis à des fins non médicales¹.

Madame la Ministre de la Santé précise d'emblée que le Gouvernement est parvenu à la conclusion que l'approche répressive en matière de drogues n'a pas produit les résultats escomptés et qu'elle a même mené à une aggravation de la situation. Force est de constater que la consommation de cannabis est une réalité au Luxembourg, avec un taux de prévalence élevé dans la population générale, et notamment dans la catégorie d'âge des quinze à dix-huit ans. En même temps, la composition du cannabis consommé donne lieu à préoccupation. La concentration en Δ -9-tétrahydrocannabinol (ci-après « THC ») dans les différents types de cannabis actuellement disponibles sur le marché illicite accuse en effet une hausse continue, passant de 7,4% en 2006 à 19,6% en 2021. Or, une concentration élevée en THC représente un risque accru en termes de santé et d'addiction. En outre, le cannabis vendu sur le marché illicite est souvent frelaté et contient des agents de coupe variés dont beaucoup présentent un risque supplémentaire pour la santé des consommateurs. Afin de réduire les risques et les dangers potentiels liés à la consommation de cannabis et d'éloigner les consommateurs du marché illicite, le Gouvernement a donné son aval à un dispositif expérimental d'accès légal au cannabis à des fins non médicales.

Madame Sam Tanson, Ministre de la Justice, indique ensuite qu'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, la politique en matière de drogues continue d'être principalement axée sur la répression. À noter toutefois que la loi du 27 avril 2001 modifiant la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie a introduit une différenciation des peines en fonction du type des substances concernées. Depuis lors, 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. Or, force est de constater que la politique actuelle n'a pas permis de s'attaquer au marché illégal du cannabis avec ses chaînes de production et de vente et les pratiques criminelles y liées, comme la traite des êtres humains.

Dans le cadre d'une mise en œuvre par étapes du concept global retenu dans l'accord de coalition 2018-2023², Madame la Ministre de la Justice a déposé, en date du 22 juin

¹ Il est également renvoyé au site <https://cannabis-information.lu>, qui a été lancé dans le courant du 28 avril 2023, ainsi qu'aux documents disponibles sur le site https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2023/04-avril/28-dispositif-experimental-cannabis.html.

² « Une législation portant sur le cannabis récréatif sera élaborée. Les objectifs principaux en seront de dépénaliser, 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 liés et

2022, le projet de loi 8033 portant modification de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie. Ce projet de loi prévoit de légaliser la culture domestique du cannabis. Toute personne majeure est ainsi autorisée à cultiver à domicile un maximum de quatre plantes de cannabis par communauté domestique, et ce exclusivement à partir de semences. En corollaire, la consommation personnelle dans la sphère privée est autorisée, alors que la consommation en public reste interdite. Des sanctions pénales s'appliquent en cas de non-respect des dispositions légales. Parallèlement, il est proposé de décorrectionnaliser les sanctions pénales pour les petites quantités de cannabis sur la voie publique. L'échelon de l'amende pénale est revu à la baisse et peut désormais varier entre 25 et 500 euros au lieu de 251 à 2 500 euros. En outre, est introduite la possibilité de décerner un avertissement taxé d'un montant de 145 euros si la quantité de cannabis est inférieure ou égale à 3 grammes. Au-dessus du seuil de 3 grammes, le contrevenant est assimilé à un trafiquant de drogues.

Madame la Ministre de la Justice présente ensuite les amendements gouvernementaux au projet de loi 8033 précité dont la Chambre des Députés a été saisie en date du 25 avril 2023³, en mettant l'accent sur les principales modifications qui ont été apportées au projet de loi initial. Ces amendements font suite à l'avis que le Conseil d'État a rendu en date du 14 mars 2023 ainsi qu'aux avis du Parquet général, du Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Parquet du tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et de la Cour supérieure de justice.

Il est ainsi proposé de procéder à un réagencement des différents articles, de différencier clairement entre les utilisations légales et illégales du cannabis et de préciser le régime des sanctions.

