

Recueil Dalloz 2018 p.1445

L'extension du domaine du chanvre légal  (1)

Renaud Colson, Maître de conférences à l'Université de Nantes, Membre du Laboratoire droit et changement social - UMR CNRS 6297, Chercheur en résidence à l'Institut universitaire sur les dépendances de Montréal

Souvent présenté comme une espèce végétale invasive dont l'usage serait l'apanage d'individus déviants, *Cannabis Sativa L.* offre un visage plus respectable sous les traits du chanvre cultivé. Exploitée en France depuis des siècles à des fins industrielles, cette plante herbacée a été rigoureusement réglementée au cours des dernières décennies en raison de ses propriétés psychotropes. Ses applications, longtemps réduites à la production de fibres textiles et d'aliments pour animaux, tendent aujourd'hui à se diversifier. En témoigne l'ouverture récente de points de vente de fleurs de chanvre à faible teneur en delta-9-tétrahydrocannabinol (le THC, molécule psychoactive à l'origine de l'ivresse cannabique) et de produits à base de cannabidiol (le CBD, molécule dénuée d'effet enivrant mais à laquelle on prête des vertus relaxantes).

Devant la multiplication de ces boutiques, la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) a publié, le 11 juin 2018, une mise au point sur la législation en vigueur. La MILDECA y exclut toute exploitation légale de la fleur de chanvre et voue aux gémonies le CBD en soumettant son commerce à des conditions très difficiles à satisfaire.

Par atavisme prohibitionniste, le gouvernement étend ainsi l'interdit qui frappe les stupéfiants aux produits dérivés du chanvre industriel. Inscrite dans la continuité d'une politique répressive qui ne parvient pas à réduire la prévalence très élevée de l'usage de cannabis en France, la manoeuvre surprend. Elle est en décalage avec l'évolution des politiques de nos proches voisins (Allemagne, Espagne, Italie, Suisse...) et contraste avec les propos de la ministre de la santé qui regrettait récemment le retard français en matière de cannabis thérapeutique. Sur un plan strictement juridique, le rappel à la loi de la MILDECA ignore la réglementation de l'Union européenne applicable au chanvre industriel et aboutit, de ce fait, à des conclusions erronées.

I - Le périmètre du marché licite du cannabis

La mise au point gouvernementale rappelle, à juste titre, que les exceptions légales à l'interdiction du cannabis sont étroitement définies en droit français. Prévues par l'article R. 5132-86 du code de la santé publique et développées par l'arrêté du 22 août 1990 (NOR : SPSM9001750A), ces dérogations ne portent que sur une vingtaine de variétés végétales, exploitables uniquement pour leurs fibres et leurs graines, à condition que leur teneur en THC ne soit pas supérieure à 0,2 %.

Le cadre dérogatoire français est singulièrement plus étroit que celui établi par le droit européen. Le règlement UE 1308/2013 du 17 décembre 2013, qui établit les dispositions générales de la politique agricole commune, inclut, en effet, le « chanvre (*Cannabis sativa L.*) brut ou travaillé » au nombre des produits relevant de l'organisation commune des marchés agricoles (art. 1^{er}). Il dispose que les campagnes de commercialisation pour cette plante sont établies à l'échelle de l'Union (art. 6) et autorise explicitement son importation (art. 189). Cette reconnaissance européenne de la légalité du chanvre cultivé est confirmée par l'identification, dans le catalogue commun des espèces agricoles de l'Union (2017/C 433/01), de plus de soixante semences de *Cannabis sativa L.* ne pouvant être soumises à aucune restriction de commercialisation sur le territoire de l'Espace économique européen. Le cannabis récréatif n'en est pas pour autant légalisé en Europe. En effet, la production et l'importation de chanvre sont rigoureusement restreintes par le règlement UE 1307/2013 du 17 décembre 2013, lequel exclut, comme le droit interne, les variétés dont la teneur en delta-9-tétrahydrocannabinol excède 0,2 %.

Le droit prévoit donc explicitement la possibilité d'une exploitation légale du cannabis, mais le périmètre de ce marché licite reste incertain. En effet, les sources européennes et nationales établissent des dérogations qui ne se superposent pas exactement, mais sont également susceptibles d'être invoquées sur le territoire national avec des conséquences très différentes.

Si l'on excepte les éventuelles autorisations de médicaments à base de cannabis, le droit français confine l'exploitation licite du chanvre à deux de ses éléments : les fibres et les graines. À s'en tenir à l'arrêté du 22 août 1990, l'industrie du chanvre serait donc limitée à la production de fibres textiles, papetières ou techniques, et de graines destinées à l'alimentation humaine ou animale. Le droit européen va plus loin (Règl. UE 1308/2013, préc.) et autorise, pour sa part, l'exploitation de la totalité de la plante (chanvre brut), ce qui inclut logiquement la chènevette, partie intérieure de la tige (sans fibre), les feuilles et les fleurs. Il confère ainsi au champ d'exploitation industrielle et commerciale du cannabis une étendue plus large que celle délimitée par le droit français.

