

Décision n° 2021-960 QPC
du 7 janvier 2022

(Association française des producteurs
de cannabinoïdes)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 13 octobre 2021 par le Conseil d'État (décision n° 455024 du 8 octobre 2021), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour l'association française des producteurs de cannabinoïdes par Me Frédéric Scanvic, avocat au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2021-960 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 5132-1, L. 5132-7 et L. 5132-8 du code de la santé publique.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de la santé publique ;
- l'ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du code de la santé publique ;
- l'ordonnance n° 2011-1922 du 22 décembre 2011 portant adaptation du code du travail, du code de la santé publique et du code de l'environnement au droit de l'Union européenne en ce qui concerne la mise sur le marché des produits chimiques ;
- la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations en intervention présentées pour le syndicat professionnel du chanvre par la SCP Rocheteau et Uzan-Sarano, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 2 novembre 2021 ;

– les observations en intervention présentées pour l'association Auto-support et réduction des risques parmi les usagers et ex-usagers de drogues et autres par Me Nicolas Hachet, avocat au barreau de Bordeaux, enregistrées le 3 novembre 2021 ;

– les observations en intervention présentées pour l'union des professionnels du CBD et autres par Me Xavier Pizarro, avocat au barreau de Marseille, enregistrées le même jour ;

– les observations présentées pour l'association française des producteurs de cannabinoïdes par Me Scanvic, enregistrées le 4 novembre 2021 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations en intervention présentées pour l'union des professionnels du CBD et autres par Me Pizarro, enregistrées le 17 novembre 2021 ;

– les secondes observations en intervention présentées pour le syndicat professionnel du chanvre, par la SCP Rocheteau et Uzan-Sarano, enregistrées le 18 novembre 2021 ;

– les secondes observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 19 novembre 2021 ;

– les secondes observations en intervention présentées pour l'association Auto-support et réduction des risques parmi les usagers et ex-usagers de drogues et autres par Me Hachet, enregistrées le même jour ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Scanvic, pour l'association française des producteurs de cannabinoïdes, Me Cédric Uzan-Sarano, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour le syndicat professionnel du chanvre, Me Hachet, pour l'association Auto-support et réduction des risques parmi les usagers et ex-usagers de drogues et autres, Me Pizarro, pour l'union des professionnels du CBD et autres, et M. Antoine Pavageau, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 14 décembre 2021 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi de l'article L. 5132-1 du code de la santé publique dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 22 décembre 2011 mentionnée ci-dessus, de l'article L. 5132-7 du même code dans sa rédaction résultant de la loi du 7 décembre 2020 mentionnée ci-dessus et de l'article L. 5132-8 du même code dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 15 juin 2000 mentionnée ci-dessus.

2. L'article L. 5132-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 22 décembre 2011, prévoit :

« Sont comprises comme substances vénéneuses :

« 1° (Supprimé) ;

« 2° Les substances stupéfiantes ;

« 3° Les substances psychotropes ;

« 4° Les substances inscrites sur la liste I et la liste II définies à l'article L. 5132-6.

« Au sens de cette présente partie :

« On entend par "substances" les éléments chimiques et leurs composés comme ils se présentent à l'état naturel ou tels qu'ils sont produits par l'industrie, contenant éventuellement tout additif nécessaire à leur mise sur le marché.

« On entend par "préparations" les mélanges ou solutions composés de deux substances ou plus ».

3. L'article L. 5132-7 du code de la santé publique, dans sa rédaction résultant de la loi du 7 décembre 2020, prévoit :

« Les plantes, substances ou préparations vénéneuses sont classées comme stupéfiants ou comme psychotropes ou sont inscrites sur les listes I et II par décision du directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, sans préjudice des dispositions réglementaires applicables aux plantes, substances ou préparations vénéneuses inscrites sur les listes I et II mentionnées au 4° de l'article L. 5132-1 contenues dans des produits autres que les médicaments à usage humain ».

4. L. 5132-8 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 15 juin 2000, prévoit :

« La production, la fabrication, le transport, l'importation, l'exportation, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition et l'emploi de plantes, de substances ou de préparations classées comme vénéneuses sont soumises à des conditions définies par décrets en Conseil d'État.