Une des modifications les plus importantes consiste à ajouter une définition des termes « *communauté domestique* », ceci afin de lever l'opposition formelle émise par le Conseil d'État qui estime qu'en l'absence de définition de cette notion inconnue en droit pénal luxembourgeois le dispositif est contraire au principe de la légalité des peines. Dans le commentaire des articles, le projet de loi initial faisait renvoi à la définition inscrite à l'article 4, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, qui se lit comme suit : « *Sont présumées former une communauté domestique toutes les personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun, dont il faut admettre qu'elles disposent d'un budget commun et qui ne peuvent fournir les preuves matérielles qu'elles résident ailleurs.* ». Il est proposé d'adapter cette définition afin de tenir compte de la charge de la preuve en matière pénale qui revient au ministère public et d'ajouter ainsi la définition suivante : « *Sont présumées former une communauté domestique toutes les personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun et qui disposent d'un budget commun.* ». La culture de quatre plantes de cannabis est ainsi autorisée par communauté domestique de personnes qui partagent un budget commun.

En outre, le ministère de la Santé a demandé d'ajouter dans le projet de loi 8033 une référence aux conditions d'étiquetage des semences de cannabis, ceci aux fins de la protection de la santé humaine. Il résulte en effet de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution que la protection de la santé est une matière réservée à la loi, de sorte que l'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. Or, à l'heure actuelle, les informations essentielles qui doivent être

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. »

³ Pour le détail, il est renvoyé au document parlementaire 8033/10.

mentionnées sur les étiquettes des semences de cannabis sont uniquement déterminées au point 15° de l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 26 mars 1974 établissant la liste des stupéfiants.

Enfin, la phrase « *La cultivation à l'extérieur se limite à des surfaces directement adjacentes au domicile ou au lieu de résidence habituelle de la personne majeure faisant partie de la communauté domestique.* » a été supprimée. Dans son avis, le Conseil d'État avait émis une opposition formelle à cet égard, considérant que la phrase précitée est source d'insécurité juridique, alors que les surfaces concernées sont soit considérées comme faisant partie du domicile ou du lieu de la résidence habituelle, auquel cas les plantes de cannabis peuvent y être cultivées, soit considérées comme n'en faisant pas partie et sont dès lors exclues comme lieu de cultivation.

Le Gouvernement n'avait pas l'intention d'autoriser la cultivation sur des surfaces excédant les surfaces considérées comme faisant partie du domicile ou du lieu de résidence habituelle de la personne majeure faisant partie de la communauté domestique. La cultivation à l'extérieur est autorisée aux conditions cumulatives que les plantes se trouvent sur les surfaces faisant partie du domicile ou du lieu de résidence habituelle de la personne majeure faisant partie de la communauté domestique et que les plantes ne soient pas visibles à partir de la voie publique.

Dans le cadre de copropriétés, la cultivation à l'extérieur de quatre plantes de cannabis par communauté domestique dans les jardins communs est autorisée, dans le respect de la destination des parties communes et de la jouissance paisible des lieux.

Par la suite, Madame la Ministre de la Santé reprend la parole pour présenter le deuxième volet du dispositif expérimental d'accès légal au cannabis à des fins non médicales qui prévoit la mise en place d'une chaîne entière de production et de vente réglementée et contrôlée par l'État. À l'instar d'autres pays qui mènent actuellement des débats et travaux en matière de réglementation de l'accès au cannabis non médical (comme les Pays-Bas ou l'Allemagne), la mise en œuvre de ce concept se fera dans le cadre d'un projet pilote limité dans le temps, qui devra permettre de disposer d'une base scientifique afin de pouvoir guider les futures décisions politiques en matière de cannabis. Vu la taille limitée du pays, le projet pilote luxembourgeois s'étendra sur l'ensemble du territoire national, contrairement aux autres pays concernés dont les projets pilotes respectifs sont géographiquement limités.