Une interprétation rigoureuse du principe de primauté du droit européen semble, de prime abord, s'opposer à ce que l'administration et les juridictions ne se prévalent de l'arrêté du 22 août 1990 pour restreindre l'exploitation de chanvre industriel à ses fibres et à ses graines. S'engager dans cette voie constituerait une entrave au principe de libre circulation des marchandises et ferait courir à la France le risque d'une censure, à l'instar de celle subie par la législation suédoise dans un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 16 janvier 2003 (aff. C-462/01, *Hammarsten*). Dans cette décision, la Cour de Luxembourg a estimé que « les risques pour la santé humaine que comporte l'usage des stupéfiants ont précisément été pris en compte » par le législateur européen. Il en résulte, selon les juges européens, que les règlements portant organisation commune des marchés dans le secteur du chanvre « doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une législation nationale qui a pour effet d'interdire la culture et la détention de chanvre industriel visé par lesdits règlements ».

II - La légalité des produits dérivés du chanvre industriel

La neutralisation *de facto* de l'arrêté du 22 août 1990 est d'ores et déjà observable dans le traitement réservé à la chènevette, laquelle est valorisée par la filière chanvrière au profit de l'industrie du bâtiment, bien que l'utilisation de cette partie de la plante ne soit pas expressément autorisée. La distribution, sur le territoire français, d'articles cosmétiques, de produits alimentaires et de e-liquide à base de CBD constituait, jusqu'à maintenant, une autre indication de l'inapplication de l'arrêté précité. Ce cannabinoïde est généralement extrait d'un broyat contenant non

seulement fibres et graines, mais également feuilles et fleurs issues de plants de cannabis industriel. Constatant que les limites posées par l'arrêté du 22 août n'étaient guère respectées, quelques entrepreneurs ont parié sur sa désuétude et se sont engouffrés dans la brèche pour proposer à la vente des fleurs de chanvre chargé de CBD mais à faible teneur en THC. C'était sans compter sur la MILDECA qui, prenant conscience bien tardivement de l'état de développement du marché du CBD, semble décidée à y mettre un terme.

La réaction gouvernementale apparaît, à tous égards, excessive. En interdisant « la présence de THC dans les produits finis, quel que soit son taux », c'est toute une filière économique qui est menacée. L'existence de traces de delta-9-tétrahydrocannabinol est peu ou prou inévitable dans les produits dérivés du chanvre. De même, en ne tolérant que les produits à base de CBD qui auraient été extraits de fibres et de graines, à l'exclusion des feuilles et des fleurs, la MILDECA condamne, sans le dire explicitement, leur commercialisation.

Cette position est-elle tenable juridiquement ? On peut en douter à la lumière de la législation européenne que la MILDECA a préféré ignorer, et pour cause. Certes, l'article 189, § 2, du règlement UE 1308/2013 admet que des dispositions nationales puissent restreindre les importations de chanvre. Mais c'est à condition de respecter le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Or, si l'article 36 du TFUE autorise les « interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes », c'est sous réserve que ces mesures restrictives soient justifiées par un intérêt légitime et conformes au principe de proportionnalité (CJCE 15 déc. 1976, aff. C-35/76, *Simmenthal*, pt 19 ; et, plus récemment, CJUE 23 déc. 2015, aff. C-333/14, *Scotch Whisky Association*, AJDA 2016. 306, chron. E. Broussy, H. Cassagnabère et C. Gänser [📄](#) ; RTD eur. 2016. 181, obs. A.-L. Sibony [📄](#)). C'est donc à l'État français de démontrer que les limites posées par l'arrêté du 22 août 1990 sont nécessaires à la protection de la santé des personnes, voire à la moralité publique. En l'absence de preuves suffisantes à l'appui d'une telle allégation, lesquelles semblent difficiles à apporter au regard des connaissances scientifiques disponibles (V. en ce sens l'avis sur les produits contenant du cannabidiol rendu le 25 juin 2015 par la Commission des stupéfiants et psychotropes de l'Autorité nationale de sécurité du médicament et des produits de santé), il faut admettre que ne peut être mise en oeuvre aucune restriction à l'importation et à l'exploitation de marchandises issues de plants de cannabis dont la teneur n'excède pas 0,2 % de THC.

C'est à tort que l'on décèlerait, dans cette interprétation juridique, un cheval de Troie menaçant la prohibition des drogues. Nécessaire au respect des engagements européens de la France, l'extension du domaine du chanvre licite est parfaitement compatible avec la répression des usagers de cannabis récréatif qui caractérise, qu'on s'en félicite ou qu'on le déplore, la politique actuelle de lutte contre la toxicomanie. Mais cet élargissement devrait permettre, en revanche, à notre industrie nationale de ne pas perdre définitivement pied sur des marchés européens et mondiaux dopés par un engouement littéralement stupéfiant pour les produits dérivés du chanvre.

Mots clés :

SANTE PUBLIQUE * Toxicomanie * Usage de drogues * Chanvre légal

(1) L'auteur remercie le professeur Jean-Christophe Barbato, M. Serge Karsenty et M^e Ingrid Metton pour leurs contributions respectives. La thèse défendue n'engage que son auteur.