« Ces décrets peuvent prohiber toute opération relative à ces plantes et substances ; ils peuvent notamment, après avis des Académies nationales de médecine et de pharmacie, interdire la prescription et l'incorporation dans des préparations de certaines de ces plantes et substances ou des spécialités qui en contiennent.

« Les conditions de prescription et de délivrance de telles préparations sont fixées après avis des conseils nationaux de l'ordre des médecins et de l'ordre des pharmaciens ».

5. L'association requérante, rejointe par une partie intervenante, reproche à ces dispositions de ne pas définir la notion de « *substance stupéfiante* » et de renvoyer ainsi au pouvoir réglementaire la détermination du champ d'application de la police spéciale qui régit ces substances. Ce faisant, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant la liberté d'entreprendre.

6. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le 2° de l'article L. 5132-1 du code de la santé publique ainsi que sur le mot « *stupéfiants* » figurant à l'article L. 5132-7 du même code.

7. Certaines parties intervenantes soutiennent en outre que, dans la mesure où les dispositions pénales qui répriment le trafic et l'usage illicite de stupéfiants renvoient à l'article L. 5132-7 pour définir la notion de stupéfiants, il résulterait des dispositions contestées de cet article une méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, du principe de nécessité et de proportionnalité des peines et du principe d'égalité devant la loi pénale.

– Sur l'admission des interventions :

8. Selon le deuxième alinéa de l'article 6 du règlement intérieur du 4 février 2010 mentionné ci-dessus, seules les personnes justifiant d'un « *intérêt spécial* » sont admises à présenter une intervention.

9. Le Premier ministre conclut à l'irrecevabilité de l'intervention du syndicat professionnel du chanvre au motif que son mémoire ne développerait aucun grief à l'encontre des dispositions contestées.

10. Le syndicat professionnel du chanvre, qui rejoint l'association requérante au soutien du grief qu'elle soulève et conclut à ce qu'il y soit fait droit, justifie d'un intérêt spécial. Les conclusions aux fins d'irrecevabilité de son intervention doivent donc être rejetées.

11. L'association Auto-support et réduction des risques parmi les usagers et ex-usagers de drogues et autres, l'union des professionnels du CBD et autres et l'association française des producteurs de cannabinoïdes justifient également d'un intérêt spécial. Leurs interventions sont admises par le Conseil constitutionnel.

– Sur le fond :

12. En premier lieu, la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

13. En vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant « *les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » et détermine les principes fondamentaux « *du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales* ». Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34.

14. La liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

15. Les articles L. 5132-1 à L. 5132-10 du code de la santé publique soumettent les substances vénéneuses à une police administrative spéciale visant notamment à réglementer leur production, leur commerce et leur emploi.

16. Les dispositions contestées de l'article L. 5132-1 prévoient que les substances vénéneuses comprennent notamment les substances stupéfiantes. Les dispositions contestées de l'article L. 5132-7 prévoient, quant à elles, que les plantes, substances ou préparations vénéneuses sont

classées comme stupéfiants par décision du directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé.

17. La notion de stupéfiants désigne des substances psychotropes qui se caractérisent par un risque de dépendance et des effets nocifs pour la santé. En incluant ces substances parmi les substances nocives pour la santé humaine, le législateur n'a pas adopté des dispositions imprécises.

18. En renvoyant à l'autorité administrative le pouvoir de classer certaines substances dans cette catégorie, il n'a pas non plus conféré au pouvoir réglementaire la compétence pour fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi. Il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de procéder à ce classement en fonction de l'évolution de l'état des connaissances scientifiques et médicales.

19. Le grief tiré de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant la liberté d'entreprendre doit donc être écarté.

20. En second lieu, les dispositions contestées n'instituent pas une sanction pénale. Les griefs tirés de la méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines ainsi que de l'égalité devant la loi pénale ne peuvent qu'être écartés comme inopérants.

21. Par conséquent, les dispositions contestées, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, sont conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Le 2° de l'article L. 5132-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2011-1922 du 22 décembre 2011 portant adaptation du code du travail, du code de la santé publique et du code de l'environnement au droit de l'Union européenne en ce qui concerne la mise sur le marché des produits chimiques, ainsi que le mot « *stupéfiants* » figurant à l'article L. 5132-7 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, sont conformes à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 6 janvier 2022, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 7 janvier 2022.