Madame la Ministre de la Santé souligne que la vente de cannabis à des fins non médicales sera soumise à certaines restrictions. Ainsi, il faut être domicilié et avoir sa résidence effective au Grand-Duché de Luxembourg et être âgé d'au moins dix-huit ans.

Eu égard au contexte national, il est prévu que le seuil mensuel ne dépasse pas 30 grammes de cannabis séché par client. En outre, les points de vente devront s'assurer qu'une quantité maximale de 5 grammes de cannabis par jour, par acquisition et par client ne soit pas dépassée. Ces quantités seront exclusivement destinées à l'usage personnel. Il est proposé d'octroyer deux licences de production et de créer dans un premier temps quatorze points de vente répartis sur le territoire national. Il est prévu de mettre en place un système de traçabilité de la graine à la vente du produit fini avec un étiquetage spécifique. La consommation en public reste interdite.

L'objectif du dispositif expérimental d'accès légal au cannabis à des fins non médicales est de réduire la consommation de cannabis à haut risque en retardant l'âge d'initiation, en réduisant la consommation de cannabis en le fumant avec du tabac ainsi que la fréquence et l'intensité de la consommation, notamment de cannabis fortement concentré en THC, et en assurant la qualité du produit consommé.

Au niveau de la sécurité, il s'agit d'éliminer progressivement le marché illicite du cannabis, de réduire la criminalité organisée liée aux stupéfiants, de prévenir l'infiltration des profits illicites associés à la criminalité organisée dans l'économie légale, d'éloigner le consommateur des milieux criminels et de prévoir des sanctions adaptées en cas d'infractions.

Il est proposé de faire accompagner le dispositif expérimental d'une évaluation scientifique se déclinant en une analyse pré- et post-exécution, basée sur des indicateurs scientifiques validés. Cette évaluation scientifique sera fondée sur une analyse de base de la situation actuelle, appelée « *baseline* », dans la période précédant la mise en œuvre du dispositif expérimental.

Dans ce contexte, il est prévu de réaliser en septembre 2023, en collaboration avec ILRES, une étude ciblée sur les comportements en matière de consommation de cannabis. Quelque 3 000 personnes seront invitées à participer à cette étude ciblée qui vise à compléter la « *baseline* » avec des indicateurs complémentaires. Actuellement des travaux sont en cours pour finaliser la méthodologie, les invitations, les questionnaires, le plan pour l'analyse des données, etc.

Il est également prévu d'effectuer, en coopération avec le Laboratoire national de santé (LNS), une analyse des eaux usées en se basant sur l'expérience acquise dans le cadre de la pandémie Covid-19. Une telle analyse peut constituer une source de données supplémentaire pour nuancer, voire valider les données de l'étude ciblée susmentionnée. Il est prévu de commencer par trois communes et d'étendre le projet au fur et à mesure à l'ensemble du territoire national. Une phase pilote de ce projet lancée en 2022 a d'ores et déjà permis de collecter des données sur la consommation de certaines drogues.

Afin de ne pas accroître l'attrait du cannabis, il s'avère par ailleurs nécessaire d'instaurer des mesures préventives complémentaires qui vont à l'encontre d'une banalisation et normalisation de la consommation de cannabis, en particulier chez les jeunes. Des mesures de prévention spécifiques sont ainsi prévues dans l'enseignement fondamental et secondaire.

Madame la Ministre de la Santé fait encore savoir qu'il convient de saisir la Commission européenne pour avis sur le concept présenté ci-avant. Elle espère que les travaux préparatoires pourront être conclus dans le courant de l'automne 2023 afin de permettre, le cas échéant, une mise en œuvre rapide du dispositif expérimental d'accès légal au cannabis à des fins non médicales.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

En réponse aux questions afférentes de plusieurs Députés, Madame la Ministre de la Santé précise que la mise en œuvre du concept présenté se fera dans le cadre d'un projet pilote limité dans le temps, mais s'étendant sur l'ensemble du territoire luxembourgeois. Ce projet pilote devra permettre de disposer d'une base scientifique afin de pouvoir guider les futures décisions politiques en matière de cannabis. Avant de pouvoir lancer le projet pilote, il faut cependant mettre en place un cadre légal, sachant qu'il ne sera plus possible de déposer un projet de loi avant les élections législatives du 8 octobre 2023.

Madame la Ministre de la Justice souligne qu'une panoplie de ministères a été impliquée dans l'élaboration du dispositif expérimental en matière d'accès légal au cannabis à des fins non médicales, qui concerne des domaines aussi variés que les finances, l'éducation nationale, la sécurité intérieure et l'agriculture.

Monsieur Claude Wiseler (du groupe politique CSV) se renseigne sur les travaux préparatoires qui seront encore accomplis avant les élections législatives et sur le degré d'implication de la Chambre des Députés dans ces travaux.

Madame la Ministre de la Santé réplique qu'il s'agit de présenter le concept développé par le Gouvernement à la Commission européenne, à l'instar de ce qu'a fait l'Allemagne avec le « *Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Einführung einer kontrollierten Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken* ». En outre, il faut mener à bien la campagne de sensibilisation dont les éléments ont été présentés dans le cadre du projet de loi 8033 précité et qui est mise en œuvre en coopération avec le Centre national de prévention des addictions.

Madame Carole Hartmann (du groupe politique DP) demande des précisions sur les quatorze points de vente prévus dans le cadre du dispositif expérimental en matière d'accès légal au cannabis à des fins non médicales. Elle se demande notamment si ces points de vente seront gérés par l'État ou s'ils seront exploités par un acteur privé et s'interroge sur l'opportunité de confier aux pharmacies la tâche de la vente de cannabis à des fins non médicales. L'oratrice souhaite encore savoir dans quel délai il est envisagé d'ouvrir les premiers points de vente.

Madame la Ministre de la Santé réplique qu'à ce stade il s'avère difficile de définir un calendrier, étant donné qu'il ne sera plus possible de déposer un projet de loi avant la fin de la législature en cours. Il appartient donc au prochain Gouvernement d'assurer la mise en œuvre du concept proposé. Il est par ailleurs prévu d'octroyer un maximum de deux licences de production sous forme de concessions, alors que la vente restera entre les mains de l'État. À l'issue de la phase pilote, on pourrait considérer la possibilité d'autoriser également les pharmacies à vendre le cannabis à des fins non médicales.

Monsieur Claude Wiseler se demande si ILRES dispose des compétences nécessaires pour mener à bien une étude sur un projet d'une telle complexité et qui risque de concerner des données de santé. En outre, l'orateur invite le Gouvernement à partager avec les Députés les résultats des études qui ont déjà été réalisées par le LNS.

Madame la Ministre de la Santé précise qu'ILRES est chargé par le Gouvernement de réaliser une enquête représentative en population générale sur les comportements en matière de consommation de cannabis. Cette enquête est censée soutenir l'indicateur clé de l'Observatoire européen de drogues et des toxicomanies (OEDT) sur la prévalence et les modes de consommation de drogues, qui permet la collecte et l'interprétation de données harmonisées et de haute qualité au niveau européen. Madame la Ministre de la Santé rappelle que ces données sont collectées et compilées chaque année dans le cadre du rapport national drogues. Elle précise encore que les études réalisées par le LNS ne relèvent pas de la compétence du ministère de la Santé, tout en se déclarant disposée à fournir aux Députés des informations supplémentaires à ce sujet.

Suite à des questions afférentes de plusieurs Députés, Madame la Ministre de la Justice annonce son intention de faire voter le projet de loi 8033 précité avant la fin de la législature en cours, indépendamment du fait que le projet de loi visant la mise en place d'une chaîne entière de production et de vente réglementée et contrôlée par l'État ne sera pas encore disponible. Elle rappelle que le projet de loi 8033 constitue une première étape qui permet une certaine ouverture sous réserve de nombreuses restrictions et exprime l'espoir que les amendements gouvernementaux du 25 avril 2023 permettront au Conseil d'État de lever ses oppositions formelles.

Madame la Ministre de la Justice rappelle à cet égard que le Gouvernement a introduit la notion de « *communauté domestique* » dans le projet de loi 8033 afin d'éviter une

prolifération de plantes de cannabis dans un domicile composé de plusieurs personnes. Or, le Conseil d'État a critiqué le fait que cette notion n'est pas définie dans le projet de loi, alors qu'elle est inconnue en droit pénal luxembourgeois. Il estime que le dispositif sous examen, en ne définissant pas ces termes, est contraire au principe de la légalité des peines, consacré par l'article 14 de la Constitution, qui, d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, exige que les peines soient suffisamment déterminées, à l'effet de permettre à tout justiciable commettant un fait pénalement répréhensible de mesurer la nature et la portée des sanctions, le cas échéant, encourues⁴. Partant, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, de définir la notion de « *communauté domestique* » dans le texte sous examen.

Le ministère de la Justice a donc proposé, par voie d'amendement gouvernemental, une définition de cette notion en s'inspirant de la définition contenue dans la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, tout en omettant le dernier bout de phrase de cette définition (« *et qui ne peuvent fournir les preuves matérielles qu'elles résident ailleurs* »), inapproprié dans un contexte pénal. Partant, la définition employée dans le projet de loi 8033 se lit comme suit : « *Sont présumées former une communauté domestique toutes les personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun et qui disposent d'un budget commun.* » Au cas où le Conseil d'État s'opposerait, dans son avis complémentaire, à cette définition de la notion de « *communauté domestique* », il faudrait renoncer à ce concept et autoriser dès lors la cultivation de quatre plantes par individu.

En réponse à une question de Madame Stéphanie Empain (du groupe politique déi gréng), Madame la Ministre de la Justice précise que la notion de « *communauté domestique* » ne s'applique pas aux colocations, tant que les personnes concernées disposent d'un budget individuel. Il s'ensuit que les colocataires seront autorisés à cultiver quatre plantes par personne, à condition de disposer d'un budget individuel.

Dans ce contexte, Monsieur Claude Wiseler donne à considérer que la limitation du nombre de plantes de cannabis n'est pas contrôlable dans le domicile privé. Il se demande dès lors si la Police grand-ducale sera en mesure de faire appliquer la notion de « *communauté domestique* » prévue par la loi en projet.

Il est précisé en guise de réponse que la Police grand-ducale sera autorisée à effectuer des visites, perquisitions et saisies au domicile d'une personne privée en cas de flagrant délit ou sur mandat du juge d'instruction, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Ceci dit, le ministère de la Justice ne dispose pas de données sur les visites effectuées par la Police grand-ducale en application de la version actuelle de la loi précitée du 19 février 1973.

En guise de conclusion, Monsieur le Président de la Commission de la Santé et des Sports constate que la présente réunion a porté sur deux volets différents. D'une part, le projet de loi 8033 précité, qui vient d'être amendé et qui devrait entrer en vigueur avant la fin de la législature en cours, autorise les résidents majeurs à cultiver jusqu'à quatre plantes de cannabis par communauté domestique à domicile ou dans leur résidence habituelle. D'autre part, le Gouvernement a élaboré un concept qui permettra aux résidents d'acheter du cannabis dans des points de vente étatiques. Ce concept fera l'objet d'un futur projet de loi avec une durée de validité limitée afin de permettre la mise en œuvre d'un projet pilote qui sera soumis à une évaluation scientifique. Il reste à voir si la loi future devra être adaptée de manière régulière en fonction des données scientifiques les plus récentes en la matière.

2. Divers

⁴ Cour const., arrêt du 27 mai 2016, n° 122/16 (Mém. A n° 97 du 2 juin 2016, p. 1826).

Aucun point divers n'est abordé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact