

Sociograph n°41

Sociological research studies

Revue internationale des modèles de régulation du cannabis

Anne Philibert et Frank Zobel



REVUE INTERNATIONALE DES MODÈLES DE RÉGULATION DU CANNABIS

Anne Philibert et Frank Zobel

Sociograph n°41

Rapport pour la Commission fédérale sur les questions liées aux addictions (CFLA)

Office fédéral de la santé publique (OFSP), Schwarzenburgstrasse 157, 3003 Berne

Philibert, Anne et Zobel, Frank (2019). *Revue internationale des modèles de régulation du cannabis*.
Genève: Université de Genève (Sociograph - Sociological Research Studies, 41)

ISBN: 978-2-940386-50-5

Publication sur Internet: www.unige.ch/sciences-societe/socio/sociograph

SOMMAIRE

ACRONYMES	5
RÉSUMÉ	7
INTRODUCTION	11
CAS N°1: PAYS-BAS	15
CAS N°2: ESPAGNE	37
CAS N°3: ÉTATS-UNIS	49
CAS N°4: CANADA	77
CAS N°5: URUGUAY	101
CAS N°6: JAMAÏQUE	119
CONCLUSION	129
ANNEXES : STRUCTURES DE RÉGULATION PAR CAS	135
TABLE DES MATIÈRES	165

ACRONYMES

CBD : Cannabidiol

CLA : Cannabis Licensing Authority

CSC : Cannabis Social Club

DDA : Dangerous Drugs Act

DPA : Drug Policy Alliance

ENCOD : European Coalition for Just and Effective Drug Policies

IRCCA : Instituto de Regulación y Control del Cannabis (Institut pour la réglementation et le contrôle du cannabis)

JND : Junta Nacional de Drogas (Conseil national des drogues)

OICS : Organe International de Contrôle des Stupéfiants

MPP : Marijuana Policy Project

THC : Delta-9-Tétrahydrocannabinol

UNGASS : United Nations General Assembly Special Session on Drugs

VNG : Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Association des municipalités néerlandaises)

RÉSUMÉ

L'analyse des six modèles de légalisation et régulation du cannabis existants montre que même si la finalité est la même dans chacun des cas (proposer une alternative à la prohibition du cannabis et mettre en place pour les consommateurs un système de distribution), les approches diffèrent et reflètent des conceptions très différentes du rôle de l'État (du régulateur) et de la responsabilité des consommateurs. Cela se traduit concrètement dans des règles différentes, qui laissent plus ou moins de place à l'État, aux organisations sociales et aux acteurs économiques pour décider de la forme de la régulation et pour contrôler le fonctionnement de ce nouveau marché. Nous avons toutefois identifié un ensemble de règles fondamentales pour chacun des modèles, qui définissent d'un côté l'encadrement de la consommation (qui peut légalement acheter et consommer du cannabis et sous quelles conditions) et de l'autre l'organisation et à la supervision du marché.

La revue internationale des modèles de régulation commence par les Pays-Bas et l'Espagne, qui tous deux sont associés à des zones grises de la législation. Le modèle néerlandais repose sur un paradoxe. Depuis les années 1970, le pays applique un régime contradictoire où la vente de petites quantités de cannabis est autorisée à l'intérieur des coffee shops mais où la production de ce cannabis demeure interdite. Ce compromis est né de la reconnaissance scientifique et politique qu'il existe des risques acceptables et inacceptables en matière de consommation de drogues, ce qui invite à adopter des réponses légales différenciées. Par la suite, l'évolution de la réglementation a surtout été liée aux évolutions du marché plutôt qu'à une régulation planifiée.

Le modèle que l'on trouve en Espagne comprend des structures de production et de distribution spécifiques, les Cannabis Social Clubs (CSC), dont l'organisation reflète le contexte légal dans lequel elles ont émergé (on les retrouve avant tout dans des pays ayant décriminalisé la production pour usage personnel). Il constitue ainsi une variante résolument bottom-up puisque ce sont les consommateurs qui sont à l'origine des formes associatives inventées. L'approche est originale, puisqu'il s'agit de bannir l'idée de profit dans la mise en place du système de distribution du cannabis entre consommateurs.

La régulation du cannabis dans plusieurs États américains marque une complexification du modèle, avec l'ouverture d'un véritable marché légal de cannabis. Après les « dispensaires », consacrés seulement à la vente de cannabis à usage médical, on trouve aujourd'hui de véritables magasins de cannabis. Bien que l'ensemble des règles produites pour encadrer le nouveau marché soient très denses, l'État n'intervient que pour réguler le marché, au détriment parfois d'une réflexion plus large sur son rôle en tant qu'organe protecteur des consommateurs. À mesure que de nouveaux États légalisent le cannabis, des réflexions émergent quant à la manière de conduire ce nouveau marché vers des règles plus justes pour ses participants, ce qui sera à suivre avec intérêt.

Le modèle canadien, le plus récent, aura probablement vocation à s'étendre, et ce pour plusieurs raisons. Deuxième pays au monde à légaliser le cannabis après l'Uruguay, premier pays du G7, la taille de ce pays ainsi que l'industrie bourgeonnante déjà en place en feront sans aucun doute un modèle très influent. De plus, le compromis entre une approche de santé publique et une ouverture pour le marché suscite de nombreux intérêts parmi les observateurs. Même si la légalisation canadienne ne résoudra probablement pas tous les problèmes liés aux trafics et aux usages problématiques de cannabis, on peut légitimement espérer que ce laboratoire à grande échelle, où différents modèles de distribution sont proposés par les provinces et territoires, produira un volume de connaissances scientifiques important, contribuant à réduire l'incertitude en matière de légalisation du cannabis.

En plus d'être le premier pays au monde à avoir légalisé le cannabis récréatif à l'échelle nationale, le modèle uruguayen se distingue par la diversité des formes d'accès et de distribution du cannabis récréatif (auto-culture, vente en pharmacies, adhésion à des cannabis clubs), ainsi que par la mainmise de l'État aussi bien dans le processus de décision que dans l'organisation du marché. Malgré les rigidités du modèle (notamment le fameux registre des consommateurs), et les difficultés rencontrées lors de sa mise en place (une approche très prudente fut adoptée au moment où tous les yeux du monde étaient rivés sur cette transition), l'Uruguay aura évité les écueils liés à une commercialisation à large échelle du cannabis. Il a réussi jusqu'à présent à contenir la progression des intérêts commerciaux au bénéfice des objectifs de protection des individus et de la société.

Le modèle jamaïcain est un modèle hybride, qui, sous des apparences de modèle à visée médicale, repose sur des fondements principalement commerciaux. La légalisation du cannabis est envisagée comme un outil pour le développement économique du pays, permettant d'une part d'apporter une solution au problème du chômage sur l'île, et d'autre part de développer une industrie d'exportation. De nombreux points restent à éclaircir pour finaliser le modèle, mais il pourrait témoigner d'ores et déjà d'un nouvel âge de la légalisation du cannabis, où la question du « pourquoi » est presque enterrée, faisant une large place à celle du « comment ».

INTRODUCTION

La Commission fédérale pour les questions liées aux addictions (CFLA) s'est donné pour objectif de poursuivre les travaux de son ancêtre, la Commission fédérale pour les questions liées aux drogues (CFLD), qui a publié en 1999 et en 2008 deux rapports portant sur la situation en matière de cannabis en Suisse et formulé des recommandations à ce sujet à l'intention des autorités fédérales. La volonté de reprendre ce sujet et d'actualiser les connaissances et les recommandations trouve sa source dans la poursuite d'un vif débat sur la politique vis-à-vis du cannabis en Suisse – illustré par exemple par des projets de régulation de différentes villes suisses ou certains objets soumis au parlement fédéral – mais aussi par des développements politiques internationaux et des changements au niveau national (par exemple, l'émergence d'un marché de cannabis CBD légal).

Pour refaire le point et construire ses recommandations, la Commission a décidé de réaliser trois travaux complémentaires. Le premier est une mise à jour (*update*) des connaissances générales sur le cannabis couvrant différents thèmes allant de la botanique, en passant par l'épidémiologie jusqu'aux mesures de prévention des consommations problématiques de cette substance. Le second travail porte sur les effets négatifs de la législation actuelle, un sujet rarement abordé dans les travaux officiels. Finalement, le présent rapport sur les modèles de régulation au niveau international constitue le troisième élément d'analyse pour les recommandations de la Commission.

Lorsque la précédente Commission a publié son dernier rapport en 2008, seuls les Pays-Bas faisaient figure d'exception au modèle dominant de l'interdiction du cannabis en tolérant la vente

et possession de petites quantités de cette substance. Une décennie plus tard, la situation a fondamentalement changé. Dix États des États-Unis d'Amérique (et Washington D.C.) et deux pays souverains, l'Uruguay et le Canada, ont régulé le cannabis de manière beaucoup plus poussée que ne l'ont fait les Pays-Bas et ont légalisé la substance. Ailleurs, on a aussi observé l'émergence de nouvelles formes d'autorégulation de la distribution de cannabis dans certaines régions d'Espagne et un nouveau modèle de tolérance en Jamaïque.

On se trouve ainsi aujourd'hui dans un contexte très différent d'il y a une décennie où les modèles alternatifs à l'interdiction se basaient sur des hypothèses et des spéculations. Désormais de tels modèles existent en pratique et peuvent être observés, analysés et évalués. L'objectif de ce troisième élément de recueil de connaissances mandaté par la CFLA est donc de décrire et d'analyser ces nouveaux modèles de régulation et d'apporter des éléments de réponse en vue d'une éventuelle transposition en Suisse ferait sens ou non.

Pour réaliser cette tâche, nous avons considéré les six modèles de régulation ou de quasi-régulation du cannabis qui sont aujourd'hui observables au niveau international. Pour chacun d'entre eux nous avons, à l'aide de documents légaux, littérature grise, articles de presse, mais aussi de quelques interviews, brièvement analysé l'émergence du modèle et son contexte légal, les règles qui gouvernent son fonctionnement et les principaux résultats qui peuvent être observés jusqu'ici. La diversité des modèles et les différences dans leurs caractéristiques permettent aujourd'hui de faire un premier point sur ce à quoi pourrait ressembler une régulation du cannabis, les questions que cela pose et les risques et bénéfices potentiels que cela pourrait apporter.

Le rapport s'organise selon la logique suivante : les deux premiers cas (Pays-Bas et Espagne) correspondent à la mise en œuvre d'un modèle de décriminalisation, qui s'inscrit dans une zone grise de la loi. Les États-Unis, le Canada et l'Uruguay reflètent quant à eux des modèles de régulation complets du cannabis légal. Enfin,

la Jamaïque représente une forme hybride dont les contours légaux restent encore à être clairement définis. Pour chacun des cas, nous avons d'abord retracé le cadre légal dans lequel s'inscrivent les modèles, en analysant les processus historiques qui ont conduit au passage vers une nouvelle régulation et les structures qui encadrent ce système. Dans un deuxième temps, nous détaillons les règles d'accès, de production, et de distribution du cannabis prévues par ces modèles. Enfin, nous proposons une synthèse des coûts et bénéfices jusqu'ici connus et observés dans la littérature.

CAS N°1: PAYS-BAS

La Hollande a été le premier pays à adopter une politique de tolérance envers la consommation, possession, et vente de cannabis en 1976. Dès ses origines, le modèle hollandais comprend un paradoxe puisqu'il tolère la vente de cannabis sans en permettre la production. Ce modèle aux allures de solution temporaire est lié à la volonté des dirigeants néerlandais de mettre en place une approche pragmatique, en contradiction avec les traités internationaux. Quarante ans après son adoption, le modèle repose toujours sur les mêmes ambivalences. Depuis une dizaine d'années, il est toutefois de plus en plus critiqué de l'intérieur - principalement par les municipalités - et il pourrait évoluer au cours des prochaines années vers une régulation plus complète incluant cette fois la production, la transformation et la distribution de cannabis.

Le modèle hollandais est issu de l'inquiétude du gouvernement qui, en 1968, observe une augmentation de la consommation de drogues chez les jeunes, notamment d'héroïne, d'amphétamine et de cannabis. La consommation de cannabis parmi la jeunesse met aussi en évidence un conflit de valeurs entre celle-ci et le pouvoir (Leuw & Marshall, 1994, p. 23). Deux commissions d'experts (Commission Hulsman et Commission Baan) sont alors mises en place par le gouvernement et chargées d'évaluer les risques que représente la progression de l'usage de drogues chez les jeunes. Leur conclusion est qu'il faut distinguer les drogues douces et les drogues dures, qui ne représentent pas le même risque pour les usagers. Les drogues douces représentent un risque acceptable (comparable à l'alcool et au tabac), raison pour laquelle il faut protéger les consommateurs. Les drogues dures représentent en revanche un risque inacceptable, il faut donc maintenir pour celles-ci un cadre prohibitionniste. Le cadre hollandais témoigne ainsi

d'une lecture qui s'oppose à celle de la théorie de l'escalade : au lieu de voir un lien psychopharmacologique entre le cannabis et les drogues dures, les experts voient plutôt un lien sociologique qui invite à vouloir éviter que les consommateurs entrent en interaction avec des dealers (MacCoun & Reuter, 2001).

Le cadrage politique de la régulation du cannabis aux Pays-Bas est jusqu'à présent unique au sein des pays réformateurs. Contrairement à des cas comme les États-Unis et l'Uruguay, la régulation du cannabis est très peu publicisée dans les arènes politiques et médiatiques, et les mobilisations de la société civile sont quasiment invisibles. Les processus de définition du problème et de formulation d'une solution se développent plutôt dans des espaces discrets et confinés (Gilbert & Henry, 2012) où le problème est traité par des groupes de spécialistes dans le cadre d'échanges avant tout techniques.

Le modèle de régulation du cannabis développé depuis 40 ans aux Pays-Bas est orienté vers la réduction des risques, où la règle est fixée d'abord pour protéger les consommateurs. Ce modèle du *gedogen* (de la tolérance) repose sur la remise en question de la punition comme outil pour la régulation des comportements en lien avec le cannabis (Bloom, 1998). Mais, alors que la réduction des risques est au cœur du modèle de politique drogue hollandais, les partisans de ce modèle considèrent aujourd'hui l'interdiction de la production comme un risque pour les consommateurs parce qu'ils n'ont aucun contrôle sur la qualité et les effets du cannabis qu'ils achètent. Ce fait est jugé en contradiction avec les objectifs de santé publique qui fondent le modèle hollandais. Même si celui-ci est en constante évolution depuis 40 ans, il lui reste donc encore à trouver son équilibre autour de cette question.

1. CONTEXTE LÉGAL

1.1. RÉVISION DE L'OPIUM ACT (1976)

L'Opium Act, qui encadre le contrôle des drogues aux Pays-Bas, a été révisé en 1976. Une distinction entre les drogues présentant des risques acceptables (Liste II), et les drogues présentant des risques inacceptables (Liste I) est alors introduite. Dans ce cadre, la culture de cinq plants de cannabis et la possession de 30 grammes de cette substance au maximum ne constituaient plus des infractions criminelles mais de simples délits passibles d'une amende. Le compromis néerlandais consistait alors, sans toucher à la loi, à recourir dès 1979 au principe d'opportunité qui permet aux procureurs de renoncer aux poursuites si celles-ci nuisent à l'intérêt public. Une directive du bureau du procureur de 1969 qui suggérait de s'attaquer au marché des autres drogues en priorité et non au cannabis le permet (Grund et al, 2013). Cela revient alors à une légalisation *de facto* de la possession mais aussi de la vente de petites quantités de cannabis (Trautmann, 2014). Quoique la règle est d'abord applicable pour protéger les consommateurs, elle s'applique aussi aux « house dealers¹ », dont les autorités tolèrent qu'ils vendent de petites quantités de cannabis. Le modèle de tolérance institutionnalisé par la loi de 1976 visait apparemment surtout à tolérer leur présence dans les *youth centers* (centres pour jeunes) et ne prévoyait pas du tout le modèle des coffee shops tel qu'on le connaît aujourd'hui. Le premier coffee shop, le *Mellow Yellow*, naît pourtant en 1972, mais le nombre de ces commerces reste tout d'abord limité à quelques unités. Quelques années plus tard, le phénomène se répand dans le pays sans grand contrôle. En 1979, une première directive précise que les autorités n'interviennent vis-à-vis des coffee shops que lorsque les ventes de petites quantités de cannabis font l'objet de publicité ou si elles sont effectuées de manière ostensible (Grund et al, 2013). Le cadre, proposé par



¹ Vendeurs tolérés à l'intérieur des centres de jeunesse, lieux de la contre-culture hollandaise.

le Ministère de la Justice, recommande aussi une approche décentralisée, qui résultera dans une variété d'applications des règles en fonction des municipalités. Celles-ci seront généralement plus strictes dans les villages et villes de petite taille, et plus souples dans les villes de moyenne et grande taille (Jansen, 1994, p. 174). Les coffee shops passent quant à eux de quelques dizaines à environ 1500 au début des années 1990 (Korf & Verbraeck, 1993, p. 63), provoquant un renouvellement des débats autour de la régulation de ceux-ci.

1.2. ORIENTATIONS NATIONALES / AUTONOMIES LOCALES

Plusieurs orientations ont été élaborées au niveau national afin d'harmoniser le contrôle du commerce du cannabis. En voici les principales :

En 1991, la ville d'Amsterdam propose de premières règles pour encadrer le contrôle des coffee shops, formulé sous le terme AHOJ-G (voir section 2. Règles de production, de distribution et d'accès), et reprises au niveau national à partir de 1994. Elles garantissent aux coffee shops de ne pas être poursuivis par les autorités dans la mesure où ils respectent ces règles.

En 1995, le gouvernement publie un rapport intitulé « Continuity and change » qui consolide l'existence des coffee shops, tout en cherchant à en contrôler le développement. L'âge limite pour entrer dans les coffee shops passe de 16 à 18 ans ; un plafond de 500 grammes de cannabis est fixé pour le stockage des produits à l'intérieur du coffee shop ; les clients ne peuvent désormais acheter que 5 grammes par transaction au lieu de 30 grammes ; l'alcool ne peut plus être servi dans les coffee shops ; et le non respect de ces règles peut conduire à une fermeture temporaire ou définitive.

En 2003, le gouvernement établit de nouveaux critères à travers le BIBOB Act. Il est désormais possible de refuser une licence si

le propriétaire a un casier judiciaire ou s'il participe à une organisation criminelle. Il s'agit là d'un outil essentiel permettant aux élus de limiter l'expansion des coffee shops.

En 2004, le gouvernement publie une « Cannabis Letter », annonçant une approche plus dure vis-à-vis des cultures indoor (Fijnaut & De Ruyver, 2015, p. 101). Le document prévoit notamment de classer certaines variétés de cannabis à haute teneur en THC parmi les drogues dures (Grund et al. 2013). Il confirme toujours la stratégie de séparation du marché des drogues, mais affiche aussi une volonté de réduire le nombre de coffee shops et de lutter contre la production de cannabis. Néanmoins, cette mesure ne sera pas mise en place.

En 2006, la lutte contre la production de cannabis est élargie aux différents partenaires identifiés par les forces de l'ordre : administrations locales (impôts), municipalités et leurs services sociaux, régies immobilières, fournisseurs d'énergie, compagnies d'assurance (Nelen, 2010).

En 2011, le nouveau gouvernement introduit un critère de distance, qui interdit aux coffee shops de se situer à moins de 250 mètres d'une école, ce qui conduit, notamment à Amsterdam, à une diminution conséquente du nombre de ces commerces. Il souhaite par ailleurs réduire leur taille et les transformer en clubs accessibles uniquement aux résidents des Pays-Bas détenteurs d'une carte (le *Wietpas*). Cette approche sera testée dès 2012 dans certaines régions frontalières mais son extension à tout le pays, prévue en 2013, n'aura pas lieu. Désormais, le critère de résidence existe mais les municipalités sont libres de l'appliquer ou non.

Toutes ces orientations nationales ne fournissent qu'un cadre général pour le contrôle des coffee shops au niveau local. Mais, en réalité, les municipalités bénéficient d'une marge de manœuvre importante pour autoriser ces commerces sur leur territoire :

- Les autorités locales ont le pouvoir de ne pas les autoriser. En 2014, 69.7% des municipalités (particulièrement les plus petites) avaient ainsi adopté une « tolérance zéro » sur les coffee shops (van Ooyen-Houben et al., 2016).
- Lorsqu'elles les autorisent, elles peuvent délimiter un nombre maximum de licences délivrées sur leur territoire ou ne plus délivrer de nouvelles licences (comme c'est le cas à Amsterdam).
- Même si les critères AHOJG servent théoriquement de cadre national pour les coffee shops, il est du ressort des municipalités d'en appliquer un contrôle strict.
- Elles peuvent décider d'appliquer certains critères décidés par le gouvernement. C'est le cas par exemple du critère de résidence implanté en 2012 qu'une large partie a choisi de ne pas adopter.

1.3. SYSTÈME DE RÉGULATION

Il n'existe pas d'organe central de régulation du cannabis aux Pays-Bas. Le modèle est d'abord basé sur celui de la tolérance, dans un contexte où, formellement, la possession et la vente de petites quantités de cannabis demeurent illégales. Les règles en matière de régulation se sont donc constituées en ajustement à la pratique et au développement des coffee shops.

Même si le gouvernement national fournit des directives pour le fonctionnement des coffee shops, c'est à l'échelle locale que s'opère leur contrôle. Les municipalités définissent ainsi non seulement des règles à suivre pour les coffee shops, mais aussi le mode de contrôle, qui dans les deux tiers des cas résulte d'un partenariat entre police et autorités municipales.

En ce qui concerne le cannabis médical, il est contrôlé par l'*Office of Medicinal Cannabis*, qui depuis 2001 organise la culture et la distribution du cannabis médical par la voie des pharmacies. À

l'heure actuelle, bien qu'il n'existe pas de limitation du nombre de licences, une seule entreprise détient une licence pour la production (Bedrocan BV). Jusqu'en 2016, le recours au cannabis médical demeurait assez faible. Plusieurs facteurs y contribuent : la faible variété de produits disponibles, les prix élevés pour les patients, et des docteurs encore souvent réticents à prescrire du cannabis médical. Il n'est d'ailleurs toujours pas reconnu officiellement dans le traitement de maladies ni pour des symptômes spécifiques (et n'est pas remboursé par le système de santé universel, uniquement au cas par cas en fonction des mutuelles). Cependant, depuis 2016, la fondation pour les statistiques pharmaceutiques a relevé une augmentation de 75% du nombre de prescriptions de cannabis, qui pourrait s'expliquer notamment par l'arrivée sur le marché d'huiles à base de cannabis.

2. RÈGLES DE PRODUCTION, DE DISTRIBUTION ET D'ACCÈS

2.1. CONTRÔLE DE LA PRODUCTION, DISTRIBUTION ET VENTE

2.1.1. Production

Si la consommation, la possession et la vente de petites quantités sont tolérées, la production de cannabis demeure illégale aux Pays-Bas (paradoxe communément appelé le *back door / front door problem* : ce qui est légal dans le *front door* est illégal dans le *back door*). Plusieurs tentatives pour réguler la production ont jusqu'ici échoué. Jusque dans les années 2000, il était courant que de petits producteurs vendent la récolte issue des cinq plants tolérés pour l'auto-culture, mais le durcissement de la répression envers les réseaux de production les a presque fait disparaître au profit de réseaux plus organisés (Potter, Bouchard, & Decorte, 2013).

Comme la production demeure interdite, il n'existe pas de contrôle externe des produits vendus dans les coffee shops, qu'il s'agisse de leur composition ou de leur teneur en THC. Cela constitue un des arguments majeurs des partisans d'une régulation élargie à la production, puisqu'elle permettrait d'exercer un contrôle sur les produits vendus.

En 2012, le gouvernement a proposé d'interdire la vente de cannabis ayant une teneur de THC supérieure à 15%, considérant que les risques encourus étaient similaires à ceux des drogues figurant sur le Tableau¹² - mais cette mesure n'a jamais été mise en œuvre.

2.1.2. Distribution

Condition d'acquisition d'une licence

Pour commencer leur activité, les coffee shops sont soumis à l'obtention d'une licence délivrée par la municipalité. Il n'existe pas de conditions formelles pour cette acquisition, mais elle comprend généralement une vérification du casier judiciaire pour contrôler les éventuelles connexions avec des réseaux criminels. Si les doutes sont suffisamment élevés, les autorités locales se réservent le droit de ne pas délivrer de licence.

Aujourd'hui dans les grandes villes hollandaises, comme à Amsterdam ou à Rotterdam, très peu voire aucune licence ne peut être obtenue. La politique menée depuis plus d'une dizaine d'années pour réduire le nombre de coffee shops a rendu l'obtention de nouvelles licences excessivement difficile, et les propriétaires qui continuent d'exercer dans ce domaine sont très attentifs à se conformer aux régulations locales pour ne pas risquer d'en être



² Selon la classification issue de la Convention Unique de 1961, les substances classées dans le Tableau I comme le cannabis, la cocaïne, l'opium, présentent un important risque d'abus et une faible valeur thérapeutique.

destitués. Dans les villes qui n'autorisent pas l'acquisition de nouvelles licences, la seule solution est d'en racheter à d'éventuels (rares) propriétaires qui souhaitent mettre en vente leur coffee shop. L'acquisition coûte alors en général plusieurs millions d'euros.

Six critères fondamentaux pour réguler les coffee shops

Les coffee shops sont soumis à six règles, a priori strictement contrôlées (mais dont l'application dépend encore une fois des municipalités). Elles sont connues sous le sigle « AHOJG », le critère (I) ayant été rajouté en 2012 :

A – Pas de publicité ou signe explicite à l'extérieur du coffee shop.

H – Pas de drogues dures vendues ni consommées dans le coffee shop.

O – Pas de nuisances publiques.

J – Pas d'admission et de vente aux mineurs.

G – Pas plus de 5 grammes par transaction.

I – Accès réservé aux résidents³ (mais la règle est surtout appliquée dans quelques communes proches des frontières).

En général, les municipalités donnent un avertissement formel à l'occasion de la première infraction constatée, et imposent une fermeture temporaire lors de la deuxième ou troisième. La quatrième ou cinquième conduit à une fermeture définitive. Le non-respect des critères H et J est beaucoup plus sévèrement puni, avec une fermeture temporaire dès la première infraction constatée. À

●
³ Après une expérience limitée dans certaines régions frontalières, cette idée a été transférée aux communes qui sont libres de décider si elles veulent la mettre en œuvre ou non.

ces différentes règles s'ajoute celle de l'interdiction de la vente d'alcool dans les coffee shops, et l'interdiction d'avoir un stock supérieur à 500 grammes de cannabis dans le commerce. À partir de ces différentes règles, les municipalités conduisent des contrôles aléatoires, parfois sur dénonciation ou suspicion d'activité illégale.

Prix

Il n'existe pas de contrôle sur les prix de vente du cannabis. La moyenne semble aujourd'hui être autour de 10 euros par gramme (Trimbos, 2016). Ce prix plutôt élevé pourrait s'expliquer par le fait que la production demeure illégale, et que les prix comprennent les risques encourus par les producteurs ainsi que par les personnes qui s'occupent de l'approvisionnement courant (afin de respecter la limite des 500 grammes) des coffee shops. Ils risquent notamment des contrôles de police mais aussi des vols et des attaques à main armée (MacCoun, 2011).

Diversité des produits disponibles

Il n'existe pas de limite formelle sur les types de produits vendus. Le cannabis vendu sous forme de comestible est toléré mais, dans les faits, les coffee shops ne disposent pas d'une grande variété de produits. Cela est dû au fait que la production comme la transformation des produits demeure illégale. Il n'existe donc pas d'industrie de transformation du cannabis comme aux États-Unis. Cette situation présente quelques avantages (une limitation de l'offre, notamment des produits les plus attrayants pour les plus jeunes, par exemple sous forme de sucreries), mais aussi des inconvénients – puisque dans une perspective de réduction des risques, il n'existe pas d'offre d'e-liquide de cannabis à utiliser avec un vaporisateur qui permettrait d'éviter le recours à la fumée (des vaporisateurs pour l'herbe sont cependant en vente).

2.2. LIMITES D'ACCESSIBILITÉ AU PRODUIT

2.2.1. Règles liées à l'identité des acheteurs et aux produits achetés

La limite d'âge pour l'accès à la consommation est fixée à 18 ans (elle était de 16 ans jusqu'en 1995). Deux tentatives supplémentaires pour limiter l'accès ont été mises en place avec le *Wietpas* en 2012, d'abord pour limiter l'accès aux coffee shops aux seuls membres enregistrés auprès des autorités locales, puis seulement aux résidents locaux enregistrés. Les enquêtes réalisées dans les communes ayant mis en place le *Wietpas* montrent que les consommateurs résistent à s'enregistrer comme membres, et que cela a conduit à une augmentation du marché noir (van Ooyen-Houben et al., 2016). Néanmoins, les municipalités ont le pouvoir de mettre en place cette mesure, ce qui fut le cas dans quelques villes situées près de la frontière sud du pays, mais nombre d'entre elles n'ont pas continué sur cette voie. Selon une enquête menée en 2014, 85% des villes qui autorisent les coffee shops n'appliquent pas le *Wietpas* (Maalsté, Huigen, & Lallush, 2014).

2.2.2. Règles liées à l'accès et à la distribution

Plusieurs règles ont été développées pour limiter l'accès aux coffee shops, servant d'abord à réduire le nombre de ces établissements. En 2011, l'introduction d'une mesure pour interdire leur implantation dans une zone à moins de 250 à 350 mètres d'une école (en fonction des municipalités) a contribué à faire disparaître un tiers des coffee shops à Amsterdam. Les heures d'ouverture, quant à elles, sont aussi encadrées par les municipalités.

L'industrie du cannabis : à quoi ressemble-t-elle aujourd'hui ?

L'interdiction de la production a conduit les coffee shops à côtoyer les réseaux criminels de production, argument parfois utilisé par les différentes coalitions gouvernementales pour proposer des mesures plus restrictives. L'assimilation aux réseaux criminels constitue un poids pour les coffee shops qui souhaitent exercer leur activité en toute légalité. Pour faire la part entre les « bons » coffee shops et les « mauvais », une plateforme a ainsi été lancée depuis environ deux ans : le *Cannabis Connect*. Elle réunit aujourd'hui plus de 200 coffee shops sur les 560 présents dans le pays. Elle souhaite travailler main dans la main avec le gouvernement et participer aux négociations lors de futures décisions liées à la régulation.

2.3. ENCADREMENT DE LA CONSOMMATION

2.3.1. Lieux de consommation

La consommation de cannabis est possible à l'intérieur des coffee shops. Ils sont soumis à la loi anti-tabac, qui interdit la combustion de cigarettes à l'intérieur des coffee shops, mais ne prévoit pas de mesures contre le cannabis. Cette règle anti-tabac est plus au moins respectée selon les municipalités et les coffee shops. Certains d'entre eux ont choisi d'équiper leurs locaux d'espaces réservés pour la consommation sur place, afin de protéger la santé des employés.

2.3.2. Conduite sous l'influence de cannabis

La limite autorisée est de 3 ng de THC par litre de sang (par test salivaire) – y compris chez les personnes qui ont un usage médical. Depuis 2017, des tests salivaires sont effectués auprès des conducteurs qui présentent des signes de comportements altérés. En 2015, sur 621 accidents mortels enregistrés sur la route, entre 17

et 27% étaient liés à des substances et on estime que 2 à 3 % d'entre eux étaient liés au cannabis⁴.

3. COÛTS ET BÉNÉFICES

3.1. CONSOMMATION

Les Pays-Bas ont longtemps rapporté des prévalences de consommation de cannabis inférieures aux moyennes européennes. Depuis quelques années, cette situation a quelque peu changé avec des prévalences désormais un peu supérieures à la moyenne⁵. Il faut toutefois noter que les indicateurs utilisés reflètent surtout l'utilisation occasionnelle de cannabis chez les jeunes adultes et non l'usage problématique. Les données de l'EMCDDA montrent ainsi que l'usage (au moins une fois) de cannabis durant la dernière année chez les 15-34 ans est de 15,7% aux Pays-Bas en 2016 contre 14,1% pour la moyenne dans l'UE).

3.2. QUALITÉ DES PRODUITS

Selon le Trimbos Institute (l'Institut national d'études sur les addictions et la santé mentale) qui effectue des analyses du marché chaque année, la teneur moyenne en THC de la variété la plus populaire de cannabis (« Nederwiet ») se situait en 2016 aux alentours de 15% ⁶ (Freeman et al., 2018). Il n'est cependant pas possible de

●
⁴ Cannabis and driving: regulations, drug testing, and (future) science. The Dutch case, <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/attachments/7825/Jan%20Ramaekers.pdf> (consulté le 15 janvier 2018).

⁵ EMCDDA (2018), *Netherlands. Country drug report 2018*, <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8877/netherlands-cdr-2018-with-numbers.pdf> (consulté le 15 janvier 2018).

⁶ Le taux moyen de THC estimé était de 5 à 7% dans les années 1970, de 8% dans les années 1990, et jusqu'à 20% en 2004. Voir Vervaele (1998 : 51-61) ; King & Griffiths (2005 : 884 – 886).

connaître les autres caractéristiques des produits (pesticides, etc.) puisqu'aucune régulation n'existe à ce jour.

3.3. CRIMINALITÉ

Le paradoxe hollandais a conduit à l'émergence d'un marché illégal du cannabis. Dès les années 1980, les personnes qui opéraient encore de manière « artisanale » ont laissé la place à des réseaux de plus en plus professionnels, dont certains faisaient parfois usage d'armes (Klerks, 2000, p. 99). Au cours des années 2000, des règlements de comptes sur les lieux de production ont témoigné de la violence liée à certains réseaux criminels (Jansen, 2012; Spapens, van de Bunt, Rastovac, & Miralles Suero, 2007).

Le renforcement des priorités vers le démantèlement des opérations criminelles à partir du milieu des années 2000 a conduit à un jeu permanent du chat et de la souris entre forces de l'ordre et réseaux criminels, qui ont de plus en plus développé des installations éphémères pour la production de cannabis. Comme ils doivent trouver des solutions pour échapper aux éventuelles dénonciations des fournisseurs d'électricité, certains producteurs construisent des installations précaires permettant d'exploiter l'électricité sans risquer d'être dénoncé. Les mairies y voient un déplacement du problème puisque cela conduit à une augmentation du nombre d'incendies liés aux installations servant à détourner l'électricité (environ une soixantaine par an selon les chiffres du rapport du Dutch Safety Board, 2018).

Les auto-cultivateurs qui participaient à l'approvisionnement en cannabis dans des circuits parallèles aux réseaux organisés s'écartent quant à eux de ce marché devenu trop risqué mais aussi de plus en plus ciblé par les forces de l'ordre. Certains indices montrent que, en raison des raids effectués par la police, les coffee shops ont de plus en plus eu recours à l'importation du cannabis en provenance de Belgique, d'Espagne ou d'Albanie (van Solinge, 2017).

Le Backdoor problem

Difficile de connaître l'ampleur de la production illégale, sa structure, et ses points de distribution aux Pays-Bas. En 2011, un rapport de police suggère que la production hollandaise se situe entre 187 et 1196 tonnes par année, et qu'entre 48 et 97% de la production est destinée à l'export. Ces chiffres montrent surtout la difficulté à formuler une estimation fiable. Le Ministère de la Justice se base cependant sur ces estimations et déclarait en 2012 que 85% du cannabis produit aux Pays-Bas était destiné à l'exportation (Jansen, 2012).

3.4. NUISANCES DANS L'ESPACE PUBLIC

Depuis 2010, plusieurs maires de grandes villes se mobilisent pour montrer comment les coffee shops entraînent des nuisances dans l'espace public. Selon eux, il est nécessaire de mieux gérer ce secteur et, donc, de réguler aussi la production. Parmi les problèmes rapportés par les villes on note le trafic automobile aux abords des coffee-shops dans les petites villes frontalières ; les incendies involontaires liés aux installations précaires de production illégale ; le deal de rue dans les municipalités ayant des restrictions d'accès plus strictes. Tous ces problèmes, qui sont souvent localisés, plaident pour que les municipalités participent aux processus de définition et de résolution du problème.

3.5. SÉPARATION DES MARCHÉS

Il n'existe que peu d'études qui ont évalué concrètement les résultats de la politique de séparation des marchés. Cependant, Korf (1995, p. 112) montre dans les années 1990 que les coffee shops ont presque effacé le commerce illégal de cannabis dans les rues, qui était jusqu'alors partiellement aux mains des usagers d'héroïne. Une étude du Trimbos (2009) a aussi montré que les usagers des

viles qui disposent de coffee shops étaient moins exposés involontairement à la vente d'autres drogues que ceux des villes qui n'en ont pas, confirmant ainsi l'hypothèse de la séparation des marchés.

3.6. TOURISME DU CANNABIS

Après l'instauration des critères de résidence, une légère baisse du tourisme du cannabis a été observée. Mais ces effets n'ont été que limités notamment parce qu'Amsterdam a toujours refusé d'implanter ce critère. Une hausse du marché noir a aussi été observée dans les zones frontalières ayant mis en place ce critère (Maalsté et al., 2014).

3.7. RECETTES FISCALES

Étant donné qu'il n'y a pas de taxes sur la vente de cannabis (on ne peut taxer un produit illégal), les seules taxes prélevées par l'État sont celles issues de l'impôt sur les sociétés. Il est difficile de connaître leur valeur exacte puisque le Dutch Tax Office ne fait pas la différence entre la collecte des taxes issues des coffee shops et celles issues des restaurants ou bars. Une estimation faite en 2008 faisait état de 400 millions d'euros de revenus pour l'État (Grund & Brecksema, 2013).

Les bénéfices que rapporterait une légalisation de la production suscitent un intérêt. Une étude menée en 2013⁷ suggère que la vente de cannabis représente environ un milliard d'euros par année. Selon une estimation de l'ancien maire de Heerlen, les ventes

●
⁷ Trouw (2 Januari 2016), *Nederlandse coffeeshops zetten één miljard euro om*, <https://www.trouw.nl/home/nederlandse-coffeeshops-zetten-een-miljard-euro-om~a52ac31d/> (consulté le 15 janvier 2018).

rapporteraient à cette petite municipalité de 90'000 habitants 260'000 euros par an si la production était légalisée⁸.

4. LE CAS DES PAYS-BAS : UN MODÈLE DÉCENTRALISÉ

Les mobilisations du côté des villes depuis bientôt dix ans reflètent un des éléments clés du modèle hollandais : c'est au niveau local que se décident les formes d'organisation, et c'est de là qu'émergent un certain nombre d'innovations. La pratique de la régulation de la politique cannabis doit donc être comprise dans le contexte historique et institutionnel de la décentralisation (van Solinge, 2004, pp. 127-128). En 1969, les procureurs des grandes villes comme Amsterdam, Rotterdam, La Hague et Utrecht envisageaient déjà des approches plus indulgentes envers les consommateurs de cannabis (Bloom, 1998, p. 81) qu'au niveau national. Ils usent de leur pouvoir discrétionnaire, permis par le principe d'opportunité, s'ils estiment qu'il en va de l'intérêt général.

Si l'on peut voir dans le niveau local le moteur du changement dans les années 1970, le renouveau des débats concernant la régulation de la production semble suivre le même chemin. Ainsi, une des premières prises de position de la VNG (Association des municipalités hollandaises) en faveur de la régulation de la production intervient à la suite de la publication de la *Cannabis Letter* de 2004, affirmant que les problèmes décrits dans ce document du gouvernement national ne correspondent pas aux réalités locales. C'est cet argument que réitèrent les municipalités aujourd'hui. Suite à la mobilisation initiale des villes d'Utrecht, Eindhoven, et Herleen au début des années 2010, elles réunissent aujourd'hui 280 municipalités autour d'elles, qui reconnaissent la nécessité de changer de politique.

●
⁸ Trouw (12 maart 2015), *Gemeentewiet kan rendabel worden*, <https://www.trouw.nl/home/gemeentewiet-kan-rendabel-wor-den~a08915af/> (consulté le 17 janvier 2018).

Après plusieurs années de débats, une régulation de la production semble cette fois se préciser. Plusieurs tentatives ont déjà échoué (en 1995 et 2005) pour régler le problème du *back door*. En 2016, le parti social-libéral D66 a proposé un projet de régulation de la production de cannabis pour les coffee shops. En 2017, il a obtenu une courte majorité à la Chambre des Représentants (Parlement), mais la proposition n'avait pas encore passé au Sénat (à l'intérieur duquel il n'y avait pas de majorité). Depuis, la proposition a été mise de côté avec l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle coalition gouvernementale. En septembre 2017, la question de la régulation de la production a été mise à l'agenda politique, après l'annonce par le gouvernement de son projet d'expérimenter la production dans 6 à 10 villes hollandaises. La coalition gouvernementale, composée du VVD (parti libéral), du CDA (parti chrétien-démocrate), du D66 (parti réformateur), et de la CU (union chrétienne) insère ainsi dans son rapport programmatique *Confidence in the Future* la régulation du cannabis comme problème de sécurité publique à l'intérieur d'un chapitre de mesures sécuritaires. Il faut toutefois noter que les premières esquisses du projet d'expérimentation de la production au niveau local ont entraîné de fortes résistances en raison de son caractère rigide et peu adapté à la situation actuelle aux Pays-Bas.

CONCLUSION

Au cours des vingt dernières années, le « modèle de la tolérance » est progressivement devenu celui du « paradoxe ». En effet, même si ses effets sont jugés positifs, on ne peut cacher les problèmes que soulève son organisation actuelle. Une régulation implique de contrôler le marché à toutes les étapes de la production à la vente. Dans le système actuel, de nombreuses étapes liées au commerce du cannabis ne sont toujours pas contrôlables, ce qui est contradictoire avec l'objectif initial du modèle hollandais, qui est la réduction des risques pour la santé des consommateurs. D'autres questions méritent d'être posées sur le statut réservé aux coffee

shops, qui n'ont d'autre choix que d'opérer une partie de leur activité en contact avec des réseaux criminels, et la stigmatisation qui parfois en découle. Il reste donc encore des défis pour mettre en place un modèle qui garantisse une meilleure protection des consommateurs et des personnes qui font partie de ce marché.

BIBLIOGRAPHIE

Bieleman, Bert, Arjan Beelen, Rick Nijkamp et Edgar de Bie (2008). *Coffeeshops in Nederland 2007. Aantallen Coffeeshops en Gemeentelijke Beleid 1999–2007*. Den Haag/Groningen: WODC/Intraval.

Bloom, Tom (1998). *Drugs in het recht, recht onder druk: een onderzoek naar de relatie tussen de strafrechtelijke handhaving van de Opiumwet, de daarbij gehanteerde opsporingsmethoden en het recht op privacy van burgers*. Kluwer.

Fijnaut, Cyrille et Brice De Ruyver (2015). *The Third Way*. Leyde: Brill Nijhoff.

Freeman, Tom et al. (2018). "Changes in cannabis potency and first-time admissions to drug treatment: a 16-year study in the Netherlands." *Psychological medicine*: 1-7.

Gilbert, Claude et Emmanuel Henry (2012). "La définition des problèmes publics: entre publicité et discrétion." *Revue française de sociologie* 53(1): 35-59.

Grund, Jean-Paul et Joost Brecksema (2013). *Coffee Shops and Compromise: Separated Illicit Drug Markets in the Netherlands*. Foundations, Open Society: Global Drug Policy Program.

Institute, Trimbos (2016). *Nationale Drug Monitor*. Utrecht: Trimbos Institute.

Jansen, Adriaan (1994). "The development of a "legal" consumers' market for cannabis : the "coffee shop" phenomenon ", dans Leuw, Edward et Haen Marshall (éd.). *Between prohibition and legalization: the Dutch experiment in drug policy*. Amsterdam / New York: Kugler Publications, p. 169.

Jansen, Floor (2012). "Criminaliteitsbeeldanalyse 2012: Georganiseerde cannabisteelt." *Driebergen: KLPD-DNRI*.

King, Leslie A, Chloé Carpentier et Paul Griffiths (2005). "Cannabis potency in Europe." *Addiction* 100(7): 884-886.

- Klerks, Petrus (2000). *Groot in de hasj: Big in hash: theory and practice of organized crime: theorie en praktijk van de georganiseerde criminaliteit: theory and practice of organized crime*. Antwerpen: Samsom.
- Korf, Dirk (1995). *Dutch treat: Formal control and illicit drug use in the Netherlands*. West Lafayette: Purdue University Press.
- Korf, Dirk et Henk Verbraeck (1993). *Dealers en dienders*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Criminologisch Instituut "Bonger".
- Leuw, Ed et Haen Marshall (1994). "Initial construction and development of the official Dutch drug policy". *Between Prohibition and Legalization. The Dutch Experiment in Drug Policy*. Amsterdam / New York: Kugler Publications, p. 23-40.
- Maalsté, Nicole, Martijn Huigen et Sharon Lallush (2014). *Verplicht nummer. Onderzoek naar de lokale handhaving van het coffeeshopbeleid*. Den Haag: Acces Interdit.
- MacCoun, Robert (2011). "What can we learn from the Dutch cannabis coffeeshop system?" *Addiction* 106(11): 1899-1910.
- MacCoun, Robert et Peter Reuter (2001). *Drug war heresies: Learning from other vices, times, and places*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nelen, Hans (2010). "Situational organised crime prevention in Amsterdam: The administrative approach", dans Bullock, Karen, Ronald Clarke et Nick Tilley (éd.). *Situational prevention of organised crimes*. Cullompton, Devon: Willan Publishing, p. 93-110.
- Spapens, Antonius, Henk van de Bunt, Laura Rastovac et Chabeli Miralles Sueiro (2007). *De wereld achter de nietteelt*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- van Laar, Margriet et Marianne van Ooyen-Houben (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Den Haag: Trimbos-instituut.
- van Ooyen-Houben, Marianne, Bert Bieleman et Dirk Korf (2016). "Tightening the Dutch coffee shop policy: Evaluation of the private club and the residence criterion." *International Journal of Drug Policy* 31: 113-120.
- van Solinge, Tim B. (2004). *Dealing with drugs in Europe: An investigation of European Drug control experiences: France, the Netherlands and Sweden*. Den Haag: Willem Pompe Institute for Criminal Law and Criminology.
- van Solinge, Tim B. (2017). "The Dutch model of cannabis decriminalization and tolerated retail", dans Savona, Ernesto, Mark Kleiman et Francesco Calderoni (éd.). *Dual Markets. Comparative approaches to regulation*. New York: Springer International Publishing, p. 145-169.

Vervaele, John (1998). "La politique en matière de drogue: continuité et changement aux Pays-Bas." *Déviance et société* 22(1): 51-61.

CAS N°2: ESPAGNE

Le modèle espagnol se caractérise par des structures de production et de distribution spécifiques, les *Cannabis Social Clubs* (CSC), dont l'organisation reflète le contexte légal dans lequel elles ont émergé (on les retrouve avant tout dans des pays ayant décriminalisé la production pour usage personnel).

Les premiers CSC sont apparus dans les années 1990⁹, puis le modèle s'est rapidement développé sur presque tout le territoire espagnol (Pareñs & Bouso, 2015). Selon une estimation (il n'existe pas de registre officiel), il y en avait entre 800 et 1000 en 2016 (Decorte et al., 2017), dont la majorité en Catalogne et au Pays basque.

Ce modèle constitue un système de distribution de cannabis en théorie sans visée commerciale. Il permet de poser la question de la nécessité de commercialiser des substances au potentiel addictif et renvoie à l'existence de systèmes alternatifs.

1. CONTEXTE LÉGAL

En Espagne, seule la vente de cannabis est interdite. La possession ainsi que la production pour usage personnel ne le sont pas, ce qui a conduit certains consommateurs à explorer la possibilité d'exploiter cet aspect de la législation.



⁹ Le premier club connu est l'ARSEC (Asociacion Ramon Santos de Estudios del Cannabis), 1991.

L'organisation des CSC repose ainsi sur deux arguments légaux :

- La législation espagnole ne punit pas l'usage de drogue dans un cadre privé
- La Cour Suprême espagnole a développé un concept de « consommation partagée » non-punissable¹⁰.

La commercialisation des substances illégales constitue quant à elle une infraction pénale. Les CSC ont donc développé un modèle à but non lucratif s'adressant à un circuit fermé de consommateurs adultes.

Les débats politiques autour du cannabis, provoqués par le développement rapide du nombre de ces clubs, a conduit au développement et à l'adoption de propositions de réglementations à leur sujet¹¹. Certaines de ces initiatives ont rejoint la voie parlementaire et, à partir de 2017, un large éventail de discussions eut lieu au sein des parlements autonomes et nationaux. La Catalogne

●
¹⁰ Cette « doctrine de la consommation partagée » a commencé à être discutée par la Cour Suprême au début des années 1980, lorsqu'émerge en Espagne une consommation diffuse d'héroïne entraînant une crise sanitaire et sociale. Par conséquent, le système judiciaire devient le théâtre de petites affaires impliquant des mères de consommateurs ainsi que des consommateurs d'héroïne eux-mêmes, jugées pour l'achat de petites quantités destinées à la redistribution parmi leurs pairs ou membres de leur famille. Conformément au Code pénal espagnol, ceci a entraîné la condamnation d'un grand nombre de personnes à des peines disproportionnées allant jusqu'à plusieurs années de prison pour délit de trafic de drogue. Pour remédier à cette situation, la Cour Suprême a alors commencé à appliquer une doctrine selon laquelle aucune infraction criminelle ne pouvait être imputée à ces personnes lorsqu'un ensemble de conditions étaient remplies : il devait s'agir d'un groupe fermé d'utilisateurs de drogue, aucun des individus impliqués ne devait tirer un profit de la distribution, et les drogues devaient être distribuées pour consommation immédiate (Alvarez Garcia & Majón-Cabeza, 2009).

¹¹ Comme le modèle des cinq piliers proposé par l'initiative « Regulación Responsable » ou la proposition en 2017 de modèle de régulation du Groupe d'étude des politiques sur le cannabis (GEPCA).

a ainsi décidé, en juin 2017, de réguler la culture, la consommation, et la distribution de cannabis à l'intérieur des CSC, suite à une décision du Parlement régional. Le modèle autorisait la culture de 150 kg de cannabis par club et par année, dans le but d'éviter les dérives vers le marché pour les touristes. Le Tribunal constitutionnel espagnol a toutefois annulé la régulation catalane en octobre 2017, estimant que ce type de décision devait être pris par le gouvernement national et non pas par les régions. Pour l'instant, les clubs continuent d'opérer à l'intérieur d'une zone grise de la loi et leur fermeture ne semble pas constituer à l'heure actuelle une priorité dans les missions de la police.

2. RÈGLE DE PRODUCTION, DE DISTRIBUTION ET D'ACCÈS

Bien qu'un certain nombre de régions aient tenté d'introduire des régulations au niveau local, aucun changement n'a eu lieu au niveau national. Il n'existe donc pas de réglementation à ce niveau et seuls quelques conseils municipaux ont développé des ordonnances visant à réguler certains aspects des CSC (tels que la distance requise entre les clubs¹² ou vis-à-vis des services de santé et d'éducation).

En l'absence de règles formelles et uniformes, différentes versions du modèle des CSC ont émergé. Des initiatives ont vu le jour pour proposer un encadrement plus uniforme de ces structures, comme des fédérations de clubs, des guides de bonnes pratiques ou encore des initiatives d'auto-régulation. En 2003, la *Federación de Asociaciones Cannabicas* (FAC) fut fondée, suivie de ses divisions locales (il existe aujourd'hui 12 fédérations) avec leurs propres règles, comme l'EUSFAC (Pays basque) et la CATFAC (Catalogne). Plusieurs fédérations peuvent exister dans une même région, comme en Catalogne, où deux fédérations de CSC rassemblent chacune 25 clubs, sur un nombre d'environ 400 estimés dans

●
¹² Là encore, il n'existe pas de règle homogène. Ce critère de distance entre les clubs peut aller de 100 à 1'000 mètres.

la région (Decorte 2017). Il demeure cependant difficile de connaître le nombre exact de CSC fédérés. Par ailleurs, six fédérations se sont jointes à l'initiative « Regulación responsable » établie en 2015 afin de promouvoir la santé et le bien-être des consommateurs de cannabis et de plaider en faveur d'une réglementation nationale de la production et de la consommation de cette plante. Toutes les fédérations fournissent des cadres d'auto-réglementation des clubs, notamment en matière de taille, de localisation, mais aussi d'autres types de caractéristiques.

De nombreux clubs souscrivent aussi aux lignes directrices proposées par ENCOD (*European Coalition for Just and Effective Drug Policies*). L'organisation souligne que les valeurs de transparence, de démocratie et d'absence de profit doivent être au cœur de la démarche associative d'un CSC. L'objectif de ces formes d'organisation est, *in fine*, la prévention et la réduction des risques, ainsi que la promotion de modes de consommation à moindre risque chez les consommateurs (Belackova, Tomkova, & Zabransky, 2016).

2.1. ORGANISATION DE LA PRODUCTION, DISTRIBUTION ET VENTE

Les clubs doivent se déclarer aux registres nationaux et régionaux des associations. Ils doivent adopter un statut à but non-lucratif. La culture et le partage de cannabis parmi les membres sont considérés comme les objectifs fondamentaux des clubs.

À l'origine, les CSC fonctionnaient selon un système horizontal, où les décisions les plus importantes étaient prises lors des assemblées de membres. De plus en plus, ces décisions reviennent à de petits groupes d'individus, généralement ceux qui ont participé à la mise en place du club.

La plupart des clubs emploient du personnel pour s'occuper des tâches telles que la production, le transport, la distribution, ainsi que l'entretien du club. Il faut en général compter environ

dix employés pour un club comprenant 700 membres (Decorte 2017).

Chaque club propose sa propre gamme de produits de cannabis, variable en termes de variétés cultivées et de formes de dérivés disponibles (concentrés, comestibles, résines, etc). De plus en plus, les clubs proposent des produits tels que les crèmes ou les huiles, encourageant ainsi d'autres formes de consommation.

Rares sont les clubs qui procèdent à des contrôles de qualité (Belackova 2016). Lorsque c'est le cas, les contrôles portent sur le pourcentage de CBD ou la composition microbiologique des produits y inclut la présence de pesticides.

Les frais versés par les adhérents doivent couvrir les dépenses engagées par le club, et les bénéfices économiques doivent être réinvestis dans les associations (Barriuso 2011). En moyenne, le prix du cannabis se situerait entre 4,5 et 15 euros par gramme.

La loi espagnole interdit par ailleurs la publicité en faveur des produits du cannabis.

2.2. LIMITES D'ACCESSIBILITÉ AU PRODUIT

Les recommandations des guides de bonnes pratiques pour les CSC en matière de distribution de cannabis concernent un ensemble de mesures incluant :

- Un âge minimum de 18 ans (voire 21 ans pour certains clubs)

- Une limite du nombre de membres (dans les cas plutôt stricts, pas plus de 650 membres par club¹³, mais certains clubs comptent plusieurs milliers de membres)
- Une limite de la quantité de cannabis distribuée par membre (entre 60 et 90 grammes par mois¹⁴)
- Un critère de résidence pour devenir membre (dans certains cas, les membres doivent être résidents de la localité où se situe le club ; dans d'autres, il suffit d'être résident de l'espace Schengen, avec une attente de deux semaines pour finaliser l'inscription, ce afin de limiter l'accès aux touristes).

Ces lignes directrices ne sont adoptées que sur la base du volontariat et il n'existe pas d'instruments permettant de contraindre les clubs à les adopter. Des excès ou écarts ont ainsi été observés, notamment dans les régions les plus touristiques (Barcelone principalement), où certains clubs fonctionnaient selon des approches essentiellement commerciales et très éloignées du modèle original.

L'inscription peut se faire par parrainage (il faut connaître un membre pour pouvoir le devenir). Elle coûte entre 10 et 30 euros, certains clubs n'exigeant pas de frais d'adhésion. Il n'existe pas de nombre limite de clubs auxquels il est permis d'adhérer.

●
¹³ La loi espagnole n'impose pas de limites de nombre d'adhérents pour les associations, ce qui explique pourquoi certains clubs atteignent plusieurs milliers d'adhérents. À titre de comparaison, les cannabis clubs en Uruguay ne regroupent que 45 membres au maximum.

¹⁴ Au moment de l'adhésion, chaque membre doit déclarer la quantité souhaitée par mois afin que le club puisse ajuster le nombre de plants cultivés.

Cas du cannabis médical

Il n'existe pas de conditions pour rejoindre les clubs pour un usage à des fins médicales. Les patients peuvent néanmoins faire reconnaître les maladies dont ils souffrent et qui sont reconnues par l'*International Association for Cannabinoid Medicines* comme pouvant nécessiter un traitement. Dans de nombreux cas, cela leur donnera la possibilité de bénéficier de réductions sur le prix d'adhésion, ainsi que d'obtenir des quantités plus importantes de cannabis si nécessaire. Parmi les CSC, seuls quelques-uns ne s'adressent qu'aux personnes faisant un usage médical du cannabis.

2.3. ENCADREMENT DE LA CONSOMMATION

La consommation de cannabis est interdite dans les lieux publics en Espagne. Elle est possible néanmoins pour les consommateurs dans les cannabis clubs, puisque la plupart des clubs autorisent de fumer dans l'enceinte du club.

Les cannabis social clubs en Belgique

Le modèle des CSC s'est développé dans d'autres pays européens, notamment en Belgique, avec quelques tentatives moins abouties au Royaume-Uni en France, et aux Pays-Bas.

En Belgique, cinq CSC étaient répertoriés en 2014 (Decorte et al., 2014). Tout comme en Espagne, le modèle s'insère dans une zone grise de la loi. La possession, la culture, ainsi que la vente de cannabis sont en effet interdits selon la loi de 1921. Cependant, en 2005, une directive a placé la possession de cannabis au plus bas des priorités de l'action pénale. Ainsi, la possession de 3 grammes de cannabis, ou d'un plant de cannabis correspondant à ce qui peut être considéré comme tolérable pour un usage personnel n'est en général pas poursuivie. Les CSC se sont appuyés sur cette directive pour cultiver un plant de cannabis pour chacun de leurs membres.

3. COÛTS ET BÉNÉFICES

3.1. CONSOMMATION

Comme les cannabis clubs s'insèrent encore dans une zone grise de la loi, il est difficile d'avoir des données fiables concernant leur impact sur la consommation de cannabis en Espagne. Néanmoins, le fonctionnement et le possible impact de ces structures, orientées à l'origine dans une perspective de santé publique, peuvent être analysés à différents niveaux.

Contrairement aux dispositifs commerciaux tels qu'ils existent dans les États américains ayant légalisé le cannabis (voir chapitre suivant), le modèle coopératif a le potentiel de fournir un soutien aux consommateurs et de ne pas encourager inutilement les consommations excessives. Une augmentation substantielle de la consommation de cannabis par l'un des membres peut par exemple faire l'objet d'interventions par le personnel du CSC (Belackova et Wilkins 2018). La règle de parrainage par un membre peut aussi réduire le nombre de nouveaux consommateurs.

Dans une étude récente de Belackova et Wilkins (2018), les auteurs ont analysé les documents de régulation internes des clubs. Ils mettent en évidence la manière dont les mesures spécifiques à la santé et à la réduction des risques sont régulièrement évoquées dans ces documents et citent notamment deux clubs qui incitent leurs membres à consommer du cannabis de façon responsable. D'autres mesures, telles que l'éducation concernant les risques liés à la consommation ou la prévention de l'usage chez les mineurs ont par ailleurs aussi été développées par des clubs.

Un autre élément à souligner est la dimension de conseil entre pairs qui est observée à l'intérieur des clubs. Une étude réalisée par Kosa et al. (2017) montrait que les consommateurs ne semblaient pas trouver utiles les informations fournies sur l'étiquetage. Beleckova et Wilkins (2018) voient par contre dans le partage d'expériences entre pairs un outil efficace pour minimiser les risques

de surdose (s'agissant notamment de cannabis à ingérer). Les CSC se distinguent donc par le rôle donné au partage d'information en matière de santé (Dennis 2003), ce qui conduit notamment à l'adoption de comportements à moindres risques (comme la diminution du mélange tabac et cannabis (Beleckova et al. 2016)). Certains clubs offrent également des séances d'éducation lors de l'inscription de nouveaux membres.

3.2. DES CLUBS À VISÉE MARCHANDE

Chaque club dispose de ses propres règles. Certains ont pris une telle ampleur qu'ils n'ont d'associatif que le nom. La dimension coopérative a en effet été remplacée par une logique entrepreneuriale et marchande dans ces clubs, conduisant parfois à leur fermeture. En juillet 2015, la Cour Suprême espagnole a ainsi statué que le concept de consommation partagée (sur lequel repose l'existence des clubs) ne pouvait pas être justifié pour un club de Bilbao comptant 290 membres.

La question de la taille des clubs est donc importante. Le fait de la limiter représente une solution facile pour empêcher leur rentabilité. Dans cette situation, il devient alors plus viable économiquement pour le club d'être composé principalement de consommateurs intensifs plutôt que réguliers (Belackova et Wilkins, 2018), ce qui les empêche en retour d'être compétitifs par rapport au marché illégal. La réglementation de la taille du club est donc un élément clé de la régulation. Il détermine la capacité du modèle du CSC à trouver un équilibre entre sa capacité à concurrencer le marché illégal et ses objectifs de santé publique.

CONCLUSION

Le modèle des cannabis social clubs ne fait pas l'objet d'une régulation formelle, ce qui constitue sa principale faiblesse. Certaines dérives ont ainsi été observées, notamment en ce qui concerne les clubs qui se sont éloignés du but non-lucratif initial.

Le modèle proposé est pourtant intéressant à différents titres et on voit que sa mise en œuvre dans un marché légal (avec des clubs de petite taille en Uruguay), constitue un modèle d'approvisionnement qui, justement, permet d'échapper à la dérive commerciale du marché du cannabis que certains redoutent. En ce sens, ce modèle alternatif reste de grand intérêt.

L'absence de réglementation centralisée en Espagne a contribué à une prolifération de modèles de CSC. Alors que les premiers clubs ont suivi le cadre proposé par la FAC (*Federación de Asociaciones Cannabicas*) et ont obtenu une certaine tolérance de la part des autorités, les nouveaux CSC ont profité de cette tolérance pour développer et maintenir une base de membres importante (y compris les touristes) ainsi qu'une prise de décision plus centralisée (Parés & Bouso, 2015). Bien qu'il existe probablement des avantages à la fois pour de petits clubs privés et pour des lieux plus grands, seule une réglementation centralisée pourrait permettre de réduire les formes non désirables prises par ces associations.

BIBLIOGRAPHIE

Alonso, Barriuso (2011). *Cannabis social clubs in Spain: A normalizing alternative underway*. Transnational Institute series on legislative reform of drug policies. Amsterdam: Transnational Institute. 9.

Alvarez Garcia, Javier et Olmeda Manjón Cabeza (2009). *El delito de trafico de drogas* Tirant Lo Blanch.

Belackova, Vendula, Alexandra Tomkova et Tomas Zabransky (2016). "Qualitative research in Spanish cannabis social clubs: "The moment you enter the door, you are minimising the risks"." *International Journal of Drug Policy* 34: 49-57.

Belackova, Vendula et Chris Wilkins (2018). "Consumer agency in cannabis supply : Exploring auto-regulatory documents of the cannabis social clubs in Spain." *International Journal of Drug Policy* 54: 26-34.

Decorte, Tom et al. (2014). *Cannabis production in Belgium: Assessment of the nature and harms, and implications for priority setting*. Louvain-la-Neuve: Academia Press.

Decorte, Tom et al. (2017). "Regulating Cannabis Social Clubs: A comparative analysis of legal and self-regulatory practices in Spain, Belgium and Uruguay." *International Journal of Drug Policy* 43: 44-56.

Dennis, Cindy-Lee (2003). "Peer support within a health care context: a concept analysis." *International journal of nursing studies* 40(3): 321-332.

Kosa, Katherine M, Kristen C Giombi, Caroline B Rains et Sheryl C Cates (2017). "Consumer use and understanding of labelling information on edible marijuana products sold for recreational use in the states of Colorado and Washington." *International Journal of Drug Policy* 43: 57-66.

Parets, Oscar et José Carlos Bouso (2015). *Innovation born of necessity. Pioneering drug policy in Catalonia*. New York: Open Society Foundations.

Parnes, Jamie, Adrian Bravo, Bradley Conner et Matthew Pearson (2018). "A burning problem: Cannabis lessons learned from Colorado." *Addiction Research & Theory* 26(1): 3-10.

CAS N°3: ÉTATS-UNIS

Les mouvements en faveur de la légalisation du cannabis aux États-Unis occupent l'espace public depuis la fin des années 1960. Ils ont notamment contribué à ce que 11 États décriminalisent l'usage du cannabis dans les années 1970. Après une période de stagnation voire de recul du mouvement de réformes dans les années 1980, la Californie est devenue en 1996 le premier État à adopter par voie d'initiative populaire une loi sur le cannabis médical. En 2012, ce sont les États du Colorado et de Washington State, eux aussi par voie d'initiatives populaires, qui ont été les premiers à légaliser et réguler l'usage récréatif de cannabis. Depuis, les initiatives populaires portant sur le cannabis médical ou récréatif, ainsi que sur le développement de nouvelles mesures de régulation, se succèdent¹⁵. Elles provoquent de nombreux débats et suscitent autant d'intérêt que d'inquiétudes.

Les voix dissidentes qui se font entendre depuis les années 1970 questionnent la légitimité de l'interdit juridique vis-à-vis du cannabis. Un des principaux arguments, utilisé avec force aujourd'hui, est la comparaison avec l'alcool, jugé plus dommageable malgré son statut légal. Par ailleurs, la redécouverte du cannabis

●
¹⁵ En novembre 2018, trois nouveaux États ont adopté des lois en matière de régulation du cannabis : le Michigan s'ajoute désormais aux dix États qui encadrent, sous une forme ou sous une autre, la production et distribution du cannabis récréatif. L'Utah et le Missouri quant à eux font passer à 33 le nombre d'États qui autorisent un système de distribution de cannabis médical. De nouveaux États s'organisent pour présenter une nouvelle réglementation en matière de cannabis, parmi lesquels le New Jersey et l'État de New York, qui pourraient être les prochains à légaliser le cannabis à usage récréatif.

médical par la communauté scientifique et par les patients a contribué à la construction de mouvements citoyens locaux, à l'instar des *Cannabis buyers clubs* de San Francisco dans les années 1980, qui s'organisèrent pour soutenir les personnes atteintes du sida, légitimant ainsi l'usage de la plante à des fins thérapeutiques.

Pour la légalisation de l'usage récréatif, d'autres arguments, qui font écho tant chez les électeurs conservateurs que chez les progressistes, ont encore été mobilisés : l'affaiblissement du trafic et de la criminalité associée, les revenus provenant de la taxation du cannabis, les emplois créés par le nouveau marché, les coûts élevés de la prohibition, les discriminations raciales produites par le système judiciaire, les taux de consommation élevés malgré l'interdiction et la liberté des individus à choisir les substances qu'ils souhaitent consommer.

Le modèle de régulation du cannabis qui se développe aux États-Unis est résolument orienté vers le marché. Cela est dû au paradigme économique dominant, mais aussi au fait que la loi fédérale interdit toujours le cannabis sous toutes ses formes, et que d'autres modèles (monopoles d'État, coopératives) ne sont ni légalement ni culturellement envisageables. L'État n'intervient donc que pour fixer les règles du marché, qui elles-mêmes sont souvent déjà partiellement imposées par les textes des initiatives populaires. Son rôle est souvent d'approuver les règles qui permettront de définir les conditions d'accès à ce nouveau marché ainsi que son fonctionnement. Celles-ci peuvent aussi être dommageables, par exemple si les règles introduites incitent les personnes à contourner la loi. Des régulations trop lourdes peuvent par ailleurs limiter l'innovation et la réduction du marché noir.

1. CONTEXTE LÉGAL

1.1. LA VOIE DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE

La légalisation du cannabis aux États-Unis a jusqu'à présent, à l'exception du Vermont, été adoptée par la voie d'initiatives populaires portées par des citoyens et des groupes de pression. Ceux-ci se sont professionnalisés au fil du temps et les budgets des campagnes ont rapidement augmenté : environ 4 millions de dollars en Californie pour la campagne de 2010¹⁶, contre 25 millions pour la campagne de 2016¹⁷.

Vermont : premier État américain à légaliser par voie parlementaire

La Chambre des Représentants de l'État du Vermont a récemment approuvé une proposition de loi qui fait de cet Etat, depuis le 1^{er} juillet 2018, le premier à avoir adopté une légalisation et régulation du cannabis à usage récréatif par voie législative. C'est le résultat d'un débat ouvert il y a déjà 24 ans. Le projet de loi autorise la possession, l'usage, et la culture de six plants de cannabis au maximum. En revanche, il ne prévoit pour l'instant pas de système commercial de production et de distribution, même si les législateurs ont annoncé leur volonté de réfléchir prochainement à la mise en place d'un système commercial « taxé et régulé ».

1.2. RÉPONSES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

En 2012, le vote des citoyens du Colorado et de l'État de Washington en faveur de la légalisation du cannabis récréatif a créé



¹⁶ Voir [https://ballotpedia.org/California_Proposition_19,_the_Marijuana_Legalization_Initiative_\(2010\)](https://ballotpedia.org/California_Proposition_19,_the_Marijuana_Legalization_Initiative_(2010)) (consulté le 18 décembre 2017).

¹⁷ Voir [https://ballotpedia.org/California_Proposition_64,_Marijuana_Legalization_\(2016\)](https://ballotpedia.org/California_Proposition_64,_Marijuana_Legalization_(2016)) (consulté le 18 décembre 2017).

une zone grise dans l'application de la loi fédérale sur les stupéfiants (*Controlled Substances Act*). Le cannabis récréatif et médical reste illégal selon cette loi mais, en vertu de l'indépendance des États, le gouvernement fédéral ne peut forcer un État à l'appliquer. En pratique, le gouvernement fédéral a fait preuve d'un relatif laissez-faire depuis l'adoption de la première loi sur le cannabis médical en 1996 en Californie. L'administration Obama a institutionnalisé cette inflexion dans la politique américaine, par l'intermédiaire d'une circulaire d'application adressée aux procureurs fédéraux en 2009 (*Ogden Memo*). Elle les invite à ne pas faire usage des ressources policières et judiciaires à l'encontre des activités commerciales liées au cannabis médical qui sont conformes aux lois en vigueur dans les États ou, autrement dit, à ne plus faire de l'application du *Controlled Substances Act* une priorité pour le cannabis médical. En 2013, suite à la légalisation du cannabis récréatif au Colorado et dans l'État de Washington, ce signal d'ouverture a été renouvelé par une nouvelle circulaire aux procureurs (*Cole Memo*), les invitant à ne pas poursuivre en justice les activités commerciales liées au cannabis si elles se conforment aux réglementations adoptées dans les États et si elles n'affectent pas les États voisins. Une telle prise de position ne protège toutefois pas de certaines difficultés concernant la circulation de l'argent, la taxation ou le commerce lié au cannabis entre les États.

La révocation du Cole Memo

Le 4 janvier 2018, le Procureur général fédéral Jeff Sessions abrogeait le *Cole Memo*. Théoriquement, cela donne aux procureurs fédéraux de chaque État le soin de décider eux-mêmes d'appliquer ou non la loi fédérale à l'encontre des opérateurs du marché du cannabis. Cette décision, synonyme d'incertitude, a entraîné de fortes réactions dans l'industrie bourgeonnante du cannabis. Mais l'abrogation aura probablement des effets opposés à ceux initialement souhaités par Jeff Session puisque plusieurs membres du Congrès se sont réunis pour assouplir le cadre réglementaire fédéral en matière de cannabis¹⁸. Le 7 juin, un projet de loi *STATES Act* (Strengthening the Tenth Amendment Through Entrusting States) a été présenté par les sénateurs américains Cory Gardner (R-Colo.) et Elizabeth Warren (D-Mass.). Il vise à éliminer les risques d'interférence fédérale dans le commerce du cannabis dans les États qui ont légalisé le marché. Le Président Trump a par la suite déclaré qu'il « finira probablement par soutenir » ce projet de loi. En janvier 2019, le projet n'est pas encore passé mais il semblerait qu'il dispose d'une majorité de supports des membres du Sénat.

1.3. CHOIX DE L'ORGANE RÉGULATEUR

Le choix du type de structure en charge d'organiser et contrôler le marché du cannabis peut, en raison de la culture de l'institution en question, influencer la forme que prendra la régulation. Les différentes agences de régulation du cannabis récréatif dans les États américains sont rattachées aux Départements des impôts, des alcools ou du commerce. L'organe régulateur doit être en mesure de proposer et de contrôler des règles cohérentes et pertinentes pour permettre le fonctionnement du marché, mais aussi, et surtout, pour assurer la protection des citoyens. Comme il s'agit d'un

●
¹⁸ Politico (January 06, 2018), *Did Jeff Sessions just increase the odds congress will make marijuana legal ?*, <https://www.politico.com/magazine/story/2018/01/06/jeff-sessions-marijuana-legalization-congress-216251> (consulté le 20 décembre 2018).

domaine nouveau, le régulateur doit aussi savoir faire preuve de flexibilité et être doté d'une capacité d'apprentissage autour de la mise en place d'un tel marché.

2. RÈGLES DE PRODUCTION, DE DISTRIBUTION ET D'ACCÈS

2.1. CONTRÔLE DE LA PRODUCTION, DISTRIBUTION ET VENTE

2.1.1. Production

Contrôle Qualité

Un des objectifs de la régulation du cannabis est de fournir aux personnes qui le consomment un produit répondant à des normes de qualité et ainsi de protéger la santé des usagers. Des exigences et contrôles de qualité sont prévus dans tous les modèles de régulation mis en place. Ils concernent les pesticides, les moisissures et/ou les bactéries. Cependant, comme le cannabis reste illégal au niveau fédéral, il n'existe pas d'autorité nationale telle que la *Food and Drug Administration* ou le *Department of Agriculture*, chargés de déterminer les standards de production. De plus, en raison des contraintes qui pèsent sur la recherche scientifique liée au cannabis, il n'existe encore que peu de connaissances permettant de déterminer des seuils de pesticides acceptables¹⁹. Cette situation d'in-

●
¹⁹ L'usage de pesticides est avant tout répandu dans les cultures de grande taille, plaidant ainsi pour des cultures de plus petite taille qui n'ont pas forcément recours à ceux-ci dans les mêmes proportions (voir California Growers Association, 2018, *An Emerging Crisis : Barriers to entry in California Cannabis*).

certitude conduit à de longs échanges entre autorités et producteurs où, à l'image du Colorado, les décisions prises relèvent souvent du cas par cas.

Contrôle renforcé du marché

Un système de traçage « seed to sale²⁰ » permet de suivre la plante depuis la graine jusqu'à la vente aux consommateurs. Le système vise notamment à fournir aux autorités un outil pour éviter les détournements du marché légal vers le marché noir. Le logiciel qui a été mis en place initialement au Colorado a soulevé différentes critiques, notamment en raison des imprécisions de la technologie qui peinait à prendre en compte le fait que la plante est un organisme vivant avec des variations en termes de poids ou de taille (Smart, Caulkins, Kilmer, Davenport, & Midgette, 2017; Williams, Banta - Green, & Burgard, 2017). Plusieurs entreprises se sont lancées dans la conception de nouveaux logiciels plus performants, à l'instar de Microsoft²¹, témoignant ainsi de l'essor de l'économie secondaire liée au marché du cannabis.

Contrôle du taux de THC

Il n'existe pas de taux limite de concentration en THC dans les États ayant régulé l'accès au cannabis récréatif. En revanche, les opérateurs sont tenus d'indiquer le taux de THC contenu dans chaque produit. Des tests en laboratoires sont obligatoires. Si les prix de ces tests peuvent parfois paraître élevés, ils ne constituent qu'un petit pourcentage des coûts de production. Ces coûts devraient aussi diminuer à mesure que la production se développe et



²⁰ « De la graine à la vente ».

²¹ Huffpost (07, July 2017), *How seed to sale systems are revolutionizing the cannabis industry*, https://www.huffingtonpost.com/entry/how-seed-to-sale-systems-are-revolutionizing-the-cannabis-us_59724910e4b06b511b02c312 (consulté le 20 décembre 2018).

que les technologies évoluent. Des limitations de 10mg de THC par unité ont progressivement été introduites pour les produits alimentaires à base de cannabis dans le marché récréatif, ce afin de limiter les risques de surdose.

Conditions d'acquisition de licence

L'accès au marché du cannabis est soumis à plusieurs conditions, qui sont sanctionnées par l'obtention d'une licence professionnelle : absence d'antécédents judiciaires (de plus en plus, tolérance pour les infractions en lien avec le cannabis), conditions de résidence. Par ailleurs, le coût d'entrée est souvent très élevé, favorisant ainsi l'accès aux plus gros détenteurs de capitaux (Bender, 2017). En Californie, un débat a eu lieu sur les barrières d'entrée pour les personnes ayant eu des antécédents judiciaires, notamment ceux en lien direct avec une activité illégale de vente de cannabis²². Les acteurs de la campagne pour la Proposition 64 (2016) ont souligné l'hypocrisie à interdire l'accès à ce marché pour les personnes qui y ont pourtant souvent contribué auparavant.

Limites du nombre et de la taille des licences

Afin de limiter les risques de monopole, des mesures ont été mises en place dans certains États. L'intégration verticale (c'est-à-dire la possibilité pour un opérateur d'intervenir aux différentes étapes de la chaîne commerciale: production, transformation, distribution, vente) a par exemple été interdite ou limitée dans certains États. Initialement, l'objectif était de permettre au régulateur d'avoir un meilleur contrôle en raison d'un nombre plus faible d'opérateurs, et de permettre un meilleur contrôle « de la graine à la vente » (Stoa, 2017). Néanmoins, le risque est que le marché soit écrasé par une poignée d'entrepreneurs. Le modèle d'intégration

●
²² *City of Sacramento Law and Legislation Committee Report*, November 14th, 2017; City of Oakland Press release, January 31st, 2018.

horizontale est généralement celui utilisé pour réguler l'alcool aux États-Unis, et de plus en plus celui utilisé pour le cannabis.

Des mesures ont aussi été instaurées pour ne pas attribuer plus de licences que nécessaire. L'État de Washington a par exemple mandaté une enquête pour évaluer la taille du marché du cannabis et instaurer une limite au nombre de licences attribuées à l'échelle d'un territoire donné (ville ou comté). L'autonomie accordée aux villes pour décider du nombre d'opérateurs ou d'autres limites liées au marché varie d'ailleurs selon les États. En Californie, par exemple, le modèle accorde une très grande autonomie aux villes²³, tandis que l'État de Washington se base sur une régulation beaucoup plus centralisée.

●
²³ The Orange County Register (June 11th, 2018), *What are the marijuana laws in your California city? Explore our database of local cannabis policies*, <https://www.ocregister.com/2018/01/03/what-are-the-marijuana-laws-in-your-california-city-explore-our-database-of-local-cannabis-policies-2/> (consulté le 18 décembre 2017).

Big Alcohol, Big Tobacco... et maintenant Big Cannabis?

La Californie est le premier État à avoir proposé dans son modèle de régulation des mesures spécifiques pour limiter les situations de quasi-monopoles, comme celles attribuées au « Big Tobacco » ou au « Big Alcohol ». Initialement, les mesures devaient limiter pour cinq ans la taille des sites de production, mesure qui permettait aux producteurs locaux de concurrencer les plus gros investisseurs. Cependant, les négociations menées fin 2017 ont mis un terme aux espoirs de favoriser les petits producteurs. En effet, même si les productions auront une limite de taille, il n'y aura pas de limites en termes de nombre de licences, ce qui permettra aux plus gros investisseurs de créer progressivement des situations de quasi-monopoles²⁴.

2.1.2. Préparation / distribution

Prix

Le prix de vente est une composante importante de la légalisation du cannabis. Il répond à plusieurs objectifs qui doivent être pesés : inciter les consommateurs à intégrer le marché légal, les dissuader de trop consommer et générer des revenus. Dans les États américains, c'est le marché qui fixe les prix. Mais les États, à travers les taxes, frais de licences et contraintes pratiques qu'ils imposent, sont en mesure de l'influencer. Selon plusieurs études, il semble que les prix baissent progressivement une fois que la production est systématisée car celle-ci est globalement peu coûteuse (Caulkins, Kilmer, MacCoun, Pacula, & Reuter, 2012). Une telle évolution a aussi été observée pour le cannabis médical (Pardo,

●
²⁴ Northbay Business Journal (November 17th, 2017), *California releases cannabis regulations, with no limit on farm size*, <https://www.northbaybusinessjournal.com/northbay/sonomacounty/7653511-181/california-cannabis-regulations-north-bay> (consulté le 20 décembre 2017)

2014) et se poursuit apparemment encore aujourd'hui dans les deux marchés.

Diversité des produits disponibles

La disponibilité d'une variété de produits qui correspondent aux attentes des consommateurs est une autre variable permettant d'assurer leur adhésion au marché légal. Il n'existe pas de limites aux États-Unis sur les produits du cannabis vendus : fleurs de cannabis (Marijuana), concentrés, huiles, vaporisateurs, comestibles, etc. Cela permet notamment de proposer des formes de consommation sans combustion, mais encourage également d'autres formes qui peuvent présenter des risques (comme les comestibles, qui engendrent des taux de THC ingérés parfois trop élevés ; ou le « dabbing », pratique de plus en plus répandue aux États-Unis, qui consiste à inhaler des concentrés avec des teneurs en THC très élevées).

L'apprentissage par l'expérience : le cas des comestibles

Depuis le 1^{er} octobre 2017, le Colorado n'autorise plus les bonbons au THC qui ont la forme d'animaux, d'êtres humains, de fruits ou de super héros. Une information claire et visible sur la quantité de THC contenue doit aussi figurer sur les étiquettes des produits. Le conditionnement doit être résistant et chaque unité vendue ne peut contenir plus de 10mg de THC. Des tests plus fiables pour mesurer les taux de THC doivent aussi être réalisés. Ces mesures visent notamment à prévenir l'ingestion involontaire de ces produits par des enfants ainsi que les surdoses chez les adultes, deux problèmes que n'avaient pas anticipés ni les régulateurs ni l'industrie. Les mesures concernant les produits comestibles se sont progressivement uniformisées entre les Etats ayant régulé le cannabis récréatif.

2.2. LIMITES D'ACCESSIBILITÉ AU PRODUIT

2.2.1. Règles liées à l'identité des acheteurs et aux produits achetés

Dans tous les États ayant régulé le cannabis récréatif, l'accès est réservé aux adultes de 21 ans et plus (comme pour l'alcool). La limite en matière de quantités achetées est généralement de 28,4 grammes (1 once), sauf au Colorado qui applique des restrictions pour les non-résidents (un quart d'once). Ces limites s'appliquent aussi pour la possession, sauf dans le cas du cannabis médical où les patients peuvent posséder plus d'une once.

La limite d'une once de fleur de cannabis était au début considérée comme l'équivalent de 28,400 milligrammes d'autres produits issus du cannabis. Depuis 2016, des équivalences plus réalistes ont été établies au Colorado : une once de fleur de cannabis équivaut désormais à huit grammes de concentrés, ou à 80 portions de produit à ingérer, dont le dosage est fixé à 10 mg de THC maximum par unité.

2.2.2. Règles liées à l'accès et à la distribution

À l'exception de l'État de Washington, la possibilité de faire pousser ses propres plants de cannabis est autorisée dans chaque État ayant légalisé cette substance. Cela va de 4 à 12 plants par foyer, le plus commun étant de six plants par foyer.

Les commerces de cannabis ne peuvent vendre d'autres produits que ceux issus du cannabis et les produits dérivés (briquets, feuilles à rouler, T-Shirt, etc.).

Plusieurs règles limitent la vente dans certaines zones, notamment près des écoles. En Californie, la limite est fixée à 180 mètres des établissements scolaires et autres lieux réservés aux enfants (300 mètres dans l'État de Washington, pas de limite au Colorado). Des lieux de vente atypiques ont par ailleurs vu le jour, à

l'instar de cannabis *drive-thrus* (sur le même modèle que les fast-foods) qui se sont implantés dans plusieurs États.

Un gouvernement local peut choisir d'interdire les activités commerciales liées au cannabis sur son territoire en dépit de la légalisation promue dans l'État (Dilley, Hitchcock, McGroder, Greto, & Richardson, 2017). Cependant, il ne peut interdire aux individus de faire pousser le nombre de plants autorisés par la loi.

2.3. ENCADREMENT DE LA CONSOMMATION

2.3.1. Lieux de consommation

Initialement, la consommation n'était autorisée que dans le cadre privé, les contrevenants s'exposant à une amende de 100 à 1'000 dollars selon les États. Cependant, la « consommation sociale²⁵ » a été mise à l'agenda dès 2015 au Colorado. Pour ses partisans, les touristes n'avaient aucun lieu où consommer, ce qui les incitait à consommer des produits alimentaires à base de cannabis auxquels ils étaient parfois peu habitués, et donc à augmenter les risques de surdose. Alors que la consommation dans les lieux publics est strictement interdite jusqu'ici, les initiatives les plus récentes prévoient un cadre plus souple. Le Nevada envisageait de rendre la consommation légale dans certains casinos, et pense à présent à créer des « marijuana lounges ». En Californie, la consommation sociale est permise dans certaines localités.

●
²⁵ Autrement dit, à l'intérieur d'établissements autorisant la consommation sur place.

La question de la « consommation sociale »

Le 26 février 2018, le premier « coffee shop » a ouvert à Denver, suite à une initiative populaire votée en 2016 pour permettre la « consommation sociale ». L'initiative a créé une forte opposition de la part des autorités locales, qui ont restreint le cadre réglementaire : les clubs ne peuvent vendre du cannabis sur place ; fumer le cannabis est autorisé seulement par vaporisation ; le club doit obtenir une autorisation du voisinage ; la consommation d'alcool est interdite ; le club ne doit pas se situer à moins de 300 mètres d'espaces qui peuvent accueillir des enfants. De tels lieux existent cependant déjà en Californie, où ils bénéficient d'un cadre réglementaire plus souple²⁶.

2.3.2. Conduite sous l'influence de cannabis

La question de la conduite de véhicules sous l'influence de cannabis est sûrement actuellement l'une des plus épineuses de la régulation du cannabis aux États-Unis. Cette conduite sous influence est partout prohibée mais les seuils de tolérance varient en fonction des États. Certains ont adopté une tolérance zéro (Orgeon, Alaska, Californie, Massachussets, Maine) alors que d'autres ont fixé une limite de 5 nanogrammes de cannabis par litre de sang (Colorado, Washington State, Nevada), suivant les conclusions d'un groupe d'experts international ayant travaillé sur la question (Grotenhermen et al., 2007).

Il n'existe aujourd'hui toujours pas d'évidence scientifique claire sur le seuil acceptable de THC pour l'aptitude à la conduite automobile et les traces demeurent détectables plusieurs jours (jusqu'à 30) après avoir consommé. Deux méthodes sont jusqu'à présent utilisées pour dépister la conduite sous influence : 1) les

●
²⁶ San Francisco Chronicle (March 17th, 2017), *Enter the most decadent pot smoking lounge in the West*, <https://www.sfchronicle.com/style/article/The-most-decadent-pot-smoking-lounge-in-the-West-11007939.php> (consulté le 19 décembre 2017).

tests comportementaux, opérés par les officiers de police formés à repérer les effets du cannabis²⁷, qui suivent un protocole visant à évaluer l'état d'ébriété de la personne contrôlée et 2) les tests de dépistage (urine, sang, salive), qui permettent une mesure plus précise de la quantité de THC consommée. Toutefois, comme les résidus de THC peuvent rester plusieurs jours, voire plusieurs semaines dans le sang (Wood, Brooks-Russell, & Drum, 2016), certaines personnes peuvent être condamnées à tort²⁸.

2.4. RECETTES FISCALES

2.4.1. Taxation

Les régimes de taxation reposent toujours sur une combinaison de différentes taxes. Il y a d'abord les droits d'accise (l'*excise tax*, mais qui n'est pas appliquée dans tous les Etats), dont le revenu revient entièrement aux États (elles s'appliquent en général sur certains types de biens). S'y ajoutent d'autres taxes imposées par les États mais aussi par les municipalités ainsi que les frais d'acquisition de licence. La TVA s'applique aussi.

Les recettes issues des taxes sur le commerce de cannabis représentent un enjeu important aux États-Unis. Elles influencent la taille du marché noir, les revenus réalisés par le régulateur, et la consommation à travers les prix de vente. Elles représentent un revenu non négligeable pour les États et un argument de poids pour les réformateurs. Les taxes spécifiques se situent entre environ 20% (Oregon, Alaska, Maine, Massachussets) et 37% (État de Washington).

●
²⁷ À l'instar du Colorado, qui a mis en place un programme intitulé *Advanced Roadside Impaired Driving Enforcement (ARIDE)*.

²⁸ Westword (July 22nd, 2015), *Stoned driving blood tests are a violation of human rights*, <https://www.westword.com/news/reader-stoned-driving-blood-tests-are-a-violation-of-human-rights-6940351> (consulté le 19 décembre 2017).

Les recettes issues du commerce de cannabis sont redistribuées de manière différente selon les priorités des États et les orientations définies dans les textes des initiatives populaires. Elles peuvent être attribuées au fonctionnement des organes régulateurs, à la construction d'écoles, à l'éducation, à la recherche, aux programmes en matière de santé mentale ou de prise en charge des personnes dépendantes, aux forces de l'ordre, aux foyers d'hébergement, etc.

L'État de Washington, par exemple, doit attribuer une large part de ses recettes aux services de santé, alors que le Colorado les attribue plutôt aux écoles. Une part est généralement retenue pour le financement de la structure de régulation. Des redistributions sont aussi faites dans les comtés et villes qui autorisent le commerce de cannabis. Des fonds plus variables sont alloués à la recherche (dans l'Etat de Washington, et en Californie, qui financent des programmes médicaux mais aussi d'évaluation de l'impact social de la régulation), ou encore à l'environnement (en Californie, qui souffre d'un climat trop sec et donc peu favorable à la culture de cannabis).

3. COÛTS ET BÉNÉFICES

3.1. CONSOMMATION DE CANNABIS

3.1.1. Consommation

Une des principales interrogations est de savoir si la consommation a augmenté dans les États ayant légalisé le cannabis, notamment chez les jeunes. L'argument des réformateurs à ce sujet est que « les dealers ne demandent pas la carte d'identité » contrairement aux vendeurs légaux.

Les estimations les plus précises disponibles actuellement proviennent de l'étude publiée au Colorado en octobre 2018 sous la

direction du *Department of Public Safety*. Parmi les différents domaines examinés, une section est consacrée aux effets en termes de santé publique. Il se base notamment sur les travaux menés par le *Colorado Department of Public Health Environment (CDPHE)* à partir d'une enquête téléphonique auprès de la population de l'État²⁹. L'étude montre une légère hausse de l'usage. Tandis que 13.5% des adultes de plus de 21 ans déclaraient, entre 2014 et 2016, avoir consommé du cannabis dans les 30 derniers jours, ils sont 15.5% en 2017. Selon les données récoltées, la hausse la plus significative se situe parmi le groupe des 26 à 34 ans, qui passe de 19.4% en 2016 à 26.4% en 2017.

Au Colorado, l'enquête bisannuelle *Healthy Kids Colorado Survey* montre que la consommation de cannabis chez les lycéens au cours du dernier mois a diminué de 24.8% (2009) à 21.2% (2015), puis 19.4% en 2017³⁰. Une étude récente montre qu'il est, selon les adolescents, plus difficile d'acheter du cannabis depuis que celui-ci est légal (Johnson et al., 2017). Néanmoins, chez les 18-25 ans, l'enquête BRFSS³¹ montre que cette consommation est de nouveau à la hausse depuis 2017³².

Les estimations les plus précises disponibles pour l'instant sont celles qui ont été réalisées au Colorado et dans l'État de Washington, puisque ce sont eux qui ont le plus de recul. Ceux-ci présentaient avant la légalisation une prévalence élevée d'usage de cannabis, supérieure à la moyenne fédérale. Il est donc encore difficile d'avoir une représentation claire des impacts sur la consommation.



²⁹ L'enquête, la *Colorado Behavioral Risk Factor Surveillance System (BRFSS)*, est menée chaque année.

³⁰ Se rapprochant ainsi de la moyenne nationale (à 19.8% en 2017) après avoir été en dessous depuis 2011).

³¹ *Ibid.*

³² Elle était de 27.5% en 2014 ; 26.1% en 2015 ; 25.2% en 2016, et remonte à 29.2% en 2017.

Parmi les nouveaux consommateurs, les premiers indicateurs laissent penser que ceux-ci se situeraient plutôt parmi les plus de 26 ans³³, mais il reste encore difficile d'estimer le nombre de ces nouveaux consommateurs en lien avec l'implantation d'un cadre légal, mais aussi de savoir si, au-delà de la prévalence de l'usage qui semble rester stable, la quantité moyenne consommée a augmenté.

Enfin, la hausse des visites aux urgences en lien avec une consommation de cannabis a été mise en avant par les critiques de la légalisation du cannabis à usage récréatif. Avant l'ouverture au marché légal (2010-2013), le nombre d'hospitalisations recensées en lien avec une consommation de cannabis était de 739 pour 100'000 visites aux urgences médicales au Colorado. Entre janvier 2014 et septembre 2015, ce chiffre est passé à 913 cas pour 100'000 visites, et 1'065 pour 2016³⁴.

3.1.2. Modes de consommation

Depuis la mise en place de la régulation de cannabis, et la disponibilité de nouveaux produits, de nouveaux modes de consommation sont apparus et se sont développés. Le changement le plus important est sûrement la diminution de la proportion de fleurs de cannabis (marijuana) achetées au profit de produits transformés, tels que le cannabis à vaporiser, les concentrés et les comestibles. Peu de données sont disponibles encore, mais une étude récente (voir tableau 1) permet d'observer la diversification des produits vendus dans l'Etat de Washington depuis la légalisation

³³ Substance Abuse and Mental Health Services Administration (2017), *Key substance use and mental health indicators in the United States: Results from the 2016 National Survey on Drug Use and Health*, Rockville, MD: Center for Behavioral Health Statistics and Quality, Substance Abuse and Mental Health Services Administration.

³⁴ Voir Colorado Department of Public Safety, Division of Criminal Justice (2018), *Impacts of Marijuana Legalization in Colorado*, Denver: CDPS. Comme dit dans le rapport, le chiffre de 2016 doit cependant être interprété avec précaution en raison d'un changement de codage au cours de l'année 2015 pour les situations en lien avec le cannabis.

en 2014, ainsi que l'augmentation du taux de THC dans les fleurs de cannabis vendues (Smart et al., 2017).

Tableau 1 : Tendances des parts de marché des produits du cannabis et de la concentration en THC des produits du cannabis dans l'État de Washington.

	Part de marché (octobre 2014)	Part de marché (septembre 2016)
Fleur de cannabis	85.8	66.6
<10% THC	5.3	1.4
10-15% THC	15.3	6.1
15-20% THC	41.6	36.0
> 20% THC	38.0	56.5
Autres produits à inhaler	8.6	21.2
Autres produits	5.5	12.1

Source : Smart, Caulkins, Kilmer, Davenport, 2017

3.1.3. Le cannabis, substitut ou complément à la consommation d'alcool ?

Un des arguments de la campagne pour légaliser le cannabis au Colorado était qu'il était moins dangereux que l'alcool et que, par conséquent, légaliser pouvait avoir des effets bénéfiques en termes de santé publique. Cela sous-entendait que la consommation de cannabis pouvait se substituer à celle d'alcool. Le succès de la mise en place d'un nouveau système de régulation du cannabis dépend donc aussi de son influence sur la consommation d'autres substances (Caulkins, Kilmer, & Kleiman, 2016). Qu'en est-il aujourd'hui ? L'Université de Washington a conduit une revue de la littérature en 2016 (Guttmanova et al., 2016). Elle montre que les études ayant analysé le lien entre consommation d'alcool et de cannabis présentent des résultats contrastés. Selon les auteurs de

l'étude, la relation évolue selon les groupes d'âge, selon les quantités d'alcool consommé, et diffère aussi selon la durée d'implantation d'un nouveau cadre réglementaire. Cette question reste donc à suivre.

3.1.4. Conduite sous l'influence de cannabis

Les données disponibles montrent que la conduite sous l'influence de cannabis représente 8% des cas d'arrestations pour conduite en état d'ivresse dans l'Etat de Washington, et 4% au Colorado (DPA 2018).

D'après les données transmises par le *Colorado State Patrol*³⁵, les cas de conduite en état d'ivresse (alcool uniquement) constatés lors des contrôles routiers ont diminué de 20% entre 2014 et 2017. En revanche, les cas de conduite sous influence de cannabis (seul ou en combinaison avec l'alcool) ont augmenté de 5% entre 2014 et 2017, faisant passer la proportion de *DUI*³⁶ liés au cannabis de 12% en 2014 à 15% en 2017. Malgré cette augmentation dans les contrôles routiers, le rapport du *Department of Public Safety* (2018) montre que le nombre de conducteurs en cause dans des accidents mortels associés à un dépassement de limite légale de THC³⁷ s'est réduit, passant de 52 en 2016 à 35 en 2017.

On notera cependant que certaines de ces données sont contestées par les partisans de la légalisation. Selon eux, ces chiffres ne révèlent que le fait qu'il y a eu une systématisation du dépistage dans les cas d'accidents mortels. Cela plaide donc pour la mise en place, avant la mise en œuvre d'un modèle de régulation du cannabis, d'un monitoring systématique des accidents de la route en lien avec la consommation de cannabis.

●
³⁵ Voir Colorado Department of Public Safety, Division of Criminal Justice (2018), *Impacts of Marijuana Legalization in Colorado*, Denver : CDPS.

³⁶ Terme utilisé pour *Driving under the influence*.

³⁷ Le Colorado a établi une limite légale maximum de 5 ng/mL de THC dans le sang.

3.2. COÛTS ET BÉNÉFICES SOCIAUX

3.2.1. Effets judiciaires

La légalisation a eu des effets positifs en termes de justice raciale et sociale, ce qui composait un des éléments fondamentaux avancé par les réformateurs. Les données montrent aussi une baisse des arrestations en lien avec le cannabis (DPA, 2018). Selon le rapport du *Department of Public Safety*, le nombre d'arrestations en lien avec le cannabis a baissé de 52% entre 2012 et 2017 (passant de 12'709 à 6'153 pour l'Etat du Colorado). Les arrestations pour possession demeurent majoritaires, même si elles ont été divisées par deux (-54%). Les arrestations pour vente ont baissé de 17%, et sans surprise, seules les arrestations pour production illégale ont considérablement augmenté (51%).

Néanmoins, les arrestations demeurent toujours plus élevées parmi les communautés traditionnellement visées par la prohibition. Les africains-américains ont toujours 11 fois plus de risques de se faire arrêter pour usage dans les lieux publics que les personnes blanches dans l'État de Washington (DPA, 2016). Le nombre d'arrestations a ainsi diminué de 56% pour les personnes blanches, et seulement de 51% pour les africains-américains et 39% pour les latino-américains³⁸.

3.2.2. Effets sur le marché noir

Une enquête réalisée fin 2015 à la demande de l'État de Washington montrait que seulement 35% de la demande en cannabis à l'intérieur de l'État provenait du marché du cannabis récréatif. Selon l'étude, 37% provenaient du marché du cannabis médical et 28%

●
³⁸ Colorado Department of Public Safety, Division of Criminal Justice (2018), *Impacts of Marijuana Legalization in Colorado*, Denver: CDPS.

du marché noir (Caulkins et al., 2015). Pour y remédier, l'État a décidé d'augmenter la limite imposée sur le nombre de licences.

3.3. LE MARCHÉ DU CANNABIS

3.3.1. Lobby de l'industrie

Parmi les effets observés à l'intérieur de ce nouveau marché, il apparaît que l'industrie tire l'essentiel de ses revenus des usagers les plus réguliers, provoquant des inquiétudes parmi la communauté médicale. Un rapport du *Colorado Department of Revenue* suggère que 90% de la demande provient de 30% des consommateurs. Cela indique qu'il est important de s'assurer que l'industrie n'encourage pas les consommations, comme ce fut le cas pour le tabac et l'alcool. La place occupée par le lobby de l'industrie du cannabis auprès des régulateurs provoque ainsi quelques inquiétudes. Lors de la phase de négociations autour des régulations, ses acteurs occupaient un rôle essentiel de conseil puisqu'ils bénéficiaient d'une expérience que les régulateurs, novices dans ce domaine, n'avaient pas. Cette situation, qui pouvait sembler équilibrée au premier abord, pourrait basculer avec la consolidation du lobby de l'industrie et le fait que celui-ci priorise ses propres intérêts sur ceux des consommateurs et de la société.

3.3.2. Inégalités dans l'accès à l'industrie du cannabis

Depuis la mise en place du marché du cannabis régulé, des critiques ont dénoncé les inégalités vis-à-vis de l'intégration dans le marché du cannabis. Elles montrent que ce marché est majoritairement investi par des hommes, blancs, disposant d'importants capitaux financiers. Les disparités sont renforcées par le fait que les personnes qui ont fait l'objet d'une condamnation liée au cannabis ne peuvent pas intégrer le marché en raison des restrictions

prises en place par les États³⁹. Ainsi, les communautés les plus défavorisées, qui ont été ciblées par les politiques répressives pendant des années, sont écartées de ce marché lucratif. Pour y remédier, certaines localités ont mis en place des « programmes d'équité », destinés à favoriser l'entrée des membres de ces communautés dans le marché du cannabis légal⁴⁰.

3.3.3. Prix

En Californie, où le marché récréatif a commencé en début d'année 2018, les prix de vente du cannabis sont encore relativement élevés⁴¹, ce qui fait craindre que les consommateurs boycottent le marché légal. Le Colorado a cependant vu une baisse des prix de 56% depuis l'ouverture de son marché en 2014⁴², ce qui suggère une période d'ajustement nécessaire pour le régulateur et les opérateurs.

●
³⁹ CBS News (April 19th, 2017), *Women and minorities in the cannabis industry*, <https://www.cbsnews.com/news/marijuana-pot-cannabis-industry-women-minorities-mary-pryor-gia-moron-cbsn-interview-2018-04-19/> (consulté le 22 décembre 2017).

⁴⁰ City of Oakland (January 31st, 2018), *City Announces Cannabis Dispensary Permit Recipients Under Equity Program*, Press release, <http://www2.oaklandnet.com/oakca1/groups/cityadministrator/documents/pressrelease/oak068879.pdf> (consulté le 7 février 2018).

⁴¹ San Francisco Business Times (January 26th, 2018), *Cannabis wrap up: growers sue state, price of weed spikes 40% and bill wants to legalize banking for industry*, <https://www.bizjournals.com/sanfrancisco/news/2018/01/26/cannabis-wrap-up-growers-sue-state-price-of-weed.html> (consulté le 7 février 2018).

⁴² Washington Post (January 20th, 2018), *Relax Californian: cheaper weed is coming*, https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2018/01/30/relax-californians-cheaper-weed-is-coming/?noredirect=on&utm_term=.a8b98e3f7517 (consulté le 9 février 2018).

3.3.4. Recettes fiscales

Dans l'ensemble des États observés, les recettes engendrées par le commerce du cannabis ont rapidement dépassé les estimations (voir tableau 2). Même si la première année d'exercice a été, à l'exception du Nevada, en dessous des estimations, les recettes ont ensuite parfois doublé voire triplé par rapport aux projections. Au Colorado, les taxes issues du commerce de cannabis ont dépassé dès la première année celles liées à la vente d'alcool – ce qui n'est pas le cas dans l'État de Washington qui taxe plus fortement l'alcool. Toutefois, même dans ce dernier, les recettes liées à l'alcool demeurent stables mais continuent d'augmenter pour le cannabis. L'Oregon, qui a également des taxes très élevées sur l'alcool fort⁴³, connaît une situation différente.

Les sommes conséquentes encaissées avec les taxes sur le cannabis ne représentent toutefois qu'un petit pourcentage des budgets des États. À titre d'exemple, les recettes liées au cannabis encaissées au Colorado en 2017 ne représentent qu'environ 1% du budget de l'État, qui est de l'ordre de 23 milliards de dollars⁴⁴. Certains États, en vertu des plafonds au-delà desquels ils ne peuvent plus percevoir des taxes, ont mis en place des redistributions des taxes collectées (Colorado, Nevada).

●
⁴³ Washington State a les taxes les plus élevées sur l'alcool fort, suivi par l'Oregon.

⁴⁴ Colorado Fiscal Institute (2015), Colorado State Budget Basics.

Tableau 2 : Total des recettes fiscales réalisées par année

	Recettes estimées (en millions de dollars)	2014	2015	2016	2017
Colorado	70	67,6	130,4	141,2	210,4
<i>Recettes réalisées avec l'alcool</i> ⁴⁵ :		41,3	44,1	44,1	45,7
Washington	162		64,9	185,7	314,8
<i>Recettes réalisées avec l'alcool</i> ⁴⁶ :			189,5	201	206
Oregon	31			20,6	70,2
<i>Recettes réalisées avec l'alcool</i> ⁴⁷				221,6	224,1
Alaska	12				1,7
<i>Recettes réalisées avec l'alcool</i> ⁴⁸ :					40
Nevada	60				69,8
<i>Recettes réalisées avec l'alcool</i>					48,8

Source: Drug Policy Alliance, 2018 (*From Prohibition to Progress*).

3.3.5. Bénéfices économiques plus larges

Les bénéfices économiques ne se limitent pas aux recettes fiscales. Les marchés périphériques⁴⁹ se développent très rapidement, entraînant la création d'emplois et la réalisation de profits dont les

⁴⁵ Colorado Department of Revenue (2016), Colorado Department of Revenue Annual Report – par année calendaire.

⁴⁶ Washington State Liquor and Cannabis Board (2017, 2016, & 2015), Washington State Liquor and Cannabis Board Annual Report.

⁴⁷ Oregon Liquor Control Commission, Biennial Allocation of Liquor Revenue, 2014 – 2016.

⁴⁸ Alaska Department of Revenue, Tax Division (2016), Annual Report.

⁴⁹ L'industrie du cannabis a des répercussions sur un large éventail d'entreprises dans l'ensemble de l'économie du cannabis. Cela comprend les entreprises qui interagissent directement avec le cannabis (transformation, stockage, recyclage, livraison, etc.), les entreprises qui soutiennent directement les cultivateurs et les revendeurs de cannabis (conseil marketing et juridique, laboratoires d'analyse, etc.), et les entreprises auxiliaires qui fournissent des

communautés bénéficient. À l'heure actuelle, peu d'études indépendantes ont été réalisées pour évaluer la taille que représente le marché du cannabis. Le *Marijuana Policy Group* (qui milite depuis des années en faveur de la légalisation du cannabis), a produit des estimations sur les impacts économiques. L'enquête⁵⁰ menée en 2016 sur les années 2014 et 2015 suggère la création de 18'000 emplois au Colorado et une activité économique d'une valeur de l'ordre de 2,4 milliards de dollars. Dans une étude publiée en 2017 par le *Marijuana Business Daily*⁵¹, il est estimé que le marché du cannabis représente entre 165'000 et 230'000 emplois aux États-Unis. À titre de comparaison, cela représente le même nombre d'emplois que les boulangers ou les téléopérateurs sur l'ensemble du territoire américain.

CONCLUSION

Malgré le maintien de la prohibition au niveau fédéral, un nombre croissant d'États ont légalisé le cannabis à usage récréatif et implanté des règles pour encadrer son marché. Ces réglementations sont différentes entre les États mais aussi parfois à l'intérieur des États puisque les autorités locales peuvent autoriser l'installation des commerces tout en imposant certaines restrictions. Même s'il est encore tôt pour établir des conclusions fiables, les évolutions observées contredisent souvent celles attendues par les opposants de la légalisation. La consommation chez les jeunes, les accidents liés à l'usage de cannabis, et la consommation problématique de cannabis doivent cependant continuer à être observés plus en détail et sur le long terme.



produits et des services pour le marché plus large (application internet, fabricants de distributeurs automatiques de cannabis, emballage, etc.).

⁵⁰ Marijuana Policy Group (2016), *The Economic Impact of Marijuana Legalization in Colorado*, Denver: MPG.

⁵¹ Marijuana Business Daily (2017), *Marijuana Business Factbook 2017*, Lakewood: MBD.

Le modèle de régulation du cannabis récréatif aux États-Unis est un modèle qui évolue rapidement au niveau des règles appliquées. La vague de légalisation entamée en 2012 n'a pas encore terminé sa progression. Depuis le 6 novembre 2018, trois initiatives sur les quatre soumises au vote populaire sont passées. Le Michigan devient ainsi le dixième État à légaliser le cannabis récréatif. L'Utah et le Missouri ont quant à eux adopté des lois en matière de cannabis médical. Des réformes sont aussi attendues notamment dans les États du New Jersey et de New York probablement au cours de l'année 2019.

L'avenir du marché du cannabis dépendra de la forme qu'il prendra dans les prochains États qui légaliseront. Des inquiétudes émergent en lien avec la croissance de l'industrie du cannabis. Une légalisation au niveau fédéral pourrait voir l'émergence d'un lobby encore plus puissant, aux intérêts économiques encore plus élevés, et qui suivrait les pas des lobbies très puissants de l'alcool et du tabac.

BIBLIOGRAPHIE

Bender, Steven (2017). "The Colors of Cannabis: Reflections on the Racial Justice Implications of California's Proposition 64." *U.C Davis Law Review online* 11(50): 689-706.

Caulkins, Jonathan, Beau Kilmer et Mark Kleiman (2016). *Marijuana Legalization: What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford University Press.

Caulkins, Jonathan et al. (2015). *Considering marijuana legalization*. Santa Monica, California: the RAND Corporation.

Caulkins, Jonathan et al. (2012). "Design considerations for legalizing cannabis: lessons inspired by analysis of California's Proposition 19." *Addiction* 107(5): 865-871.

Dilley, Julia et al. (2017). "Community-level policy responses to state marijuana legalization in Washington State." *International Journal of Drug Policy* 42: 102-108.

Drug Policy Alliance (2016). *The drug war, mass incarceration and race*. New York: Drug Policy Alliance.

Drug Policy Alliance (2018). *From prohibition to progress: a status report on marijuana legalization*. New York: Drug Policy Alliance.

Grotenhermen, Franjo et al. (2007). "Developing limits for driving under cannabis." *Addiction* 102(12): 1910-1917.

Guttmanova, Katarina et al. (2016). "Impacts of changing marijuana policies on alcohol use in the United States." *Alcoholism: Clinical and Experimental Research* 40(1): 33-46.

Johnson, Julie et al. (2017). "Heterogeneity of state medical marijuana laws and adolescent recent use of alcohol and marijuana: Analysis of 45 states, 1991–2011." *Substance abuse* 39(2): 1-8.

Pardo, Bryce (2014). "Cannabis policy reforms in the Americas: A comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay." *International Journal of Drug Policy* 25(4): 727-735.

Smart, Rosanna et al. (2017a). "Response to Commentaries: new data sources for understanding cannabis markets." *Addiction* 112(12): 2180-2181.

Smart, Rosanna et al. (2017b). "Variation in cannabis potency and prices in a newly - legal market: Evidence from 30 million cannabis sales in Washington State." *Addiction* 112(12): 2167-2177.

Stoa, Ryan (2017). "Comparative Cannabis: Approaches to Marijuana Agriculture Regulation in the United States and Canada." *McGeorge L. Rev.* 49(1): 89-116.

Williams, Jason, Caleb Banta - Green et Daniel Burgard (2017). "The need for better marijuana sales data." *Addiction* 112(12): 2179-2180.

Wood, Ed, Ashley Brooks-Russell et Phillip Drum (2016). "Delays in DUI blood testing: Impact on cannabis DUI assessments." *Traffic injury prevention* 17(2): 105-108.

CAS N°4: CANADA

Le Canada a été le deuxième pays au monde, et le premier membre du G7, à légaliser le cannabis récréatif à l'échelle nationale. Ce projet a été porté depuis 2013 par le chef du Parti libéral Justin Trudeau qui, lors de son élection en 2015, s'était engagé à le concrétiser. Les sondages d'opinion effectués au cours des deux dernières décennies montraient aussi qu'une majorité de Canadiens se disait favorable⁵² à une réforme de la politique en matière de cannabis (décriminalisation ou légalisation de son usage). Le modèle canadien est donc résolument « top-down » avec une forte impulsion du niveau fédéral. Celle-ci a été complétée par un large processus de concertation.

Après avoir été approuvé par le Parlement en novembre 2017, le projet de loi sur le cannabis (C-45) a été adopté par le Sénat le 7 juin 2018. Après adoption des derniers amendements par le Parlement, le vote final a eu lieu le 19 juin, et la mise en œuvre concrète le 17 octobre 2018.

L'élaboration de la régulation s'est appuyée sur les expériences canadiennes avec le tabac et l'alcool, mais aussi avec le cannabis médical⁵³. L'un des défis auxquels le Canada est confronté est

●
⁵² Voir Savas (2001). *Public Opinion and Illicit Drugs. Canadian Attitudes towards Decriminalizing the Use of Marijuana*. The Fraser Institute, Vancouver, BC. ; Forum Research Inc, *Support for Marijuana Legalization Steady at More than Half*, Toronto, Ontario, 20.08.2015.

⁵³ Le Canada fait preuve d'une tradition réflexive en matière d'élaboration des politiques drogues, qui se caractérise par la prise en compte des dimensions sociales, sanitaires comme répressives, et soumises à l'évaluation (voir Bérard et Chantraine 2017, cité par Obradovic 2018).

L'équilibre entre la législation fédérale d'un côté, qui fixe le cadre légal et, de l'autre, l'autonomie des règlements provinciaux et territoriaux, qui ont tous proposé leur propre projet. Cette situation peut être la source de tensions et d'incohérences entre le niveau fédéral et provincial, mais aussi entre les provinces et territoires.

Notons enfin qu'à l'heure où le marché légal a démarré à la fin de l'année 2018, les réglementations dans les provinces et territoires sont depuis soumises à des ajustements⁵⁴. À titre d'exemple, le gouvernement de la province du Québec a introduit son projet de Loi 2 le 6 décembre 2018, dans lequel il est proposé d'augmenter l'âge légal de 18 à 21 ans, ainsi que d'interdire la consommation dans les espaces publics. Les consultations de ce projet très controversé sont encore en cours et une décision devrait être attendue au printemps 2019.

1. CONTEXTE LÉGAL

1.1. LE PROJET DE LOI C-45

Le gouvernement canadien a présenté le projet de loi C-45 en avril 2017 pour « légaliser, réguler, et restreindre l'accès⁵⁵ » au cannabis à des fins non médicales. Il contient tous les règlements et toutes

●
⁵⁴ Nous proposons en annexes une synthèse du modèle national et des modèles des provinces et territoires. Cependant, notons qu'en décembre 2018, lorsque nous finissions la rédaction de ce manuscrit, certains règlements n'avaient pas encore été définis, tandis que d'autres étaient déjà soumis à des modifications. Par conséquent, les données fournies en annexes n'ont rien de définitif.

⁵⁵ David Johnston, "Making real change happen". Discours d'ouverture de la première session de la 42^{ème} législature du Canada, Ottawa, 4 décembre 2015.

les dispositions, sanctions, et infractions liées au cannabis. L'ancien chef de la police de Toronto, Bill Blair, a été nommé par le gouvernement pour diriger l'élaboration de ce cadre légal.

1.1.1. Première étape : recommandations du groupe de travail et processus de consultations

Des consultations ont été menées à partir de 2016 par un groupe de travail, dirigé par l'ancienne Ministre de la Justice Anne McLellan. Après avoir recueilli l'avis de personnes compétentes (collectivités locales, groupements privés, experts), le groupe a présenté son rapport final au Parlement en décembre 2016 ⁵⁶. Ce travail a permis d'orienter les réflexions menées pour l'élaboration de la loi C-45. Il a aussi orienté les discussions dans les provinces et territoires. Les recommandations issues du rapport sont similaires à celles existantes pour le tabac, l'alcool et le cannabis à des fins médicales. Selon le rapport, toute réglementation doit avoir trois objectifs : (1) étendre les restrictions actuelles sur l'usage de tabac dans les lieux publics aux produits du cannabis (y compris les e-liquides); (2) limiter la densité et l'emplacement des points de distribution, tenant compte de la distance aux écoles, aux centres communautaires et aux parcs publics; et (3) appliquer des restrictions à la publicité, à la promotion commerciale du cannabis et des produits connexes, semblables aux restrictions sur la publicité des produits du tabac.

En plus du groupe de travail, le gouvernement a lancé des concertations sur la réglementation technique à l'automne 2017, notamment en ce qui concerne les licences, les produits, l'emballage et l'étiquetage. Plus de 3'200 Canadiens et 450 intervenants, dont des producteurs actuels ou à venir, des autorités provinciales et

●
⁵⁶ Canadian Taskforce for Cannabis Legalization (2016), *A framework for the legalization and regulation of cannabis in Canada: the final report of the Task Force on Cannabis Legalization and Regulation*, Ottawa: Health Canada.

territoriales et des organisations autochtones, ont fait part de leurs points de vue⁵⁷.

1.1.2. Loi C-45

Le 13 avril 2017, le gouvernement canadien a présenté à la chambre des communes le projet de loi C-45 sur le cannabis. Il s'inspire largement des propositions du groupe de travail. Adopté par le Sénat en juin 2018, le projet devient la « Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois »⁵⁸. Il a pour objet de « permettre un accès légal au cannabis et de contrôler et de réglementer sa production, sa distribution et sa vente, conformément au partage des pouvoirs organisé par la constitution canadienne⁵⁹ ». Ce texte délimite les compétences entre gouvernement fédéral et provinces dans la réglementation à venir. Le gouvernement fédéral devient compétent en matière de droit pénal et de commerce : il est en charge de réglementer la production⁶⁰, définir les normes de santé et de sécurité⁶¹, mais aussi des sanctions pénales applicables en cas d'infraction. Les gouvernements provinciaux sont quant à eux responsables du processus de distribution et des modalités de vente.

Les objectifs fixés par la loi C-45 sont de :

«protéger la santé des jeunes en limitant leur accès au cannabis (...), protéger les jeunes et les autres contre les



⁵⁷ Voir Santé Canada (2018), *Résumé des commentaires reçus au cours de la consultation publique*, Ottawa : Santé Canada.

⁵⁸ Parliament, House of Commons, *An Act respecting cannabis and to amend the Controlled Drugs and Substances Act, the Criminal Code and other Acts*, 1st Sess, 42nd Parl., Nov 27th, 2017.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ C'est-à-dire les exigences applicables aux producteurs de cannabis.

⁶¹ Qui concernent : les types de produits pouvant être vendus, les règles liées à l'emballage et l'étiquetage, la concentration en THC, le contrôle des pesticides et engrais, la traçabilité et la publicité.

incitations à consommer du cannabis (...); encadrer la production licite de cannabis pour réduire les activités illicites liées au cannabis (...); décourager les activités illicites liées au cannabis par des sanctions appropriées (...); réduire le fardeau du système de justice pénale en ce qui concerne le cannabis ».

Autrement dit, elle comporte un volet de santé publique, dont la focale porte sur les jeunes, et un volet de sécurité publique, qui vise à éliminer le marché noir.

1.2. RESPECT DES TRAITÉS INTERNATIONAUX

Cette réforme du droit fédéral canadien doit cependant tenir compte des obligations internationales liées aux Conventions des Nations Unies sur les drogues. Lors de la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le problème des drogues (UNGASS), en avril 2016, la Ministre de la santé du Canada, Jane Philpott a fait part de l'intention du gouvernement canadien de légaliser le cannabis⁶² en alignant les objectifs du modèle de régulation avec ceux du cadre international de contrôle des drogues.

Les limites imposées par les trois principaux traités des Nations Unies sur les drogues ont déjà été remises en question par plusieurs États américains ainsi que par l'Uruguay. Certains avocats spécialistes du domaine⁶³ ont soutenu que le Canada aurait pu théoriquement proposer un amendement aux traités ou se retirer

●
⁶² CBC News (2016), *Federal marijuana legislation to be introduced in spring 2017*, Philpott says, <https://www.cbc.ca/news/politics/philpott-un-marijuana-legislation-legalize-1.3544554>, (consulté le 16 juin 2018).

⁶³ National Post (2016), *Alves, Kronby, Reid: When it comes to pot, Canada shouldn't worry too much about treaty obligations*, <https://nationalpost.com/opinion/alves-kronby-reid-when-it-comes-to-pot-canada-shouldnt-worry-too-much-about-treaty-obligations>, (consulté le 16 juin 2018).

puis présenter une nouvelle demande d'adhésion avec des réserves. D'autres soutenaient que la meilleure option juridique était de se retirer de ces traités (Hoffman & Habibi, 2016), comme le Canada l'a fait avec les protocoles de Kyoto et deux autres traités de l'ONU avec lesquels il n'était pas en accord⁶⁴. Aucune de ces options n'a jusqu'à présent été appliquée. Un rapport parlementaire (MacKay & Phillips, 2016) soulignait encore que l'article 3(2) de la Convention de 1988 pourrait permettre d'aller de l'avant si la légalisation du cannabis est présentée comme étant conforme aux principes constitutionnels du pays. Le groupe de travail ayant mené les auditions avant l'élaboration du projet de loi affirmait quant à lui que l'effort de légalisation du Canada « partage les objectifs convenus par les États membres dans les déclarations multilatérales » (Task Force on Marijuana Legalization and Regulation, 2016).

1.3. SYSTÈME DE RÉGULATION, UNE ARTICULATION ENTRE PROVINCES ET ÉTAT FÉDÉRAL

Il existe des limites strictes entre les domaines de responsabilité des gouvernements au niveau fédéral et provincial au Canada. Les attributions du gouvernement fédéral se limitent généralement à des questions telles que la défense nationale, le droit pénal, les banques, les affaires étrangères, les droits postaux, les droits ancestraux et les pêches (Bear 2017). Pour l'alcool, il existe au niveau fédéral des dispositions de droit pénal, mais ce sont les provinces qui ont la responsabilité de la vente et de la distribution sur leur

●
⁶⁴ Comme le souligne Daniel Bear (2017 : 97-101), cette approche inviterait tout État qui souhaite légaliser le cannabis à le faire sans qu'il soit nécessaire de faire pression pour obtenir des changements à l'échelle du système. Au-delà de la capacité des nations à choisir plus facilement les aspects des traités avec lesquels elles souhaitent être d'accord, cela marginaliserait les conventions des Nations Unies sur le contrôle des drogues. Il s'agirait de documents morts, toujours en vigueur et toujours considérés comme norme, mais effectivement inutiles car de plus en plus d'États se considéraient comme exemptés de leurs dispositions.

territoire. La situation est similaire pour le tabac où, à l'échelle nationale, l'État fixe différentes dispositions comme par exemple l'âge d'accès et la réglementation des produits (taxes d'accise, normes d'étiquetage, publicité), mais les provinces peuvent maintenir leurs propres contrôles de la distribution et la vente. Elles sont aussi autonomes en matière de conception, mise en œuvre et contrôle du dispositif de distribution du cannabis - en collaboration (pour la vente au détail) avec les municipalités.

La loi prévoit aussi que l'achat de cannabis en ligne permette, pour les provinces ou territoires qui ne disposent pas encore de points de vente au détail (comme l'Ontario⁶⁵), à chacun d'acheter du cannabis de manière légale.

●
⁶⁵ L'ouverture des premiers magasins est prévue pour le 1^{er} avril 2019.

Le cannabis médical

Depuis 1999, le Canada permet l'accès au cannabis à des fins médicales. Le système de distribution s'est distingué du modèle américain (qui s'appuie généralement sur des dispensaires) par un système, d'une part, d'autorisations à posséder du cannabis pour raisons médicales délivrées par des professionnels de la santé et, d'autre part, de vente par correspondance par des producteurs autorisés au niveau fédéral⁶⁶. Cependant, bien qu'elles n'aient pas explicitement approuvé leur création, de nombreuses villes ont aussi vu apparaître des dispensaires de cannabis médical qui ne sont pas prévus par la loi. Avant l'ouverture au marché légal, il existait ainsi 104 producteurs autorisés pour la production de cannabis médical au Canada⁶⁷.

2. RÈGLES DE PRODUCTION, DE DISTRIBUTION ET D'ACCÈS

Les règles concernant le système de contrôle de production et de distribution du cannabis dans la loi fédérale C-45 portent sur la possession (30 g maximum en public) et l'auto-culture, les restrictions qui s'appliquent à la consommation, la distribution (gérée par l'État ou privée, voire en ligne), les processus de demande de licences et les restrictions qui s'appliquent, la promotion commer-

⁶⁶ Ce système, qui n'en est pas vraiment un puisqu'il s'est développé à l'intersection de décisions judiciaires concernant les droits des patients à se soigner et une volonté explicite de l'ancien gouvernement conservateur de ne pas développer un système de cannabis médical digne de ce nom, a notamment conduit à la création de certaines des plus grandes entreprises du cannabis au monde qui, aujourd'hui, investissent dans de multiples pays.

⁶⁷ Government of Canada, *Authorized licensed producers of cannabis for medical purposes*, <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-health-products/medical-use-marijuana/authorized-producers/authorized-licensed-producers-medical-purposes.html> (consulté le 17 juin 2018).

ciale et les réglementations des produits, l'emballage et l'étiquetage, les procédures de contrôle et les sanctions prévues pour le non-respect des règles. Il s'agit donc de la colonne vertébrale du système et il revient aux provinces et territoires de décider des détails des réglementations. Elles décident des règles en matière de distribution du cannabis, de l'âge pour y accéder, des taxes sur les ventes et de certaines règles en matière de promotion et d'emballage. Les municipalités peuvent elles aussi imposer leurs propres règles, notamment en matière de consommation dans les lieux publics ou de restrictions pour l'implantation de points de distribution.

2.1. CONTRÔLE DE LA PRODUCTION, DISTRIBUTION ET VENTE

2.1.1. Production

Selon la loi, seuls les producteurs de cannabis autorisés par Santé Canada (Ministère de la Santé) peuvent approvisionner les commerces de vente au détail, ceci afin d'assurer un contrôle de qualité de l'offre commerciale de cannabis. Santé Canada dirige, comme il l'a fait déjà pour le cannabis médical, les activités de contrôle et de surveillance des opérateurs.

Les critères pour obtenir une licence de producteur sont les mêmes que pour le cannabis médical, notamment 1) sécurisation des lieux de production aux normes requises par l'État 2) qualité des produits mis sur le marché et respect des bonnes pratiques de production et 3) examen du profil des candidats (afin de contrôler les risques de collusion avec le marché noir).

Des petits producteurs peuvent aussi prétendre à des licences de « microculture » ne dépassant pas des plantations de 200 m². La loi comprend enfin des dispositions pour la culture à domicile à quatre plantes de cannabis au maximum par ménage adulte et dans les domiciles privés. Certaines provinces souhaitent toutefois de ne pas autoriser l'auto-culture sur leur territoire.

Système de traçage

La loi prévoit que le ministre de la Santé établisse un système national de suivi permettant de contrôler le marché du cannabis et de prévenir des dérives vers le marché noir. Ainsi, les personnes qui « produisent, testent, emballent, étiquettent, envoient, livrent, transportent, vendent ou éliminent les surplus de cannabis⁶⁸ » peuvent être tenue à n'importe quel moment de rendre des comptes dans le système de suivi. Ce suivi s'effectue par le biais d'un portail internet sur une base mensuelle.

Contrôles qualité

Les produits sont soumis à un contrôle portant sur leur composition, telle que la concentration de THC, la présence de pesticides, d'hormones de croissance et de métaux lourds.

Règles liées à la préparation

Le cannabis est vendu dans un emballage neutre et sur lequel figurent les informations suivantes : nom de l'entreprise, nom de la variété, prix, quantités de THC et CBD, et un ensemble d'avertissements (avertissement sur la présence de THC sur un fond rouge, concernant les risques pour la santé en cas de grossesse ou d'allaitement sur un fond jaune, pour les enfants sur un fond blanc). À cela s'ajoutent des avertissements concernant les dangers de la fumée de cannabis, les risques liés à la conduite automobile, le potentiel addictif du cannabis, les risques concernant la schizophrénie et les troubles mentaux et les dangers de la consommation pour les adolescents.

Les restrictions publicitaires prévues sont les mêmes que pour le tabac. Conformément au *Tobacco Act*, une promotion limitée est

●
⁶⁸ Article 82(1) de la loi C-45.

possible seulement dans les endroits dont l'accès est réservé aux adultes.

Le cannabis vendu sous forme séchée ne comporte pas de limite en termes de taux de THC, en dépit des recommandations formulées par le groupe de travail. Il revient aux provinces de décider si elles souhaitent imposer une telle limite pour les produits séchés. Quant au cannabis vendu sous forme alimentaire, il sera mis en vente sur le marché dans le courant 2019, après une période d'un an laissée aux législateurs pour créer le système de régulation adéquat.

Tous les produits considérés comme étant attrayants pour les enfants (sucreries imitant des aliments familiers, produits emballés avec des couleurs vives ou des personnages de dessins animés, ou tout autre visuel susceptible d'attirer l'attention des enfants) sont interdits à la vente.

2.1.2. Distribution

Plusieurs approches sont possibles en matière de distribution. Au niveau de la vente au détail (en magasin et en ligne), elle peut reposer entièrement sur des entreprises privées⁶⁹, entièrement sur le secteur public⁷⁰, ou encore sur un modèle hybride⁷¹. En ce qui concerne la vente de gros, en revanche, toutes les provinces et tous les territoires l'ont confié aux régies publiques en charge de l'alcool⁷².



⁶⁹ Manitoba, Saskatchewan.

⁷⁰ Île du Prince-Edouard, Québec, nouveau-Brunswick, Territoires du Nord-Ouest.

⁷¹ Colombie-Britannique, Alberta, Ontario, Terre-Neuve et Labrador, Nouvelle-Ecosse, Yukon, Nunavut.

⁷² Voir annexes (figures 1 et 2) pour une représentation des différents systèmes de distribution du cannabis sur le territoire.

Condition d'acquisition d'une licence

Les provinces et les territoires ont défini le type de système de distribution et de vente au détail, ou encore la limite (lorsqu'il y en a une) au nombre d'opérateurs sur leur territoire⁷³.

L'obtention d'une licence de production fédérale fait l'objet de certaines restrictions. Elles concernent jusqu'ici essentiellement la vérification des antécédents judiciaires afin de barrer l'accès aux personnes qui ont fait l'objet de certaines condamnations (notamment dans le domaine des drogues, au cours des dix dernières années).

Prix

Il n'existe pas de règles au niveau fédéral, mais le rapport du groupe de travail recommandait de mettre en place des stratégies pour définir les taxes qui permettent de tenir compte à la fois des objectifs de réduction du marché noir et de la protection de la santé des consommateurs. Une stratégie initialement à l'étude dans la province de Québec était d'encourager la consommation de cannabis à plus faible taux de THC, notamment grâce à un système de taxes basé sur la concentration en THC et ainsi limiter l'achat de produits à forte concentration. Quoique cette règle ne s'appliquera pas au cannabis vendu sous forme séchée, de graines et de plants, le gouvernement a proposé dans son Budget 2019 de taxer les produits comestibles, les extraits de cannabis (qui comprendront les huiles de cannabis) et les produits comestiques et de

●
⁷³ Certaines provinces font déjà l'objet d'une demande d'autorisation très dense, à l'instar de la province de Saskatchewan qui a reçu jusqu'à présent 1500 candidatures pour 51 permis de vente de cannabis prévus pour la province – ce qui pose question sur le processus de sélection, qui reste encore flou (voir Radio-Canada, « 1502 candidats pour 51 permis de vente de marijuana en Saskatchewan », 20 avril 2018).

bien-être à base de cannabis, en fonction de la quantité de THC contenue dans le produit final⁷⁴.

Taxes

Les taxes d'accise s'élèvent à 1\$ par gramme de cannabis vendu pour les variétés au prix inférieur de 10 \$ par gramme, ou de 10% pour les variétés vendues au prix de plus de 10 \$ par gramme. Cette taxe est perçue à 75% par les provinces et à 25% par le gouvernement fédéral.

La taxe fédérale sur les produits et services (TPS) s'applique également ainsi que d'autres taxes provinciales, comme une taxe sur la responsabilité sociale, une taxe sur les biens et services, une taxe sur les ventes provinciales ou une taxe de vente harmonisée.

Diversité des produits disponibles

Les adultes peuvent acheter légalement du cannabis sous forme d'herbe, d'huile, de graines ou de plante pour leur culture personnelle. D'autres formes de produits du cannabis, tels que les produits alimentaires à base de cannabis, seront rendues disponibles à l'automne 2019.

2.2. LIMITES D'ACCESSIBILITÉ AU PRODUIT

2.2.1. Règles liées à l'identité des acheteurs et aux produits achetés

La loi fixe l'âge minimum pour l'accès au cannabis récréatif à 18 ans, tout en reconnaissant le droit aux provinces et territoires de

●
⁷⁴ Ministère des Finances (2019), *Investing in the Middle Class*, Budget 2019, Ministère des Finances Canada : Ottawa.

l'adapter, notamment en fonction de l'âge d'accès à l'alcool. Les provinces fixent cet âge à 18 ou 19 ans. Seules les provinces d'Alberta et du Québec⁷⁵ ont opté pour une limite à 18 ans, ailleurs fixée à 19 ans.

Les jeunes de 12 à 17 ans n'ont pas accès au marché légal. Diverses mesures sont prévues à l'égard de ceux-ci afin de sanctionner la possession de cannabis. Les pénalités sont progressives en fonction des provinces et territoires. Ainsi, dans le Manitoba, il n'y a pas de sanction prévue si la possession est inférieure à cinq grammes. D'autres régions, comme les Territoires du Nord-Ouest ou la Nouvelle-Écosse, prévoient une saisie, une notification aux parents, ainsi que des amendes similaires à celles pour le tabac et l'alcool. Le Québec prévoit une amende de 100 \$ et l'Ontario de 200 \$ ou une obligation de participer à un programme d'éducation et de prévention pour les jeunes. En outre, des sanctions sont prévues pour empêcher les jeunes d'avoir accès au cannabis en 1) interdisant la vente ou la distribution de cannabis à une personne de moins de 18 ans et 2) créant deux nouvelles infractions criminelles qui pénalisent les situations impliquant la remise de cannabis à des mineurs.

2.2.2. Règles liées à l'accès et à la distribution

Selon la loi C-45, les ventes au détail de cannabis sont réglementées par les provinces et les territoires en étroite collaboration avec les municipalités. Elles doivent déterminer :

- Des règles en termes de densité de points de vente ;
- Des règles en termes de distance des écoles, parcs publics et centres communautaires ;



⁷⁵ Rappelons qu'en mars 2019, une consultation est toujours en cours pour passer la limite à 21 ans. Si le projet passait, le Québec deviendrait alors la province imposant la limite la plus stricte concernant l'âge d'accès au cannabis.

- De préférence, ne pas permettre la vente d'alcool et de cannabis dans un même lieu.

Par ailleurs, comme cela était le cas pour le cannabis médical, à l'heure actuelle tous les projets provinciaux prévoient la possibilité de vendre du cannabis en ligne.

2.3. ENCADREMENT DE LA CONSOMMATION

2.3.1. Lieux de consommation

L'assimilation des règles de consommation du cannabis à celles concernant le tabac signifie que l'usage de cannabis peut être autorisé dans les lieux publics non-couverts. La Nouvelle-Écosse interdit par exemple de fumer du cannabis là où il est interdit de fumer du tabac, comme dans les lieux publics intérieurs, les plages, près de terrains de jeux, de sentiers publics, locaux sportifs ou patios de restaurants. De son côté, la Colombie-Britannique restreint l'interdiction uniquement aux lieux fréquentés par des enfants. Le Québec réfléchit quant à lui à interdire toute consommation dans tous les lieux publics de la province. À noter que les municipalités ont le pouvoir de créer des restrictions supplémentaires sur la consommation publique. C'est le cas par exemple de la province d'Alberta : elle autorise de consommer du cannabis dans certains espaces publics où le tabac est autorisé, mais la plus grande ville de la province, Calgary, interdit tout usage public de cannabis.

Certains projets de « consommation sociale » (consommation à l'intérieur d'établissements prévus à cet effet) sont à l'étude dans les provinces. L'Alberta envisage ainsi, en fonction des règlements municipaux, d'autoriser la consommation sociale.

2.3.2. Conduite sous l'influence de cannabis

Une deuxième réglementation en matière de cannabis est la loi C-46 (adoptée en même temps que la loi C-45 sur le cannabis). Elle consiste en l'ajout de nouvelles infractions relatives à la conduite sous influence de cannabis, ainsi que de nouveaux outils pour la police pour détecter la présence de drogues dans l'organisme des conducteurs. Cette loi prévoit notamment l'utilisation d'« appareils de détection à échantillonnage de liquide buccal » par un policier lors des contrôles routiers lorsque celui-ci a des motifs raisonnables de soupçonner la présence de drogue dans l'organisme d'un conducteur (selon la technique de « l'Épreuve de Coordination de Mouvement », ou ECM).

Les nouvelles infractions créées sont établies en fonction de la concentration de drogue (ou la combinaison de drogue et d'alcool) dans le sang. Les taux établis sont les suivants :

- De 2 à 5 ng de THC par millilitre de sang : infraction passible d'une amende maximale de 1'000 \$.
- Plus de 5 ng de THC par ml de sang : amende obligatoire de 1'000 \$ à la première infraction ; à la seconde infraction, le conducteur écope d'un emprisonnement minimal de 30 jours ; à la troisième infraction, cette peine passe à 120 jours.
- Si le conducteur a consommé de l'alcool et affiche un taux de 50 milligrammes d'alcool par 100 ml de sang, les peines de 1'000 \$ d'amende et d'emprisonnement s'appliquent dès la présence de 2,5 nanogrammes de THC dans le sang.

3. COÛTS ET BÉNÉFICES PRÉVUS

3.1. PRÉVENIR LES CONSOMMATIONS ET RÉDUIRE LES RISQUES

En 2014, le CAMH (Centre de Toxicomanie et de Santé Mentale) de Toronto recommandait d'orienter les stratégies de contrôle du cannabis vers la légalisation avec une réglementation stricte du cannabis comme étant le moyen le plus efficace de réduire les risques. Pour y parvenir, le centre proposait trois axes de programmes de prévention et de réduction des risques : la prévention de la conduite sous influence de cannabis ; un accès adéquat aux traitements ; une sensibilisation à l'égard du cannabis et de ses effets au Canada, qui semblent avoir été pris en compte dans la loi C-45. Il faudra néanmoins attendre 18 mois, soit pas avant le printemps 2020, pour que le CAMH puisse rendre compte des premières conséquences de la mise sur le marché du cannabis légal.

En attendant, plusieurs indicateurs permettent de donner un aperçu de la situation en termes de consommation de cannabis. Le CAMH a montré récemment qu'une hausse des consommations a été observée en Ontario avant même le passage à la légalisation⁷⁶. L'usage de cannabis est ainsi passé en 2016 de 15.7% des adultes de plus de 18 ans qui déclaraient avoir consommé du cannabis au cours de l'année précédente, à 19.4% en 2017. Le véritable changement concerne cependant les personnes de 50 ans et plus : entre 2000 et 2017, le pourcentage de répondants âgés de 50 ans et plus ayant déclaré avoir consommé du cannabis au cours de l'année précédente est passé de 3 à 12%. Cette augmentation pourrait être le reflet, comme le suggèrent les auteurs du rapport, d'un intérêt croissant pour le cannabis médical.

Enfin, les premières statistiques réalisées par Statistiques Canada semblent de leur côté montrer que le nombre de personnes

●
⁷⁶ CAMH (2018), *Monitor eReport 2017 : Substance use, mental health and well-being among Ontario adults*, CAMH Research Document Series : Toronto.

qui consomment du cannabis n'a pas beaucoup évolué depuis la légalisation. Selon le bureau, environ 4,6 millions de personnes, soit 15% des Canadiens de plus de 15 ans, ont déclaré avoir consommé du cannabis au cours des trois derniers mois (depuis octobre 2018).

3.2. CRIMINALITÉ ET MARCHÉ NOIR

La légalisation du cannabis au Canada pourrait réduire considérablement les dépenses du gouvernement aujourd'hui dédiées à l'application des lois fédérales en lien avec le trafic de cannabis. Cotter et al. (2015) ont observé, à partir des enquêtes réalisées par Statistique Canada, qu'il y a eu 73'000 infractions criminelles liées au cannabis (67 % de toutes les infractions relatives aux drogues déclarées par la police) en 2013. Ce nombre a augmenté d'environ 8 % au cours de la période allant de 2003 à 2013. La politique et le cadre juridique sur le cannabis furent ainsi liés à des dépenses de 500 millions à 1 milliard de dollars par année (Crépault, Rehm, & Fischer, 2016) – ce qui signifie très probablement que des économies substantielles seront faites à travers la légalisation.

Hajizadeh (2016) note de son côté que, d'après le rapport du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Bureau de la recherche de l'UNICEF, 2013), les jeunes Canadiens sont les plus grands consommateurs de cannabis illégal parmi les 29 économies développées du monde. Selon lui, étant donné que 28 % des jeunes Canadiens âgés de 11 à 15 ans ont consommé illégalement du cannabis au cours de la dernière année, le premier effet de la légalisation sera de réduire le contact direct des jeunes avec le marché noir.

Au niveau du prix du cannabis vendu en 2017, les prix oscillaient entre 6,94 et 9,52 dollars par gramme sur le marché noir

avant la légalisation⁷⁷. Depuis l'ouverture du marché, des différences de prix ont été relevées entre les différentes provinces, allant de 5,25 dollars par gramme au Québec, jusqu'à 17,50 dollars dans les Territoires du Nord-Ouest⁷⁸.

3.3. RECETTES FISCALES ET BÉNÉFICES ÉCONOMIQUES

D'autres bénéfices de la légalisation seront les recettes liées à cette nouvelle industrie. À partir des estimations de la consommation de cannabis au Canada, le directeur parlementaire du budget estimait en début d'année 2018 que l'incidence des ventes sur l'économie serait probablement égale au marché de la bière avec des recettes publiques pouvant atteindre 2 milliards de dollars par an⁷⁹. Néanmoins, en raison de l'automatisation et des économies d'échelle, Hajizadeh souligne que la légalisation réduirait probablement l'emploi global au Canada parce que le nombre d'emplois légaux créés (par exemple les producteurs, distributeurs et comptables) serait probablement inférieur au nombre d'emplois illégaux éliminés.

Certaines provinces ont aussi fait des estimations. Le Nouveau-Brunswick, qui dispose d'un monopole d'État, estime qu'il pourra percevoir 1,2 million de dollars provenant des ventes et 6 millions de dollars taxes. La Colombie-Britannique estime quant à elle que

⁷⁷ Statistique Canada, Prix du cannabis pour les consommateurs, <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1810021101> (consulté le 15 décembre 2018).

⁷⁸ Narcity, Legal weed prices across Canada (18 Octobre 2018), <https://www.narcity.com/news/we-compared-the-prices-across-canada-for-legal-weed-and-some-provinces-are-getting-ripped-off> (consulté le 15 décembre 2018).

⁷⁹ CBC (15 Février 2018), *Why the cannabis tax will only be one small part of government windfall*: Don Pittis, <https://www.cbc.ca/news/business/cannabis-legalization-revenue-1.4533087> (consulté le 16 Décembre 2018).

le chiffre d'affaires des ventes sera d'environ un milliard de dollars canadiens, dont 75 millions de dollars de taxe d'accise fédérale.

Les bénéfices issus des ventes de cannabis dans l'ensemble des provinces et territoires seront utilisés pour l'instant essentiellement pour financer les activités de prévention, d'éducation, et de recherche sur le cannabis.

Depuis l'ouverture du marché...

Depuis le 17 octobre 2018, les Canadiens peuvent légalement acheter du cannabis à usage récréatif dans les magasins spécialisés et en ligne. Sans surprise, de longues files d'attente devant les magasins, ainsi que des problèmes techniques ont été observés sur les sites de vente en ligne le premier jour de la légalisation. Ce succès a conduit à des pénuries temporaires dans plusieurs provinces⁸⁰.

L'Ontario a refusé dans un premier temps toute implantation de magasins de vente au détail de cannabis. Cette situation a conduit à une lenteur dans l'unique service de vente en ligne qui centralise toutes les demandes dans la province, et à des situations de rupture de stock⁸¹. Néanmoins, la situation devrait bientôt se débloquer. Le gouvernement de l'Ontario a en effet décidé le 13 décembre 2018 que 25 permis seront octroyés dans un premier temps pour l'ouverture de magasins privés de cannabis, prévue à partir du 1^{er} avril 2019⁸².

CONCLUSION

Les réglementations doivent trouver un équilibre entre restriction et disponibilité des produits, tout en créant un environnement d'approvisionnement légal qui soit attrayant et accessible aux consommateurs pour qu'ils l'adoptent et l'utilisent. Le Canada est un modèle qui se positionne à mi-chemin entre la prudence (voire



⁸⁰ Radio-Canada (27 Octobre 2018), *Pénurie de cannabis : la Colombie-Britannique s'en tire mieux que d'autres provinces*, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1132272/marijuana-rupture-stock-magasins-producteurs-dispensaires-gestion-ontario-quebec> (consulté le 15 décembre 2018).

⁸¹ Radio-Canada (25 Octobre 2018), *Les commandes de cannabis « dépassent toute attente » en Ontario*, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1131972/cannabis-ocs-marijuana-legalisation-ontario> (consulté le 15 décembre 2018).

⁸² Radio-Canada (14 décembre 2018), *Seulement 25 magasins de cannabis pourrons ouvrir le 1^{er} avril en Ontario*, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1141867/magasins-cannabis-1er-avril-ontario-permis?depuisRecherche=true> (consulté le 15 décembre 2018).

parfois la rigidité) du modèle uruguayen (voir chapitre suivant) et l'approche « libérale » américaine. Autrement dit, il se positionne dans une approche qui tente de concilier intérêts sanitaires et intérêts économiques.

Ce modèle à plusieurs niveaux (fédéral / provincial / municipal) est une configuration unique, où chaque province fera probablement office de laboratoire et où il sera important d'observer les conséquences sanitaires, sociales, économiques et sécuritaires liées à chaque modèle (même si, à l'instar des États américains, il faudra certainement de nombreuses années avant de pouvoir mesurer les effets de manière comparée). Il sera aussi intéressant de voir si un ajustement entre les différents modèles émerge, et si tel est le cas, lequel deviendra le modèle de référence. On peut légitimement espérer que la diversité des modèles ainsi que les dispositifs d'évaluation qui seront mis en place contribueront à réduire l'incertitude autour des effets des modèles émergents de réglementation du cannabis.

BIBLIOGRAPHIE

- Bear, Daniel (2017). "From Toques to Tokes: Two challenges facing nationwide legalization of cannabis in Canada." *International Journal of Drug Policy* 42: 97-101.
- Gouvernement du Canada (2017). "Bill C-45: An Act respecting cannabis and to amend the Controlled Drugs and Substances Act, the Criminal Code and other Acts."
- Cotter, Adam, Jacob Greenland et Maisie Karam (2015). *Drug-related offences in Canada, 2013*. Ottawa: Statistics Canada.
- Crépault, Jean-François, Jürgen Rehm et Benedikt Fischer (2016). "The cannabis policy framework by the Centre for Addiction and Mental Health: A proposal for a public health approach to cannabis policy in Canada." *International Journal of Drug Policy* 34: 1-4.
- Dauvergne, Mia (2009). *Trends in police-reported drug offences in Canada*. Juristat: Canadian Centre for Justice Statistics. Ottawa: Statistics Canada. 29: 1C.

Fischer, Benedikt, Sharan Kuganesan et Robin Room (2015). "Medical Marijuana programs: Implications for cannabis control policy. Observations from Canada." *International Journal of Drug Policy* 26(1): 15-19.

Hajizadeh, Mohammad (2016). "Legalizing and Regulating Marijuana in Canada: Review of Potential Economic, Social, and Health Impacts." *International Journal of Health Policy and Management* 5(8): 453-456.

Hoffman, Steven et Roojin Habibi (2016). "International legal barriers to Canada's marijuana plans." *Canadian Medical Association Journal* 188(10): 215-216.

MacKay, Robin et Karin Phillips (2016). *The legal regulation of marijuana in Canada and selected other countries*. Ottawa: Parliamentary Information and Research Service.

Task force on Marijuana Legalization and Regulation (2016). *Toward the legalization, regulation and restriction of access to marijuana. Discussion paper*. Ottawa: Government of Canada.

CAS N°5: URUGUAY

En 2013, l'Uruguay a été le premier pays au monde à autoriser l'accès au cannabis pour un usage récréatif sur l'ensemble de son territoire. Comme aux Pays-Bas et aux États-Unis, le cadre légal prohibitionniste a fait l'objet d'une remise en question dans les années 1970, conduisant à la décriminalisation de la consommation de stupéfiants en 1974.

Le modèle uruguayen se distingue par la diversité des formes d'accès au cannabis récréatif (auto-culture, vente en pharmacie, adhésion à des cannabis clubs) ainsi que par la mainmise de l'État aussi bien dans le processus de décision que dans la solution choisie.

Le modèle est le produit à la fois de revendications de la société civile, qui se mobilise autour d'un agenda plus large des libertés individuelles dans la société uruguayenne, et de l'attention grandissante autour de la question de l'insécurité au sein du gouvernement de l'ex-Président Pepe Mujica, qui a vu dans la régulation du cannabis un outil pour lutter contre le narcotrafic. Le modèle mis en place traduit cette convergence de mise en problème par le gouvernement et la société civile : l'auto-culture et l'adhésion à des cannabis clubs représentent des droits essentiels pour la société civile, tandis que la mise en place d'une production sous contrôle de l'État (avec distribution en pharmacies) a été imposée par le gouvernement Mujica afin de mieux répondre à son objectif de lutte contre le narcotrafic.

Les retards pris dans la mise en œuvre complète du modèle (la vente en pharmacie n'a commencé qu'après trois ans) ont occulté l'originalité de ce modèle qui propose des formes variées d'accès

au cannabis, ainsi que l'alternative qu'il représente au modèle marchand proposé aux États-Unis. Il fait en outre l'objet d'une attention croissante au niveau international, y compris de la part des observateurs américains.

1. CONTEXTE LÉGAL

1.1. 1974, DÉCRIMINALISATION DE LA CONSOMMATION DE STUPÉFIANTS

Le cadre légal de la consommation de cannabis s'assouplit en Uruguay dès les années 1970 comme dans plusieurs autres pays (dont certains États américains ainsi que les Pays-Bas). Une commission parlementaire en charge de la question des drogues détermine que l'usage personnel de cannabis n'affecte pas autrui et qu'il ne doit par conséquent pas être criminalisé (Garat, 2015). L'usage et la possession de « petites quantités de substances illicites » sont décriminalisés par la loi 14.294. Ce système « flexible » ne définit cependant pas ce qu'est une « petite quantité » et laisse aux juges le soin, sur la base de leur intime conviction, de décider si elle relève de la consommation personnelle ou du trafic. Ce flou juridique a souvent été dénoncé par les partisans de la légalisation pour demander un traitement plus équitable devant la justice.

1.2. LE PARADIGME DE LA RÉDUCTION DES RISQUES DEPUIS LES ANNÉES 2000

La politique drogue uruguayenne est mise en œuvre à partir de la fin des années 1980 par une structure interministérielle : le Conseil national des drogues (*Junta Nacional de Drogas*, JND), dont l'objectif est de mener une lutte efficace contre le narcotrafic et les dépendances aux drogues. Les orientations de la JND changent profondément avec l'arrivée du Président Jorge Battle (2000), qui montre

des préférences vers le paradigme de la réduction des risques. La JND se montre aussi en faveur d'un débat ouvert sur les drogues.

1.3. EN 2011, UN PREMIER PROJET DE LOI CONCERNANT L'AUTO-CULTURE ET LES CANNABIS CLUBS

En 2011, la question de l'intervention de l'État dans la réglementation des drogues s'est concrétisée par un projet de loi d'initiative parlementaire sur la régulation de l'auto-culture, qui proposait de dépénaliser la possession pour usage personnel jusqu'à 25 grammes, d'autoriser la culture de huit plants de cannabis ainsi que l'ouverture de cannabis clubs. Le gouvernement s'est ensuite emparé du sujet avant même que le parlement ait terminé ses débats. En 2012, une commission réunissant des membres de l'exécutif formule un nouveau projet, qui inclut aussi la vente en pharmacie. Cette mesure a surpris, notamment dans les rangs des mobilisations sociales, qui revendiquaient uniquement l'auto-culture ainsi que la mise en place de cannabis social clubs.

1.4. L'IRCCA, COORDINATION ET CONTRÔLE DE LA RÉGULATION

Pour organiser la mise en place d'un nouveau régime de régulation du cannabis, l'Uruguay a créé un organe de contrôle spécifiquement dédié au contrôle du marché du cannabis : l'IRCCA (*Instituto de regulación y control del cannabis*). Il facilite la coordination entre les différents organes de l'État qui interviennent dans le suivi et le contrôle de la régulation. Il est sous la responsabilité de la JND et du Ministère de la santé publique. Son comité de direction est formé du président de l'IRCCA, ainsi que des représentants des Ministères de la santé publique, du développement social et de l'agriculture.

L'IRCCA gère notamment l'attribution des licences de production, le suivi de la distribution par les pharmacies, et la gestion de l'enregistrement et de l'anonymat des usagers (auto-cultivateurs, membres de cannabis clubs, clients de pharmacies). Il peut contrôler à tout moment les divers opérateurs qui interviennent dans la chaîne, de la culture du cannabis jusqu'à la sa vente, même si dans les faits ces contrôles sont plutôt rares en raison d'un manque d'effectifs⁸³.

1.5. L'URUGUAY ET SON INTERPRÉTATION DES TRAITÉS INTERNATIONAUX

L'Uruguay a été, par son modèle de régulation du cannabis, le premier État souverain à s'affranchir ouvertement du cadre imposé par les Conventions des Nations Unies sur les drogues. Le pays fait face depuis aux critiques de l'Organe International de Contrôle des Stupéfiants (OICS), qui, en 2016, l'appelait une nouvelle fois à respecter la Convention de 1961 qui restreint l'usage de cannabis à un usage médical ou scientifique⁸⁴. Pour y répondre, l'Uruguay a choisi de déplacer la question des fondements du régime interna-



⁸³ Interview avec Marco Algorta, gérant de cannabis social club (Montevideo, Octobre 2017).

⁸⁴ “The Board notes the continued implementation by the Government of Uruguay of measures aimed at creating a regulated market for the non-medical use of cannabis. While this policy has not yet been fully implemented, the Board wishes to reiterate its position that such legislation is contrary to the provisions of the international drug control conventions, particularly to the measures set out in article 4, paragraph (c), of the 1961 Convention as amended, according to which states parties are obliged to ‘limit exclusively to medical and scientific purposes the production, manufacture, export, import, distribution of, trade in, use and possession of drugs’”. International Narcotics Control Board (2017), *Report of the International Narcotics Control Board 2016*, United Nations: Vienna.

tional de contrôle des drogues vers des enjeux liés aux droits humains, en montrant que la régulation du marché récréatif repose sur des impératifs de sécurité et de santé publique⁸⁵.

Le cannabis médical

Malgré son inscription dans la loi en 2013, le système de distribution du cannabis à des fins médicales n'a été mis en œuvre que depuis fin 2017. Des réseaux parallèles se sont progressivement organisés pour proposer des huiles et produits dérivés pour les patients. Certains cannabis clubs ont fait appel aux services de médecins à l'intérieur de leur club, dont la fonction était de conseiller les patients dans leur pratique d'automédication (sans pour autant fournir de prescription).

Depuis décembre 2017, l'Epifractan, qui contient 2% de CBD et est vendu en flacon de 10ml, est vendu en pharmacie. Il soulève des critiques chez certains médecins qui doutent de son efficacité au vu du faible dosage en CBD. L'inauguration d'un nouveau laboratoire pharmaceutique d'ICC Lab (la société *International Cannabis Corporation* a été absorbée par *Aurora Cannabis*) à la fin 2018 témoigne des développements récents dans la production du cannabis en Uruguay. Son directeur général affiche l'ambition de développer cette industrie spécialisée dans les produits dérivés du cannabis à haute teneur en CBD à l'échelle du continent sud-américain⁸⁶.

●
⁸⁵ Montevideo Portal (2014), *Maribuana: Uruguay se defendió ante ONU*, <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Maribuana-Uruguay-se-defendio-ante-ONU-uc228901> (consulté le 15 mars 2018).

⁸⁶ Agencia EFE (28 Novembre 2018), Uruguay abre el primer centro de medicina derivada de cannabis en Latinoamérica, <https://www.efe.com/efe/america/economia/uruguay-abre-el-primer-centro-de-medicina-derivada-cannabis-en-latinoamerica/20000011-3827399> (consulté le 16 décembre 2018).

2. RÈGLES DE PRODUCTION, DE DISTRIBUTION ET D'ACCÈS

La loi 19.172 encadrant l'accès au cannabis récréatif est un modèle hybride inspiré des différents modèles existant au moment de sa rédaction (l'auto-culture, présente dans différents modèles; les cannabis social clubs espagnols, qui fonctionnent par adhésion ; ainsi que les coffee-shops des Pays-Bas, qui proposent un système de vente directe aux consommateurs). Elle prévoit donc l'auto-culture, les cannabis clubs et la vente en pharmacie. Ces formes d'accès ne sont pas cumulatives et les consommateurs doivent choisir entre l'un des trois modèles d'accès au cannabis. L'IRCCA contrôle chacun de ces modèles, mais les règles qui s'appliquent ne sont pas les mêmes.

2.1. CONTRÔLE DE LA PRODUCTION, DISTRIBUTION ET VENTE

2.1.1. Production

Pour la vente en pharmacies

La production à destination de la vente en pharmacie est soumise à un contrôle strict de l'État.

- **Variétés et contrôle qualité** : les autorités gouvernementales supervisent l'ensemble du processus de production, y compris le choix des variétés produites par les entreprises privées. L'IRCCA requiert aussi que tous les produits soient testés, notamment concernant les pesticides et résidus divers, et qu'ils soient approuvés avant leur mise en vente en pharmacie.
- **Limitation du taux de THC** : jusqu'à présent, le cannabis vendu dans les pharmacies ne dépasse pas un taux de 9% de THC. Il est prévu que ce taux puisse être augmenté mais qu'il

ne dépassera pas 15%. Le taux de CBD doit quant à lui être au minimum de 3%.

- **Processus de sélection pour les licences de production** : suite à un appel d'offres, vingt entreprises privées se sont proposées pour produire le cannabis à destination des pharmacies. Parmi elles, deux ont été sélectionnées en octobre 2015 : Simbiosys et International Cannabis Corp (ICC). Les lieux de production ont été choisis dans la région de Montevideo par le gouvernement et ils répondent aux critères de sécurité fixés par celui-ci. Le 6 décembre 2018, le gouvernement a annoncé qu'il lancera en février 2019 un appel d'offres pour cinq nouvelles entreprises intéressées à produire du cannabis pour le marché récréatif⁸⁷, prévoyant ainsi une augmentation de la production.

Un processus d'implantation en plusieurs temps

Après le passage de la loi en 2013, les autorités ont enregistré les premiers auto-cultivateurs en août 2014, et les premiers clubs à partir d'octobre 2014. La vente en pharmacie n'a en revanche commencé qu'en juillet 2017. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce processus particulièrement lent : le faible nombre d'entreprises candidates, le manque d'expertise du gouvernement en matière de planification de la production, la difficulté à trouver un lieu de production répondant aux critères de sécurité, la réticence du nouveau Président Vázquez (médecin de formation) à commencer la vente en pharmacie et la difficulté à trouver des pharmacies acceptant de vendre le cannabis.

Un autre retard dans la mise en route de la vente en pharmacie est lié à l'échec de l'entreprise Simbiosys à se conformer aux standards requis par l'IRCCA, ce qui a conduit à sa fermeture ainsi qu'à des ruptures de stocks dans les pharmacies.

●
⁸⁷ El Comercio (6 décembre 2018), Uruguay autorizará hasta 5 empresas más para producir marihuana, <https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/gobierno-uruguay-autorizara-5-empresas-producir-marihuana-noticia-585019> (consulté le 16 décembre 2018).

Cannabis clubs

Il est également possible pour les consommateurs de se regrouper en club afin de cultiver le cannabis collectivement. Ces clubs, qui peuvent compter de 15 à 45 membres, doivent s'enregistrer auprès de l'IRCCA. En fonction du nombre de membres, ils peuvent cultiver jusqu'à 99 plants, qui ne peuvent fournir plus de 480 grammes par membre et par année – les éventuels surplus devant être remis aux autorités. En mars 2018, 83 clubs étaient enregistrés. Leurs pratiques varient : certains ont une approche assez commerciale (prix d'adhésion relativement élevé, cultivateur qui produit des variétés plus rares) et d'autres, une approche plus communautaire (chaque membre est impliqué dans le processus de culture). Il n'y a pas de limite au nombre de variétés produites dans les clubs, de même que sur leur teneur en THC.

Auto-culture

Les adultes de 18 ans et plus peuvent aussi faire pousser jusqu'à 6 plants femelles par foyer. Là encore, la production totale par année ne doit pas excéder 480 grammes. Selon les dernières estimations, environ 8'000 Uruguayens se sont enregistrés comme auto-cultivateurs. Néanmoins, il est très compliqué pour le gouvernement d'avoir une représentation exacte du nombre de personnes qui ont leur propre culture, car il semblerait que beaucoup refusent encore de se déclarer auprès des autorités, notamment en raison de la facilité à dissimuler ce type de production.

2.1.2. Distribution

Acquisition des licences de distribution

La vente de cannabis récréatif s'opère dans les pharmacies, et constitue en cela une approche très différente de ce qui existe aux États-Unis, aux Pays-Bas ou au Canada. Initialement, seules 16

pharmacies (principalement situées dans la région de Montevideo) ont accepté de vendre du cannabis. Plusieurs raisons peuvent expliquer les difficultés rencontrées par le gouvernement pour trouver des pharmacies acceptant de vendre du cannabis⁸⁸. D'une part, il s'agit d'une corporation médicale plutôt réfractaire à l'usage de drogue en Uruguay⁸⁹ et dont une grande partie des professionnels ne cautionne pas la légalisation de cannabis. D'autre part, les pharmaciens favorables redoutaient les cambriolages ainsi que la désapprobation de la part de leur clientèle. Mais l'augmentation rapide du nombre de consommateurs⁹⁰ souhaitant s'enregistrer pour l'achat en pharmacie a créé un intérêt parmi d'autres pharmaciens pour vendre le cannabis. Cet élan a néanmoins été rapidement freiné par les problèmes bancaires (voir encadré ci-dessous).

Des 16 pharmacies enregistrées lors du lancement en juillet 2017, il n'en reste aujourd'hui plus que 12 qui continuent les ventes de cannabis (dont cinq situées à Montevideo). Par ailleurs, 11 des 19 départements uruguayens n'ont jusqu'à présent aucun lieu de vente⁹¹.

●
⁸⁸ Telesur (2017), *Why Almost Nobody wants to sell Uruguay's legal marijuana*, <https://www.telesurenglish.net/news/Why-Almost-Nobody-Wants-to-Sell-Urugays-Legal-Marijuana--20160728-0002.html> (consulté le 15 mars 2018).

⁸⁹ Interview avec Martin Rodriguez, Directeur executif de l'IRCCA, Montevideo le 25 octobre 2017.

⁹⁰ Il passe de 4'900 à 13'000 au cours du premier mois.

⁹¹ El Observador (2018), *El Estado y empresarios se echan culpas por el faltante de cannabis* », <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-estado-y-empresarios-se-echan-culpas-por-el-faltante-de-cannabis-2018214500> (consulté le 17 mars 2018).

Problème des banques

Comme aux États-Unis, l'Uruguay est confronté à un problème lié aux banques. Peu après le lancement des ventes de cannabis en pharmacie, deux grandes institutions bancaires américaines – la Bank of America et la CitiBank – ont demandé aux banques partenaires uruguayennes de suspendre leurs services pour les pharmacies concernées. Elles s'appuient pour cela sur l'USA Patriot Act qui interdit aux banques de fournir des services aux opérateurs qui se livrent au commerce de substances contrôlées. Il restait alors deux solutions : retirer la vente de cannabis en pharmacie ou risquer le retrait des institutions financières américaines du pays. Certaines pharmacies ont opté pour sortir du système bancaire et proposent désormais uniquement un paiement en espèces pour tous les produits qu'elles vendent. Cette option leur permet de ne pas renoncer aux bénéfices liés à la vente de cannabis (notamment dans les zones peu pourvues en points de vente). Mais cette solution contraignante pour les pharmacies et leur clientèle habituelle ne peut être que temporaire. L'IRCCA prépare actuellement un nouveau modèle de distribution, où des commerces dédiés uniquement à la vente de cannabis devraient voir le jour prochainement. Le paiement ne se fera également qu'en espèces.

Diversité des produits disponibles

Initialement, seulement deux variétés de cannabis étaient vendues en pharmacie (une variété Sativa, une variété Indica) et par paquet de 5 grammes. La première variété disponible ne comportait que 2% de THC, avec un taux de CBD entre 6 et 7%. Depuis fin 2017, deux nouvelles variétés sont disponibles, avec un taux de THC proche de 9% et de CBD proche de 3%. Seules les fleurs de cannabis sont disponibles, aucune transformation du produit n'est autorisée pour la vente.

Les variétés produites par les cannabis clubs et celles issues de l'auto-culture ne sont pas soumises à une limitation du taux de THC. Les clubs proposent parfois des produits dérivés à base de

cannabis (notamment des huiles) mais cela s'inscrit dans un marché gris.

Prix

Contrairement aux États-Unis ou aux Pays-Bas, le prix du cannabis est ici fixé par le gouvernement. Il était initialement de 1,30 US\$ par gramme, puis a augmenté en fin d'année 2017 à 1,40 US\$. Il a été évalué pour faire concurrence au cannabis pressé du marché noir provenant de réseaux paraguayens. Cependant, les exigences gouvernementales en termes de production et de distribution contribuent à un coût de production qui laisse peu de marge. Le coût de production était estimé en 2017 à 81 centimes⁹² par gramme, puis 20% reviennent aux pharmacies, et 10% à l'IRCCA. Il est d'ailleurs prévu que le prix puisse continuer à augmenter à mesure que se développe le marché légal⁹³.

2.2. LIMITES D'ACCESSIBILITÉ AU PRODUIT

2.2.1. Règles liées à l'identité des acheteurs et aux produits achetés

Seuls les citoyens uruguayens résidents permanents âgés de plus de 18 ans peuvent avoir accès à l'une des trois formes légales de distribution ou de culture du cannabis. Ils doivent s'inscrire dans un registre géré par l'IRCCA, ce qui a soulevé de nombreuses critiques de la part de la société civile. Celle-ci s'interroge sur les risques que représente le fait de se déclarer comme consommateur de cannabis auprès des autorités gouvernementales. En juillet



⁹² Interview avec Eduardo Blasina, ingénieur agronome actionnaire de Simbiosys, Montevideo le 17 octobre 2017.

⁹³ Interview avec Martin Rodriguez, directeur exécutif de l'IRCCA, Montevideo le 25 octobre 2017.

2018, après un an d'ouverture de la vente en pharmacies, environ 25'000 Uruguayens étaient enregistrés pour l'achat en pharmacie.

2.2.2. Règles liées à l'accès et à la distribution

Contrairement aux Pays-Bas et aux États-Unis, il n'existe pas de critères de distance concernant l'implantation des lieux de vente de cannabis.

2.3. ENCADREMENT DE LA CONSOMMATION

2.3.1. Lieux de consommation

La consommation de cannabis est soumise aux lois anti-tabac, c'est-à-dire qu'il n'est pas permis de fumer du cannabis là où il est interdit de fumer du tabac.

2.3.2. Conduite sous l'influence de cannabis

Contrairement à certains États qui ont mis en place un modèle de régulation du cannabis, il n'existe pas de seuil de tolérance concernant la conduite sous l'emprise de cannabis. Ainsi, toute trace résiduelle de THC détectée chez les conducteurs est considérée comme une infraction.

3. COÛTS ET BÉNÉFICES

3.1. CONSOMMATION

Il est encore difficile de connaître les effets de la réforme sur les usages de cannabis au sein de la population uruguayenne. En 2016,

la *Junta Nacional de Drogas* publiait une enquête en population générale menée en 2014⁹⁴, soit un an après le passage de la loi, et bien avant la mise en place de la vente en pharmacies (juillet 2017). Les chiffres montrent une hausse de la consommation chez les personnes de 15 à 65 ans depuis 2001 (voir tableau 3). Il reste à voir si la légalisation a contribué à renforcer, infléchir, ou stabiliser cette tendance.

Tableau 3 : Évolution de la consommation de cannabis dans la population des 15 – 65 ans : 2001 – 2014

	Au cours de la vie	Au cours des 12 derniers mois	Au cours des 30 derniers jours
2001	5.3%	1.4%	0.5%
2006	13.1%	5.5%	3.5%
2011	20.0%	8.3%	4.9%
2014	23.3%	9.3%	6.5%

Source : *Encuesta en Hogares sobre Consumo de Drogas, Observatorio Uruguayo de Drogas, 2016.*

Parmi les mineurs, des tendances identiques ont été observées, avec une augmentation de la consommation entre 2003 et 2014 (4,3% des jeunes de 13, 15, et 17 ans déclaraient en 2003 avoir consommé du cannabis au cours du dernier mois ; 9% en 2007 ; 7,5% en 2011 ; 9,5% en 2014)⁹⁵.

3.2. QUALITÉ DES PRODUITS

La mise en place de la régulation du cannabis a sans aucun doute contribué à améliorer la qualité des produits consommés. Avant la régulation, le marché noir était dominé par le cannabis pressé en

⁹⁴ Observatorio Uruguayo de Drogas (2016), *VI Encuesta en Hogares sobre Consumo de Drogas*, OUD, JND : Montevideo.

⁹⁵ Observatorio uruguayo de drogas (2014), *VI Encuesta Nacional de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media*, OUD, JND : Montevideo.

provenance du Paraguay, reconnaissable à l'odeur chimique dégagée lors de sa combustion. En 2015, Boidi et al. ont montré que les usagers réguliers continuaient de s'approvisionner sur le marché noir, notamment pour pallier aux défaillances de l'approvisionnement légal (puisque l'IRCCA n'autorise pas l'adhésion à deux types d'approvisionnement de cannabis). Il semble toutefois que, à mesure que les usagers se familiarisent avec un cannabis de meilleure qualité, ils délaissent de plus en plus le cannabis pressé paraguayen – qui resterait cependant utilisé parmi les franges les plus pauvres de la population⁹⁶.

3.3. EFFET SUR LE NARCOTRAFIC

La lutte contre le narcotrafic a été un des arguments forts de la campagne du Président Mujica pour justifier la légalisation du cannabis. Le pays avait observé une augmentation des règlements de compte violents depuis le début des années 2010. Il est difficile de mesurer les effets de la légalisation sur la criminalité liée au narcotrafic, notamment parce qu'elle concerne avant tout le trafic de cocaïne qui continue d'exister. Le gouvernement a d'ailleurs réorienté les objectifs de la régulation du cannabis prioritairement vers la santé publique. La mise en vente dans les pharmacies étant aussi récente (juillet 2017), il est encore tôt pour évaluer l'efficacité du modèle uruguayen dans sa totalité.

3.4. CRÉATION D'UN MARCHÉ GRIS

Les moyens de l'IRCCA pour assurer le contrôle du marché et empêcher la revente de produits cultivés légalement sur le marché noir restent limités. Seuls six agents sont en charge du contrôle du marché, ce qui est insuffisant pour contrôler 8'000 auto-cultivateurs et 83 clubs. Les infractions constatées font d'ailleurs souvent

●
⁹⁶ Interview avec Mercedes Ponce de Leon, organisatrice d'Expo Cannabis. Montevideo, le 24 octobre 2017.

suite à des dénonciations de voisinage. En raison de son prix, le cannabis provenant des pharmacies est facilement revendable sur le marché noir, aux touristes ou aux personnes qui ne souhaitent pas s'enregistrer auprès de l'IRCCA.

Les cannabis clubs présentent aussi un risque à ce niveau, notamment parce que les variétés cultivées sont plus nombreuses, que le taux de THC n'est pas limité, et que les systèmes de traçage ne sont pas très performants⁹⁷. La création d'un marché gris issu des cultures des cannabis clubs qui requièrent des prix d'adhésion élevés reste par contre assez limitée puisqu'il est quasiment impossible d'en tirer un bénéfice.

3.5. TOURISME LIÉ AU CANNABIS

Le tourisme est en nette augmentation depuis quelques années⁹⁸ mais il est difficile de lier cette évolution à la mise en place d'un marché légal de cannabis. Néanmoins, de nombreux touristes, notamment en provenance d'Argentine et du Brésil, cherchent à accéder au marché légal. Malgré la volonté du gouvernement d'empêcher un tourisme du cannabis, celui-ci peut être revendu jusqu'à cinq ou six fois le prix payé en pharmacie. Certains clubs tentent aussi d'organiser des « cannabis tours », présentés comme des initiations sociales et éducationnelles, au cours desquelles les participants peuvent obtenir des échantillons gratuits. Des formes plus indirectes telles que l'hébergement via des plateformes (*airbnb*, *bandandbreakfast*) sont également observées. Le commerce de rue continue d'exister, notamment dans les zones touristiques et centrales de Montevideo.

●
⁹⁷ Interview avec Juan Vaz, Club Cannábico Sativa, Montevideo, le 18 octobre 2017.

⁹⁸ Voir República Oriental del Uruguay (2017), *Ingreso de turistas a Uruguay se incrementó 21% en 2017*, <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/dos-mil-dieciocho-alcanzara-crecimiento-de-un-veintiun-porciento-turistas> (consulté le 17 mars 2018).

En janvier 2018, Sebastian Sabini (un des deux rédacteurs de la loi) déclarait⁹⁹ que dans le moyen terme, il faudra trouver une solution à ce problème, car de la même manière que la prohibition ne fonctionne pas, interdire totalement l'accès aux touristes est voué à l'échec.

3.6. RECETTES FISCALES ET BÉNÉFICES ÉCONOMIQUES

Le gouvernement a priorisé l'assèchement du trafic illicite plutôt que les recettes fiscales. Avec un prix de vente de 1,40 US\$ par gramme (équivalent à celui du marché noir), l'État ne tire pas de bénéfices des ventes de cannabis.

Les deux entreprises sélectionnées pour la production de cannabis pour les pharmacies tirent un profit très limité pour l'instant, notamment parce que les installations de sécurité et les tests de laboratoires sont relativement onéreux. Elles misent cependant sur l'expansion du marché du cannabis médical (notamment auprès des pays voisins qui désormais autorisent presque tous l'accès à celui-ci), dont les prix ne seront pas plafonnés, pour récupérer l'investissement initial.

Enfin, sur le même modèle que le Canada, la loi autorise l'exportation de chanvre industriel, qui génère actuellement un vif intérêt dans l'industrie du cannabis.

●
⁹⁹ La República, *Sabini : la regularización de la marihuana ha sido efectiva y necesaria*, <https://www.republica.com.uy/sabini-la-regularizacion-de-la-marihuana-ha-sido-efectiva-y-necesaria/> (consulté le 14 mars 2018).

Structure d'évaluation : Monitor Cannabis

Plusieurs programmes d'évaluation ont été mis en place depuis la légalisation. Une équipe pluridisciplinaire de chercheurs de l'Université de la République (UdelaR) a publié plusieurs rapports sur leur site « Monitor Cannabis ». Des chercheurs de l'Université Catholique d'Uruguay ont mis en place un partenariat avec l'Université Internationale de Floride pour conduire une série de recherches sur les pratiques des consommateurs. Mais des deux côtés, les chercheurs se plaignent du manque de transparence de la part des autorités uruguayennes (JND et IRCCA) concernant les données liées avec la mise en œuvre de la régulation.

CONCLUSION

Le modèle uruguayen d'accès au cannabis est un modèle assez complexe, qui propose des solutions variées en fonction des besoins des consommateurs. Parce qu'il était le premier pays au monde à légaliser et à réguler le cannabis sur l'ensemble de son territoire, et que l'attention internationale portait sur les résultats de cette expérience, la mise en place a été menée de manière très prudente. Les régulations ont parfois restreint le développement du marché légal et découragé les consommateurs à s'y engager. Il est possible de questionner la pertinence d'un registre officiel, celui-ci pouvant conduire les consommateurs qui ne souhaitent pas se déclarer à continuer de s'approvisionner sur un marché noir ou un marché gris. Il en va de même des critères de sélection des plants de cannabis par l'IRCCA qui, d'après certains spécialistes, n'avaient pas un rendement satisfaisant. D'autres critiques émergent de la part des différents groupes ou institutions en charge d'évaluer les tendances en Uruguay depuis l'ouverture au marché s'agissant de la transparence des données fournies par les services gouvernementaux.

Mais au-delà de ces critiques, l'Uruguay est de plus en plus cité en modèle, notamment aux États-Unis, qui rencontrent aujourd'hui des problèmes liés à la mise en place d'une industrie du cannabis de plus en plus puissante. L'Uruguay aura en effet évité les écueils liés à une commercialisation à large échelle du cannabis,

et même s'il y a de bonnes raisons de penser qu'à l'avenir il se dirigera lui aussi vers un modèle plus commercial (probablement plus dans le domaine médical), il a réussi jusqu'à présent à contenir la progression des intérêts commerciaux au bénéfice des objectifs de protection des individus et de la société.

BIBLIOGRAPHIE

Boidi, Maria Fernanda, Rosario Queirolo et José Miguel Cruz (2015). *Marijuana consumption patterns among frequent consumers in Montevideo*. Paper presented at the 9th conference of the International Society for the Study of Drug Policy (ISSDP): 2015.

Cerdá, Magdalena et Beau Kilmer (2017). "Uruguay's middle-ground approach to cannabis legalization." *International Journal of Drug Policy* 42: 118-120.

Garat, Guillermo (2015). *El camino: cómo se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales 2014*. Montevideo: Junta Nacional de Drogas.

Hudak, John, Geoff Ramsey et John Walsh (2018). *Uruguay's cannabis law: Pioneering a new paradigm*. Washington: Brookings Institution.

Pulido Moreno, Rodrigo (2017). *Cannabis in Uruguay: A case study of the regulated cannabis market in Uruguay*. Master thesis, Stockholms Universitet.

CAS N°6: JAMAÏQUE

En avril 2015, le gouvernement de la Jamaïque, mené par le People's National Party, amende le Dangerous Drugs Act (DDA) au sujet du cannabis. La réforme comprend plusieurs volets : la décriminalisation de la possession de cannabis (y inclus pour les mineurs, qui sont orientés vers des services de traitement), la légalisation de la culture de 5 plants pour usage médical ou religieux, la création et le contrôle d'une industrie du cannabis médical et du chanvre¹⁰⁰.

La décriminalisation de l'usage ainsi que la légalisation de l'usage par les Rastafaris permettent d'alléger un cadre légal perçu comme relativement hostile jusqu'à présent à l'égard des consommateurs¹⁰¹. Cette réforme permet ainsi de mettre un terme aux discriminations faites aux communautés Rastafari, dont l'usage de cannabis a une portée traditionnelle et religieuse. En ce sens, ce nouveau cadre légal jamaïcain marque une volonté de se conformer avec les pratiques locales.

Malgré le fait que la consommation ne soit pas très populaire (la consommation est plus faible qu'aux États-Unis ou au Canada ;

●
¹⁰⁰ Le Dangerous Drugs Amendment Act prévoit une « modification des pénalités pour la possession de ganja dans la limite de petites quantités définies, la consommation de ganja dans des circonstances spécifiques, ainsi qu'un régime d'attribution de licences à des fins médicales, thérapeutiques ou scientifiques ».

Ministère de la Justice (2015), *Dangerous Drugs Amendment Act*, http://www.jparliament.gov.jm/attachments/339_The%20Dangerous%20Drug%20bill%202015.pdf (consulté le 30 juin 2018).

¹⁰¹ La possession simple de cannabis pouvait conduire à des peines de 3 à 5 ans d'emprisonnement selon le Misuse of Drugs Act de 1987.

Davenport et Prado, 2015) en dehors de la communauté Rastafari, la Jamaïque produit et exporte illégalement plusieurs tonnes de cannabis, comme le montrent les saisies réalisées par les agences d'Amérique centrale et nord-américaine de lutte contre le trafic de drogue.

L'orientation du modèle de la Jamaïque est explicitement économique. En 2015, le Ministre de l'économie Anthony Hylton défendait le potentiel d'une telle réforme : diversification des ressources économiques, amélioration de la résilience aux cycles économiques et aux chocs externes, augmentation des recettes en devises étrangères et création d'emplois dans l'agriculture (Hylton, 2015). Les attentes sont élevées notamment en ce qui concerne les recettes liées à l'exportation de cannabis.

1. CONTEXTE LÉGAL ET CHOIX DE L'ORGANE RÉGULATEUR

La nouvelle loi passée en 2015 encadre l'usage à des fins médicales, sacrées et scientifiques. Cependant, l'interprétation faite autour de cette loi est relativement souple. Ainsi, la culture de 5 plants de cannabis est d'emblée considérée comme étant réalisée à des fins médicales, et à ce titre, ne peut être poursuivie.

Institutionnellement, deux entités s'occupent conjointement de la mise en place et du contrôle du nouveau modèle : la Cannabis Licensing Authority (CLA), créée en 2015 dans le cadre du Dangerous Amendment Act¹⁰² (sous l'autorité du Ministère de l'Industrie, de l'investissement, du commerce, de l'agriculture et de la pêche – démontrant ainsi l'orientation commerciale du modèle)

●
¹⁰² Le DDAA a été revu en mai 2016. Voir The Jamaica Gazette Supplement (May 5, 2016), *Proclamations, rules and regulations*, <http://cla.org.jm/sites/default/files/documents/The%20Jamaica%20Gazette%20-%20Cannabis%20Licensing%20Regulations%202016.pdf> (consulté le 30 juin 2018).

ainsi que le Ministère de la santé. Bien que l'usage médical et religieux soit autorisé, la Jamaïque n'a pas finalisé l'ensemble des règles qui constitue ce nouveau système de régulation. Ainsi, les règles introduites par la CLA en mai 2016 ne présentent encore qu'un caractère provisoire. La Cannabis Licensing Authority centralise le contrôle de la production et de la distribution. Elle a notamment, comme son titre l'indique, la charge d'attribuer les licences aux producteurs et distributeurs. Ses missions portent avant tout sur le contrôle du respect des règles.

Parallèlement, le Ministère de la santé est en charge de contrôler les processus de production, les variétés cultivées, et les produits vendus (il requiert des analyses microbiologiques, notamment pour déterminer le ratio de CBD et THC contenu dans les produits). Le Ministère fournit par ailleurs des formations pour les médecins qui souhaitent faire des prescriptions de cannabis.

Toutes les transactions qui ont lieu en dehors du cadre réglementaire médical ou religieux demeurent interdites.

2. RÈGLE DE PRODUCTION, DE DISTRIBUTION ET D'ACCÈS

2.1. CONTRÔLE DE LA PRODUCTION, DISTRIBUTION ET D'ACCÈS

Le système de régulation prévoit 11 types de licences, qui s'appliquent pour la production, la transformation, le transport, la distribution et la recherche scientifique.

Pour l'ensemble des licences, les demandes peuvent être effectuées par des individus, des entreprises, ou des coopératives. Dans chacun de ces cas, différents critères sont applicables :

- Les individus (pour la production) doivent être résidents de la Jamaïque depuis au moins trois ans.

- Les entreprises doivent être enregistrées à la chambre de commerce (*Companies Office of Jamaica*) avec la majorité des parts détenues par des résidents jamaïcains.
- Les coopératives doivent fournir la preuve d'une immatriculation ou d'une demande en cours d'immatriculation.

Par ailleurs, certaines restrictions s'appliquent pour les demandes individuelles ainsi que pour les personnes dirigeantes des structures commerciales. Les personnes reconnues coupables d'infractions criminelles depuis moins de 5 ans, et les personnes reconnues coupables d'infraction en lien avec la loi sur les drogues depuis moins de 10 ans ne peuvent pas faire de demande pour une exploitation individuelle ni pour la gérance d'une exploitation.

En décembre 2016, la CLA annonçait avoir reçu, tous types de licences confondus, 89 demandes.

2.1.1. Production

Trois types de licence de production existent, en fonction de la taille de la production :

- Échelon 1 : culture jusqu'à 1 hectare
- Échelon 2 : culture de 1 à 5 hectares
- Échelon 3 : culture de plus de 5 hectares.

Les individus comme les entreprises peuvent faire la demande pour ces trois types de licences auprès de la CLA. Les frais qui s'appliquent sont de 300 US\$ pour les demandes individuelles et de 500 US\$ pour les demandes faites par les entreprises. À cela s'ajoutent des frais de licence annuels (respectivement 2'000, 2'500 et 3'500 US\$ par hectare pour les cultivateurs des échelons 1, 2 et 3), ainsi que 1'000 US\$ de frais de caution. Afin d'encourager les plus petits producteurs, la CLA a annoncé en 2016 qu'elle dispenserait ceux-ci des frais de licence pour la première année de production.

Une des difficultés majeures rencontrées par les plus petits producteurs concerne les exigences en matière de sécurisation des installations de production (Jones, Porter, & Bishop, 2017), qui requièrent en moyenne un investissement de l'ordre de 10'000 US\$.

2.1.2. Transformation

Deux types de licences existent en ce qui concerne la transformation :

- Echelon 1 : jusqu'à 200 m² d'installation pour procéder à la transformation du cannabis sous forme d'huile, de comestibles, de boissons, de cosmétiques, de concentrés.
- Echelon 2 : jusqu'à 2'000 m² d'installations.

Des frais de 500 US\$ s'appliquent lors de la demande de licence, auxquels s'ajoutent 3'500 US\$ de frais de licence annuels (10'000 US\$ pour l'échelon 2), ainsi qu'une caution de 3'000 US\$.

À l'heure actuelle, les règles qui concernent l'emballage et le contrôle de qualité restent à déterminer. Il semble néanmoins que les règles qui seront appliquées s'approcheront de celles qui encadrent les produits alimentaires (Davenport & Pardo, 2015).

2.1.3. Transport

Les licences de transport permettent la livraison de cannabis entre deux opérateurs par l'intermédiaire de véhicules préalablement approuvés par les autorités. Initialement, les sociétés de transports sécurisés étaient envisagées pour organiser le transport, mais il semblerait que les candidats aux licences de production, transformation, et distribution de cannabis puissent aussi demander une licence pour le transport en raison du faible nombre de demandes de licences de transport (au nombre de 8 en 2016 ; NCDA 2016).

2.1.4. Distribution

Les licences de distribution sont divisées en trois catégories :

- Pour les pharmacies ou les dispensaires, autorisant la vente de cannabis pour usage médical ou thérapeutique.
- Une licence « Herb house », qui autorise la vente de cannabis à usage médical avec la possibilité pour les patients de consommer sur place.
- Une licence thérapeutique, qui autorise l'utilisation de produits issus de cannabis pour un usage thérapeutique, tels que des spas.

Des frais de 500 US\$ s'appliquent pour la demande de licence, auxquels s'ajoutent 2'500 US\$ de frais de licence annuels (il n'y a pas de frais de caution pour les licences de distribution).

2.1.5. Recherche et développement

Les licences de recherche et développement sont disponibles en deux catégories :

- Une licence pour l'expérimentation, qui permet d'entreprendre des activités telles que la recherche, l'évaluation, le développement des produits issus du cannabis.
- Une licence de services analytiques, qui permet de fournir des services commerciaux afin de déterminer les paramètres de sécurité et de qualité des produits.

Des frais de 500 US\$ s'appliquent pour la demande de licence, auxquels s'ajoutent 5'000 US\$ de frais de licence annuels et une caution de 3'000 US\$.

2.2. LIMITES DE L'ACCESSIBILITÉ DU PRODUIT

Le dispositif légal encadre la production, la distribution et la consommation du cannabis pour un usage médical et religieux. Autrement dit, ce dispositif s'adresse à trois groupes de consommateurs :

- Les résidents jamaïcains Rastafaris : ils peuvent cultiver un nombre indéterminé de plants de cannabis sur les lieux de culte et cinq sur leur lieu de résidence.
- Les résidents jamaïcains qui ont un usage médical : ils peuvent cultiver jusqu'à 5 plants ; ou, après obtention d'une recommandation médicale, ils peuvent en acheter auprès de distributeurs autorisés.
- Les touristes : sur simple déclaration d'un usage médical, ils peuvent à leur arrivée acheter un permis (d'une valeur de quelques dollars) qui leur permettra d'acheter du cannabis auprès des distributeurs autorisés.

Parmi ces trois groupes, les résidents jamaïcains qui ont un usage médical et qui souhaitent l'acheter chez un distributeur constituent celui pour lequel l'accès sera le plus contrôlé : la recommandation médicale ne peut être obtenue qu'auprès d'un personnel médical qualifié (qui n'est jusqu'à présent pas spécifié) et seuls les cancers et maladies en phase terminale semblent être prises en compte par l'Amendement.

Un autre élément est essentiel pour comprendre l'ambiguïté du modèle jamaïcain, à la croisée entre médical et commercial. Il s'agit de la possibilité pour les touristes de se procurer du cannabis sur place. Pour cela, il suffit pour la personne qui entre sur le territoire de déclarer aux autorités qu'elle bénéficie d'une recommandation médicale pour l'usage de cannabis dans son pays d'origine, lui garantissant un accès pour acheter du cannabis médical sur l'île, en contrepartie du paiement d'un permis, d'une valeur de quelques dollars. Il n'est cependant pas précisé si les autorités procèdent à une vérification de ces déclarations. Les « Herb houses », lieux où

le cannabis peut être consommé sur place, paraissent particulièrement adaptés pour les consommateurs non-résidents.

La consommation dans les lieux publics est toujours sanctionnée. Le cannabis peut être utilisé en privé, dans les Herb houses, sur les lieux de culte Rastafari, ou lors d'évènements publics (y compris en dehors du cadre Rastafari).

3. COÛTS ET BÉNÉFICES

Les bénéfices attendus de cette nouvelle réglementation se situent essentiellement au niveau économique¹⁰³. Ils peuvent notamment provenir de différentes sources :

- Les ventes réalisées auprès des résidents jamaïcains.
- Les ventes réalisées auprès des touristes.
- Les bénéfices indirects engendrés par les touristes se rendant sur l'île en raison de l'accessibilité au cannabis.
- La mise en place d'une offre touristique spécialisée dans le cannabis (visites de sites de production, à l'instar des visites de vignobles).
- L'exportation de cannabis, puisqu'il sera possible pour les autorités de percevoir un bénéfice sur celle-ci dont profitaient jusqu'à présent les réseaux illégaux.

103 Les objectifs économiques de la réforme sont clairement avancés par les responsables politiques, à l'instar du Premier Ministre Andrew Holness ou du Ministre des Finances Audley Shaw. Voir Jamaica Observer (June 16, 2016), *Vision for Jamaica's new legal ganja industry*, http://www.jamaicaobserver.com/columns/Vision-for-Jamaica-s-new-legal-ganja-industry_62366 (consulté le 30 juin 2016).

Par ailleurs, Davenport et Pardo (2016) estiment que les frais générés par les demandes et la gestion des licences devraient rapporter environ 1 million US\$ par an.

La stratégie peut donc s'avérer payante pour un pays de trois millions d'habitants, visité chaque année par plus de deux millions de touristes. Des interrogations existent cependant quant à la capacité du marché légal à concurrencer le marché illégal¹⁰⁴, en raison notamment des taxes et des restrictions qui seront appliquées (Jones et al., 2017). Il est probable que, du moins dans un premier temps, les résidents continuent de s'approvisionner sur le marché noir, et que l'essentiel des ventes réalisées à l'intérieur du circuit légal se fasse par l'intermédiaire du tourisme.

CONCLUSION

Le modèle jamaïcain est un modèle hybride, qui, sous des apparences de modèle à visée médicale, repose sur des fondements principalement commerciaux. La légalisation du cannabis est envisagée comme un outil pour le développement économique du pays, permettant d'une part d'apporter une solution au problème du chômage sur l'île, et d'autre part de développer une industrie d'exportation de cannabis.

Par ailleurs, de nombreux points restent à éclaircir pour finaliser le modèle, comme définir des limites aux transactions, standardiser les quantités de THC dans les produits transformés, ou définir des règles d'emballage, de contrôle de qualité, en matière de conduite sous l'emprise de cannabis et les sanctions en cas d'infraction observée parmi les opérateurs.

●
¹⁰⁴ Une récente enquête montre que 70% de la population dispose d'un accès facile au cannabis (NCDA 2016).

BIBLIOGRAPHIE

Davenport, Steven et Bryce Pardo (2015). *A Regulated Cannabis Industry for Jamaica*. Los Angeles Botec Analysis Corporation.

Davenport, Steven et Bryce Pardo (2016). "The dangerous drugs act amendment in Jamaica: Reviewing goals, implementation, and challenges." *International Journal of Drug Policy* 37: 60-69.

Hylton, Anthony (2015). *Presentation Hon. Anthony Hylton, Minister of Industry, investment, & commerce* Kingston.

Jones, Simon, Roy Porter et Chris Bishop (2017). "The implementation of medical ganja in Jamaica." *International Journal of Drug Policy* 42: 115-117.

National Council for Drug Abuse, Jamaica (2016). *Drug Prevalence Survey*. Kingston: NCDA.

CONCLUSION

L'analyse des modèles internationaux de légalisation du cannabis fait apparaître un certain nombre d'enjeux clés autour de la régulation de son accès et de son marché.

S'agissant du **processus d'élaboration de la régulation**, certains des acteurs interviewés aux États-Unis ont mentionné les difficultés rencontrées lors de l'élaboration des règles du marché du cannabis à créer. Ils évoquent notamment la manière dont les régulateurs, démunis de connaissances sur la culture du cannabis ainsi que son commerce, se sont parfois appuyés sur les recommandations des acteurs de l'industrie du cannabis médical pour décider des règles pour le cannabis récréatif. Avec du recul, certains ont regretté des décisions prises parfois trop rapidement et sur lesquelles il est beaucoup plus difficile de revenir une fois qu'elles ont été mises en place. À l'opposé, l'Uruguay s'est nettement moins inspiré des recommandations faites par les acteurs du secteur, conduisant cette fois à des décisions parfois vivement critiquées (comme le choix de plantes à destination des pharmacies qui s'avèrent avoir un très faible rendement). Les éléments plaident ainsi pour une prise en compte des recommandations venant des consommateurs et des experts qui donnerait à l'industrie une place moins importante qu'elle n'a eue aux États-Unis.

Ce processus doit mener à l'établissement de **règles** qui encadrent la **consommation**. Elles doivent permettre de concilier des objectifs parfois différents : encadrer la mise en place d'un nouveau marché tout en le limitant suffisamment pour qu'il ne fasse pas la promotion de la consommation. Plusieurs outils légaux ont été utilisés dans ce sens. Un premier ensemble concerne les règles

relatives aux consommateurs et à l'encadrement de la consommation. **L'âge d'accès** au cannabis récréatif, qui est généralement celui de la majorité civile, est un premier critère utilisé partout. Des mesures complémentaires décriminalisent parfois la possession et la consommation de cannabis chez les mineurs. Des **critères de résidence** sont également utilisés lorsque les décideurs redoutent un tourisme du cannabis. La réglementation sur les **lieux de consommation** prévoit la possibilité de fumer dans le cadre privé (sauf lorsque les propriétaires des logements le refusent) et parfois dans un cadre public ou semi-public. C'est le cas dans les lieux de distribution/vente notamment aux Pays-Bas (coffee shops) et en Espagne (cannabis social clubs). Aux États-Unis, où les règles sont les plus strictes, la possibilité de consommer dans de tels lieux a été introduite progressivement. Au Canada, l'autorisation de consommer le cannabis dans les lieux où le tabac est autorisé sera appliquée dans plusieurs provinces. Enfin, l'encadrement de la **conduite sous influence de cannabis** représente un autre élément clé des nouveaux systèmes de régulation, cela d'autant plus qu'il n'existe à l'heure actuelle pas de consensus scientifique sur le seuil de THC acceptable qui n'entraînerait pas une incapacité de conduire. Les règles oscillent jusqu'ici entre tolérance zéro et un seuil limite.

Un autre ensemble de mesures **permettent au régulateur de contrôler** le système de production et de distribution. Ces mesures visent principalement quatre objectifs : garantir des **produits de qualité, limiter la promotion, assurer la séparation entre marché légal et marché noir, favoriser la cohésion sociale notamment là où se déroulent la production et la distribution de cannabis**. De nombreuses mesures contribuent à l'un ou plusieurs de ces objectifs, qui sont parfois convergents et parfois contradictoires.

S'agissant de **garantir la qualité des produits**, l'affichage du taux exact de THC (ou du ratio CBD/THC) et de la composition du produit sont adoptés dans presque tous les modèles. S'y ajoutent de plus en plus souvent des restrictions sur les engrais et pesticides utilisés.

Pour **limiter la promotion des produits**, des mesures restrictives sur la publicité ainsi que sur l'emballage des produits sont prises dans presque tous les systèmes de légalisation du cannabis. Les mesures relatives à l'emballage des produits sont loin d'être aussi contraignantes aux Pays-Bas et en Espagne qu'en Uruguay, aux États-Unis et au Canada. D'autres mesures restrictives peuvent directement s'appliquer aux produits, comme la limitation du taux de THC des fleurs séchées (Uruguay) ou encore l'interdiction (du moins, temporaire) de certains produits du cannabis. Ainsi, le Canada a choisi de prendre du temps pour évaluer la situation avant de permettre la mise sur le marché de comestibles à base de cannabis, dont l'existence avait initialement soulevé des critiques au Colorado.

Différentes mesures permettent de **limiter les risques de diversion vers le marché noir**. La plupart des États ont mis en place un suivi étroit de la production qui sert notamment à éviter ce genre de diversion. Le prix de vente final est aussi un élément décisif pour inciter les consommateurs à adopter le marché légal, et la question de la taxation¹⁰⁵ et des prix fixés est ainsi importante. Au niveau du prix fixé, seul l'Uruguay impose le prix du cannabis. Il semble que cette règle soit plus particulièrement adaptée lorsque la volonté première est de lutter contre le marché noir (même si en Uruguay cette disposition est affaiblie par la rigueur imposée par le cadre légal). Certains outils réglementaires, comme le prix des licences et les règles (parfois lourdes) imposées aux opérateurs de cannabis, peuvent aussi restreindre l'accès à ce nouveau marché aux seules personnes qui disposent d'un fort capital social et économique.

Un dernier ensemble de mesures existe, que l'on peut regrouper sous l'objectif de promouvoir la **cohésion sociale**. Les restrictions locales permettent aux municipalités le choix de décider de l'implantation de points de vente sur leur territoire. D'autres

●
¹⁰⁵ Le revenu des taxes permet aussi de financer les coûts assumés par le gouvernement pour la prévention, les soins et le contrôle de l'application de la loi.

mesures telles que le nombre de licences accordées sur un territoire donné, ou la limitation de la taille des entreprises, permettent également d'éviter des situations de concentration des points de vente dans certains quartiers, ou de lutter contre le phénomène de quasi-monopole de grandes entreprises. Certains « programmes d'équité » mis en place d'abord au niveau local en Californie puis dans d'autres États (Massachusetts notamment), témoignent d'un renouvellement dans la manière de traiter le problème parmi les régulateurs. La stratégie adoptée est de ne plus barrer l'accès à ce marché à l'aide de restrictions parfois très strictes comme ce fut le cas dans les premiers modèles de régulation aux États-Unis.

Quelles leçons peut-on tirer des différents modèles passés en revue ? Les coffee shops existent depuis le début des années 1970 aux **Pays-Bas**. Cela fournit une dimension historique à l'analyse et permet de rappeler que certaines projections alarmistes liées à l'accessibilité du cannabis n'ont pas été réalisées. La prévalence d'usage de cannabis aux Pays-Bas, qui fut longtemps en dessous de la moyenne européenne, en témoigne. Le renouvellement des débats autour de la légalisation de la production montre par ailleurs une tendance où les autorités locales souhaitent que soit mis fin à une situation absurde qui ne pouvait être justifiée que par le cadre légal international.

En **Espagne**, le modèle d'autorégulation mis en place par des consommateurs à travers les cannabis social clubs rejette a priori la commercialisation d'une substance potentiellement nocive, tout en n'interdisant pas son accès. Les mesures mises en place initialement à travers la doctrine d'une « consommation partagée », qui a émergé dans un contexte particulier, permet de garantir certaines barrières d'entrée et de pérenniser un cadre dont le fondement est de protéger les consommateurs. Ce système est toutefois fragile et menacé par l'absence de cadre réglementaire.

Le contexte **américain** est marqué par les évidences scientifiques ayant permis, depuis la fin des années 1960, de faire évoluer le débat en argumentant sur les risques que représente la consommation de cannabis en comparaison avec des substances légales

comme le tabac et l'alcool. Cette tradition de recherche et d'évaluation existe encore aujourd'hui, comme en témoigne l'important corpus de rapports et articles scientifiques disponibles depuis la mise en place de la régulation du cannabis dans les différents États. On retiendra aussi le témoignage d'Andrew Freedman, premier directeur de la régulation du cannabis nommé par le gouverneur du Colorado. Pour lui, un des points importants à prendre en compte dans une légalisation est celui d'anticiper les changements qui seront observés et évalués après la mise en place du système de régulation. Il est par exemple difficile d'évaluer avec précision si l'accès au cannabis récréatif a provoqué une hausse des accidents de la route en lien avec cette substance (ce qui provoque de vifs débats entre partisans et opposants à la légalisation), parce que la présence de THC n'était pas systématiquement recherchée lors des accidents avant la légalisation. Il préconise ainsi, dans la mesure du possible, de mettre en place des systèmes de monitoring en amont, qui permettront aux régulateurs de disposer de données adéquates sur les questions essentielles comme l'augmentation de la consommation chez les jeunes, les accidents de la route, etc.

La capacité d'innovation dont fait preuve l'industrie du cannabis ainsi que le poids de celle-ci dans les décisions réglementaires s'illustre à travers les batailles que se livrent régulateurs et lobbystes. Certains épisodes ont été marqués par un alignement assez rapide de l'industrie sur les décisions des régulateurs (comme pour les produits comestibles où les opérateurs se sont rapidement rendu compte qu'il n'était pas dans leur intérêt que les cas de surdose de cannabis fassent les gros titres de la presse). Dans d'autres situations, les discussions sont beaucoup plus difficiles (comme le cas des pesticides autorisés pour cultiver le cannabis, où l'industrie fait régulièrement pression pour lever les restrictions).

Le **Canada** est un exemple de forte présence étatique (à travers le rôle donné au Ministère de la Santé), convergente avec des intérêts économiques. En effet, même si plusieurs entreprises de cannabis cotées en bourse sont installées au Canada, et que la dimension marchande existe dans les différents projets proposés par les provinces, les règles mises en place répondent largement à des

préoccupations de santé publique. Elles s'inscrivent ainsi dans un double objectif d'augmenter l'âge d'initiation et d'améliorer la qualité des produits, tout en diminuant les taux de consommation et surtout de consommation problématique.

Le **modèle uruguayen** est, si l'on se place dans une perspective de santé publique, le plus attractif. La prudence adoptée en matière de commercialisation du cannabis (notamment avec la limitation du taux de THC à 2% dans un premier temps ainsi que la lenteur de la mise en oeuvre du modèle) a d'abord été vue comme le signe d'un dysfonctionnement, avant d'être aussi perçue comme un atout pouvant garantir au régulateur un cheminement plus serein. Mais, les mesures de contrôle strict envers les consommateurs - notamment le très controversé registre des consommateurs - restent des obstacles à l'adhésion au modèle. Même si les études manquent, les acteurs de terrain reconnaissent qu'il existe de fortes résistances chez les consommateurs à s'enregistrer auprès de l'organe régulateur, et ils confirment l'émergence d'un marché gris où le cannabis produit légalement à l'intérieur des clubs est souvent revendu dans les réseaux de leurs membres.

Enfin, le cas de la **Jamaïque** illustre un tournant où la question est de moins en moins « pourquoi réguler » et de plus en plus « comment réguler ». L'objectif assumé des autorités est de mettre en place un système de régulation permettant de contribuer au développement économique du pays. Le modèle vise ce but mais est restreint par d'autres objectifs de santé publique et de relations internationales.

ANNEXES :

STRUCTURES DE RÉGULATION PAR CAS

PAYS-BAS	
Les coffee shops en chiffres (2017)	567 coffee shops répartis sur 103 municipalités. 70% des 390 municipalités n'autorisent pas les coffee shops (essentiellement des petites villes). Dans 81% des municipalités qui tolèrent la vente, le seuil maximum de coffee shops est atteint (dans 8%, le nombre de coffee shops le dépasse).
Régulateur	La supervision de la régulation revient aux autorités locales (police et municipalité)
Possession, culture, et consommation	
Possession personnelle	La possession de 5 grammes est tolérée - La possession de plus de 5 grammes peut entraîner, selon la loi, une amende allant jusqu'à 3 500 euros – La possession de plus de 30 grammes est passible, selon la loi, de 2 ans d'emprisonnement maximum et/ou d'une amende allant jusqu'à 16 750 euros.
Auto-culture	La culture jusqu'à 5 plants est tolérée. Elle n'est pas considérée comme une priorité pour la police (le risque encouru est de se faire confisquer ses plants).
Âge minimum	18 ans
Consommation sociale	La consommation est permise dans les coffee shops. Le tabac y est interdit, même si en pratique, cette règle est plus ou moins respectée en fonction des municipalités et des coffee shops.
Conduite sous influence	Des tests salivaires sont effectués depuis 2017. Les sanctions comprennent : amendes, suspension de permis de conduire (pour une durée maximale de 5 ans) et/ou emprisonnement en fonction de la gravité du délit. Seuil : 3 microgrammes par litre de sang.
Distribution	
Limite par transaction	Maximum 5 grammes par transaction et par jour (dans les faits, il est quasiment impossible pour les coffee shops de le contrôler).
Prix	Pas de contrôle des prix (moyenne : 10 euros par gramme)
Taxes	Les coffee shops ne paient pas de TVA , mais paient l'impôt sur les sociétés.
Octroi des licences et restrictions	

Conditions acquisition Licence de production	Aucun contrôle puisque la production demeure illégale. Le cannabis vendu dans les coffee shops est issu des productions domestiques mais est aussi importé (Espagne, Albanie, Belgique, Maroc).
Conditions acquisition licence de distribution	Vérification du casier judiciaire pour évaluer les éventuelles connexions avec des réseaux criminels. En cas de doutes suffisant, les municipalités peuvent refuser d'attribuer une licence. Doit se situer dans la limite de coffee shops fixée par la municipalité.
Restrictions sur l'activité commerciale	- Les coffee shops ne doivent pas être à moins de 250 à 350 mètres d'une école. - Pas d'alcool vendu sur place - Pas de stock supérieur à 500 grammes
Frais de licence	Aucun.
Restrictions locales	Les municipalités ont le pouvoir de décider si elles autorisent les coffee shops sur leur territoire. Certaines municipalités appliquent le <i>Wietpas</i> , qui requiert d'être résident aux Pays-Bas pour pouvoir y accéder.
Réglementation sur le produit, l'emballage, et le marketing	
Contrôle qualité	Aucun contrôle de qualité requis puisque la production demeure illégale.
Variété de produits	Le cannabis est vendu sous forme de fleur de cannabis (la plus courante) ou de résine (haschisch). Il n'existe pas de limite sur le type de produits vendus , mais étant donné que la production demeure illégale, il n'existe pas d'industrie de transformation de la matière première (et donc, pas de produits dérivés comme aux États-Unis tels que boissons, bonbons, huiles, crèmes, concentrés). Néanmoins, les coffee shops proposent souvent un à deux choix de cannabis sous forme de comestibles.
Limite de THC	Pas de limite sur le taux de THC , malgré une tentative par le gouvernement de le limiter à 15%. Certains coffee shops testent la concentration en THC de leurs produits et peuvent ainsi en informer leurs clients, mais ce n'est pas obligatoire.
Emballage Publicité	Pas de normes d'emballage. Aucune publicité. Aucune représentation explicite de cannabis ou de feuille de cannabis n'est admise, ni à l'extérieur des coffee shops, ni dans les produits promotionnels qu'ils peuvent distribuer (briquets, autocollants, etc.).

ESPAGNE

Les cannabis social clubs en chiffres (2017)	Estimation de 800 à 1000 clubs en 2016.
Régulateur	Pas de régulateur, mais 12 fédérations de clubs qui fournissent des directives de bonnes pratiques.
Possession, culture, et consommation	
Possession personnelle	L'usage et la possession de drogues dans les lieux privés n'est pas considéré comme un crime ni un délit.
Auto-culture	La culture de 2 plants de cannabis est tolérée.
Âge minimum	18 ans.
Condition d'accès supplémentaire	Adhésion par parrainage Certains clubs imposent un délai de 2 semaines ou certains critères de résidence afin de limiter la présence de touristes.
Consommation sociale	Le cannabis est distribué sur place, et des quantités limitées peuvent être emportées par les membres.
Conduite sous influence	Tests salivaires, tolérance zéro.

Distribution

Limite transactions	Les quantités accordées par jour se situent en général entre 2 et 3 grammes maximum.
Prix	Le prix se situe en moyenne entre 4,5 euros et 15 euros le gramme. Les frais versés par les adhérents doivent couvrir les dépenses engagées par le club, et les bénéfices économiques doivent être réinvestis dans les associations.
Taxes	Les CSC paient les cotisations de sécurité sociale des employés, l'impôt sur le revenu des sociétés et, dans certains cas, la TVA sur les produits vendus.

Octroi des licences et restrictions

Conditions acquisition licence de production	Aucune licence requise et aucune surveillance réglementaire officielle.
Conditions acquisition licence de distribution	Aucune licence requise et aucune surveillance réglementaire officielle.
Restrictions sur l'activité commerciale	Les fédérations recommandent aux clubs de ne pas dépasser un nombre trop important de membres (650 étant la limite basse).
Frais de licence	Aucun.
Restrictions locales	Aucune restriction sur l'implantation géographique des clubs.

Réglementation sur le produit, l'emballage, et le marketing

Contrôle qualité	Pas de test obligatoire officiel, certains clubs testent cependant la composition microbiologique des produits tels que la présence de pesticides.
-------------------------	--

Contrôle traçabilité	Les employés de clubs ou les membres bénévoles supervisent la production en vertu d'un code de conduite informel.
Variété de produits	Principalement des fleurs séchées de cannabis, bien que des produits comestibles, des huiles et d'autres préparations soient aussi disponibles.
Limite de THC	Pas de test obligatoire officiel, certains clubs testent cependant la quantité de CBD.
Emballage	Pas de réglementation en matière d'emballage.
Publicité	Aucune publicité (pour les produits ou pour les clubs) n'est autorisée.

ÉTATS-UNIS

	Colorado Population : 5'600'000	Washington Population : 7'500'000	Oregon Population : 4'200'000	Alaska Population : 738'000
Date légalisation	2012	2012	2014	2014
Date ouverture au marché	2014	2014	2015	2016
Nom de l'initiative	Colorado Marijuana Legalization Initiative, Amendment 64	Washington Marijuana Legalization and Regulation, Initiative 501	Oregon Legalized Initiative, Measure 91	Alaska Marijuana Legalization, Ballot Measure 2
Pourcentage votes favorables	55.32%	55.7%	56.11%	53.23%
Régulateur	Marijuana Enforcement Division, Department of Revenue	State Liquor and Cannabis Board	Oregon Liquor Control Commission	Alcohol & Marijuana Control Office, Department of Commerce, Community, and Economic Developmen t
Evaluation	Le Département de la Santé doit fournir une évaluation tous les deux ans sur les effets sur la santé	Le Washington State Institute doit évaluer les impacts en matière de santé, sécurité, économie, chaque année de 2015 à 2032	--	--

Possession, culture, et consommation

Possession personnelle	1 once (un quart d'once pour les non-résidents)	1 once	1 once	1 once
Auto-culture	6 plants	Interdit	4 plants par foyer	6 plants
Âge minimum	21	21	21	21
Consommation sociale	À Denver uniquement, après autorisation, pour les comestibles et les vaporisateurs	Interdit, sous certaines conditions, tolérée lors d'évènements festifs et publics	Interdite après une tentative en 2016 et 2017 pour avoir des « cannabis lounge »	Tentative en 2017 d'avoir des cannabis lounge
Conduite sous influence	5ng de THC par litre de sang	5ng de THC par litre de sang	Tolérance zéro	Tolérance zéro

Distribution

Limite par transaction	1 once (un quart d'once pour les non-résidents)	1 once	1 once	1 once
Prix	Le marché fixe le prix	Le marché fixe le prix	Le marché fixe le prix	Le marché fixe le prix
Taxes	15% sur le prix de gros + 8% au détail (au lieu de 10%, depuis juillet 2017)	37% de droit d'accise + 8% de taxe d'État sur les ventes	17% de droit d'accise + 2% taxe locale (selon les localités)	50 dollars / 28.5g (soit 20% de taxes sur les ventes)

Attribution des recettes fiscales	40 millions pour la construction d'écoles, le reste pour l'organe régulateur ; la police ; les services de santé, de prévention et de traitement. Une partie est redistribuée aux municipalités qui en font un usage local, à l'exemple de Denver qui a choisi les programmes de foyers d'hébergement.	Services de santé (55%), services de prévention et de traitement (25%), le reste pour la recherche évaluative ; l'organe régulateur ; la construction de bâtiments publics.	Écoles (40%), services de santé mentale (20%), police (15%), villes (10%), comtés (10%), prévention (5%).	Programmes de prison pour prévenir la récidive (24%) ; centres communautaires (10%) ; services de santé (33%) ; programmes de prévention contre la violence domestique et le harcèlement sexuel (33%).
--	--	---	---	--

Octroi des licences et restrictions

Conditions acquisition licence de production & distribution	2 années de résidence ; Casier judiciaire vierge	6 mois de résidence ; Casier judiciaire vierge	Pas de condition de résidence	1 an de résidence
Restrictions sur l'activité commerciale	Pas de limites de nombre et taille de licences	Pas plus de 3 licences, chacune sur un comté différent, ne représentant pas plus de 33% des licences sur un comté ou une ville ; Limite de taille de production.	Pas de limites de nombre et taille de licences.	Pas de limite de nombre et taille de licences.

Restrictions sur la structure du marché (horizontal / vertical)	Intégration verticale requise au début, puis simplement permise.	Intégration horizontale (verticale autorisée sous des conditions limitées).	Intégration verticale autorisée.	Intégration verticale autorisée.
Frais de licence	2750\$ (producteurs et intermédiaire) + 2750\$ annuel. 5000\$ (vendeurs) + 3750\$ annuel.	250\$ (producteurs, intermédiaire, vendeurs) + 1000\$ annuel.	250\$ (producteurs, intermédiaire, vendeurs). + entre 1'000 et 4'750\$ annuel en fonction du type d'activité.	1000\$ + entre 1000 et 5000\$ annuel en fonction du type d'activité.
Restrictions locales	Localités peuvent interdire l'implantation de commerces de cannabis.	Implantation interdite à moins de 300 mètres d'une école.	Localités peuvent interdire l'implantation de commerces de cannabis.	Implantation interdite à moins de 150 mètres d'une école. Localités peuvent interdire l'implantation de commerces de cannabis.

Réglementation sur le produit, l'emballage, et le marketing

Contrôle qualité	Pesticides ; Ratio THC/CBD ; contaminants micro organiques; humidité.	Pesticides ; Ratio THC/CBD ; contaminants micro organiques; humidité.	Pesticides ; Ratio THC/CBD ; contaminants micro organiques; humidité.	Pesticides ; Ratio THC/CBD ; contaminants micro organiques; humidité.
Limite de THC	Pas de limite sauf sur les dosages des comestibles (10mg de THC par unité).	Pas de limite sauf sur les dosages des comestibles (10mg de THC par unité).	Pas de limite sauf sur les dosages des comestibles (5mg de THC par unité).	Pas de limite sauf sur les dosages des comestibles (5mg de THC par unité).

Emballage	Paquets opaques, résistants, indiquant contenus et quantité de THC, label THC. Pas de designs attractifs pour les enfants.	Paquets opaques, résistants (pour les comestibles), indiquant contenus et quantité de THC. Pas de designs attractifs pour les enfants.	Paquets opaques, résistants (pour les comestibles), indiquant contenus et quantité de THC.	Paquets opaques, résistants (pour les comestibles), indiquant contenus et quantité de THC, label THC.
Publicité	Interdiction de toute publicité dans les lieux publics. Publicité autorisée à la télévision si l'annonceur peut prouver que pas plus que 30% de l'audience à moins de 21 ans.	Publicité autorisée, mais doit contenir un message de prévention. Pas de coupons de réduction.	Publicité autorisée, mais doit contenir un message de prévention.	Publicité autorisée, mais doit contenir un message de prévention. Pas de coupons de réduction.

ÉTATS-UNIS (SUITE)

	Californie Population : 39'800'000	Nevada Population : 3'000'000	Massachussets – <i>Provisoire</i> Population : 6'900'000	Maine – <i>provisoire</i> Population : 1'300'000
Date légalisation	2016	2016	2016	2016
Date ouverture marché	2018	2017	Juillet 2018	2019 (à venir)
Nom initiative populaire	California Proposition 64	Nevada Marijuana Legalization, Question 2	Massachussets Marijuana Legalization, Question 4	Maine Marijuana Legalization , Question 1
Pourcentage votes favorables	57.13%	54.47%	53.66%	50.26%
Régulateur	Bureau of Marijuana Control	Nevada Department of Taxation	Cannabis Control Commission	Department of Administrati on and Financial Services (inclut le Bureau of Alcoholic Beverages and Lottery Operations)
Evaluation	10 millions de dollars alloués de 2018 à 2028 aux universités publiques pour évaluer l'implémentation de l'Amendment 64.	Non renseigné	Possibilité pour les programmes de recherche scientifique de cultiver et acheter du cannabis afin de mieux comprendre les effets du cannabis sur la santé.	Non renseigné

Possession, culture, et consommation

Possession personnelle	1 once	1 once	1 once	1 once
Auto-culture	6 plants, du moment qu'ils ne sont pas visibles	6 plants à condition de vivre à plus de 25 miles d'un dispensaire	6 plants par adulte ; 12 plants par foyer.	6 plants par adulte ; 12 plants par foyer.
Âge minimum	21	21	21	21
Consommation sociale	« Cannabis lounge » autorisés dans certaines villes	Tentative d'autoriser dans les casinos qui a échoué jusqu'à présent.	Licences « Mixed-use », tels des « pots bars », restaurants, salles de yoga, massages, théâtres, où de petites quantités peuvent être vendues et consommées.	Pourrait autoriser les social clubs, mais le cannabis ne pourrait être consommé.
Conduite sous influence	Tolérance zéro	5ng de THC par litre de sang	Tolérance zéro	Tolérance zéro

Distribution

Limite par transaction	1 once	1 once	1 once	1 once
Prix	Le marché fixe le prix.			

Taxes	15% de droit d'accise + 7.25 % de taxes d'État sur les ventes + pourcentage à définir en fonction des municipalités + taxes au poids sur la culture.	15% de droit d'accise + 10% au détail.	17% au détail + 3% de taxes locales.	Pour l'instant, 10% de taxes sur les ventes et 10% de droit d'accise.
--------------	--	--	--------------------------------------	---

Attribution des recettes fiscales	Recherche médicale (2 millions), recherche sur l'impact social (10 millions), California Highway Patrol (pour établir des tests adaptés en matière de conduite sous influence – 3 millions), communautés affectées par la prohibition, prévention, traitement (jusqu'à 50 millions) , police, environnement.	Principalement vers les écoles, le reste pour l'organe régulateur.	À confirmer, mais devrait couvrir les frais de fonctionnement de la régulation.	Redistribué aux localités (5%), police (6%), éducation (6%), le reste pour le fonctionnement général de l'État.
--	--	--	---	---

Octroi des licences et restrictions

Conditions acquisition licence	Pour l'instant, pas de conditions de résidence claires. Programmes « Equity applicants » dans certaines villes (Oakland par exemple) pour soutenir les personnes ayant été condamnées pour commerce illégal de cannabis.	Nombre de licences accordées limité par territoire. Avoir une réserve de 250'000 \$.	Favoriser les personnes issues de communautés ayant été fortement impactées par la guerre à la drogue.	2 ans de résidence.
---------------------------------------	--	--	--	---------------------

Restrictions sur l'activité commerciale	Pour l'instant, des licences de taille « petite » et « moyenne » sont accordées jusqu'à 2023, mais sans limitation de nombre – contrairement à ce qui était attendu.	Pour les premiers 18 mois (jusqu'à novembre 2018), seuls les opérateurs de cannabis médical sont autorisés à demander une licence pour produire du cannabis récréatif.	Limites sur le nombre de licences, fixées par l'État (en taille totale), et les municipalités peuvent limiter le nombre de points de distribution. 40% au minimum des opérateurs ne doivent pas dépasser une culture de plus de 280 m ² .	Limites de taille et nombre. 40% des licences vont pour les petits producteurs (jusqu'à 0,3 hectare), et 60% vont pour les producteurs moyens (0,3 à 1 hectare)
Restrictions sur la structure du marché (horizontal / vertical)*	Intégration verticale possible pour les « microbusiness », sinon, intégration horizontale.	Intégration verticale permise.	Intégration verticale permise.	Pour l'instant, intégration horizontale.
Frais de licence	1'000\$ annuel + frais applicables en fonction du volume de l'activité (pour un commerce, entre 4'000 et 72'000\$).	5'000\$ pour demander une licence, puis entre 15'000 et 30'000 en fonction du type d'activité + 3'000\$ annuelle.	De 1'000 à 5'000 dollars en fonction du domaine d'opération. Pas de frais pour les personnes issues de communautés défavorisées.	De 2'5000 à 30'000 en fonction du domaine d'activité et du volume, + 250\$ annuelle.
Restrictions locales	Localités peuvent interdire l'implantation de commerces de cannabis. Implantation interdite à moins de 180 mètres d'une école. Livraisons possibles dans un cadre strictement encadré.	Implantation interdite à moins de 300 mètres d'une école. Localités peuvent interdire l'implantation de commerces de cannabis dans les quartiers résidentiels.	Localités peuvent interdire l'implantation de commerces de cannabis. Livraisons possibles dans un cadre strictement encadré.	Localités peuvent interdire l'implantation de commerces de cannabis.

Réglementation sur le produit, l'emballage, et le marketing

Contrôle qualité	Pesticides (restrictions plus sévères que dans les autres États) ; Ratio THC/CBD ; contaminants micro organiques; humidité.	Pesticides ; Ratio THC/CBD ; contaminants micro organiques; humidité.	Pesticides ; Ratio THC/CBD ; contaminants micro organiques; humidité.	Pesticides ; Ratio THC/CBD ; contaminants micro organiques; humidité.
Limite de THC	Pas de limite sauf sur les dosages des comestibles (10mg de THC par unité).	Pas de limite sauf sur les dosages des comestibles (10mg de THC par unité).	Limite à définir.	Non renseigné.
Emballage	Paquets opaques, résistants, indiquant contenus et quantité de THC, label THC. Pas de designs attractifs pour les enfants.	Paquets opaques, résistants, indiquant contenus et quantité de THC, label THC. Pas de designs attractifs pour les enfants.	Paquets opaques, résistants, indiquant contenus et quantité de THC, label THC. Pas de designs attractifs pour les enfants.	Paquets opaques, résistants, indiquant contenus et quantité de THC.
Publicité	Autorisée aux endroits où 70% du public au moins a plus de 21 ans.	Interdite à la TV, radio, et autres médiums lorsque plus de 30% de l'audience a moins de 21 ans.	Pas de régulations pour l'instant.	Restrictions si plus de 85% de l'audience a moins de 21 ans.

CANADA -- NIVEAU FÉDÉRAL

Population : 36'700'000

Régulateurs	Organismes législatifs et réglementaires régissant le cannabis dans chaque province. Trois modèles possibles : un monopole gouvernemental centralisé (même modèle que l'alcool), un modèle d'entreprises privées, ou un modèle hybride. La plupart des provinces ont fait le choix du monopole d'État.
--------------------	---

Possession, culture, et consommation

Possession personnelle	30 grammes en public
Auto-culture	Jusqu'à 4 plants de maximum 100 cm par foyer
Âge minimum	18 ans (19 ans dans les provinces dont l'âge d'accès à l'alcool est de 19 ans).
Consommation sociale	Pas de consommation sociale à présent, mais à l'étude en Colombie-Britannique, Alberta, et pour certains événements dans d'autres provinces et territoires.
Conduite sous influence	Loi C-46, adopte les dispositions pour l'alcool la consommation de cannabis. Elle détermine le Code criminel qui s'applique dans toutes les provinces et territoires canadiens. En plus des sanctions prévues par le cadre fédéral peuvent s'ajouter des sanctions additionnelles pour la conduite avec facultés affaiblies en vertu des lois provinciales.

Distribution

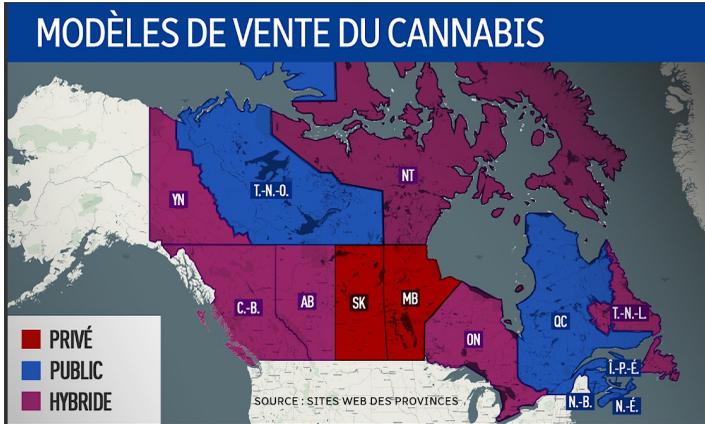
Limite par transaction	Maximum 30 grammes par achat.
Prix	Pas de contrôle du prix.
Taxes	Non communiqué.
Limite de THC	Pas de limite.

Octroi des licences et restrictions

Conditions acquisition licence de production	Soumis au contrôle de Santé Canada , les critères reposent principalement sur : <ul style="list-style-type: none">- la sécurité physique des lieux (critères de sécurité imposés, souvent très coûteux)- la qualité des produits mis sur le marché (bonnes pratiques de production)- le profil de la personne candidate Certaines provinces (comme au Québec, par l'intermédiaire de la Société québécoise du cannabis) pourront sélectionner les producteurs auprès desquels elles souhaiteraient s'approvisionner. La micro-culture sera autorisée (seuil défini maximal de 200m ² de culture). Des discussions sont en cours afin qu'une personne ne puisse pas combiner plusieurs licences de micro-culture.
Conditions acquisition licence de distribution	Soumis aux provinces et territoires. Restriction pour les personnes ayant fait l'objet de condamnation dans le domaine des drogues dans certaines provinces et territoires.

Restrictions sur l'activité commerciale	La majorité des provinces et territoires prévoient un nombre limite de licences de distribution, sauf la Colombie-Britannique. Certaines provinces et certains territoires prévoient la possibilité d'avoir un point de vente commun alcool / tabac (Territoires du Nord-Ouest ; Nouvelle-Écosse et Colombie-Britannique sous conditions).
Frais de licence	Divers types de frais qui vont de 400\$ à 7500 \$ en fonction des types de permis et des localités.
Restrictions locales	Des restrictions locales s'appliquent dans la plupart des provinces et territoires.
Réglementation sur le produit, l'emballage, et le marketing	
Contrôle qualité	Contrôle de la composition, concentration, pureté, qualité ou toute autre propriété du cannabis.
Contrôle traçabilité	Système de contrôle de la graine à la plante requis.
Variété de produits	Pour l'instant, seuls l'herbe, l'huile, les graines, ou les plantes de cannabis seront disponibles à la vente. D'autres formes (comestibles) seront disponibles courant 2019.
Emballage	Emballage neutre, avec les informations suivantes : nom de l'entreprise, nom de la variété, prix, quantités de THC et CBD, avertissements. Pas de designs attractifs pour les enfants.
Publicité	Pas de promotion commerciale autorisée, mais de manière limitée est possible dans les lieux interdits aux mineurs.

Figure 1: La vente de cannabis en carte



Source : radio-Canada.ca

Figure 2: Type de commerce



Source : radio-Canada.ca

CANADA – NIVEAU PROVINCIAL (1)¹⁰⁶

Provinces	Terre-Neuve et Labrador	Île du Prince Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba
Modèle de vente	Public – privé. La Newfoundland and Labrador Liquor Corporation peut exploiter des magasins de vente au détail dans les secteurs de la province pour lesquels aucun détaillant privé n'a exprimé d'intérêt.	Public. Toutes les ventes sont faites par le secteur public.	Public-privé. Le cannabis est vendu dans certains magasins de la Nova Scotia Liquor Corporation, mais dans une section distincte.	Public. Toutes les ventes sont faites par le secteur public.	Public. Toutes les ventes sont faites par le secteur public.	Public-privé. Les modalités de la vente par des détaillants privés restent à déterminer.	Privé. Les ventes se font toutes par l'intermédiaire de titulaires de permis, sélectionnés au terme d'un appel à propositions.
Organisme chargé de la distribution	Newfoundland and Labrador Liquor Corporation (NLQ)	PEI Cannabis Management Corporation	Nova Scotia Liquor Corporation	Société des alcools du N-B, par l'entremise d'une filiale, la Société de gestion du cannabis	Société québécoise du cannabis	Régie des alcools de l'Ontario (LCBO), par l'entremise d'une filiale, Ontario Cannabis Store	Régie des alcools, des jeux et du cannabis du Manitoba

- 106 Données issues du *Sommaire des réglementations provinciales et territoriales sur le cannabis*, Centre canadien sur les dépendances et l'usage des substances, date de dernière révision : 22 Octobre 2018 <http://www.ccsa.ca/Resource%20Library/CCSA-Canadian-Provincial-Territorial-Cannabis-Regulations-Summary-2018-fr.pdf> (consulté le 15 décembre 2018).

Provinces	Terre-Neuve et Labrador	Île du Prince Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba
Culture à domicile (par foyer)	4 plants	4 plants inaccessibles aux mineurs	4 plants	Possession, culture, et consommation			
				À l'extérieur : enclos verrouillé de minimum 1,52 m.	Interdit	4 plants	Interdit
				À l'intérieur : espace distinct verrouillé			
Âge minimum	19	19	19	19	18 (possiblement, 21 ans prochainement)	19	19
Consommation sociale	Non	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	Non
Consommation dans les lieux publics	Non - et non autorisé dans les endroits où il est possible de fumer du tabac	Non – à l'exception de certains espaces publics désignés	Interdit là où il est interdit de fumer du tabac	Non	Limité – quelques exceptions : lieux couverts, aubris et lieux fréquentés par des mineurs	Non	--
Conduite sous influence (sanctions additionnelles au Code criminel fédéral)	Suspension de permis de 7 jours à 3 mois (peines alourdies pour les jeunes conducteurs et en fonction des taux constatés) et mise en fourrière du véhicule pendant 7 jours.	Peine alourdie si présence de personnes mineures dans le véhicule.	Tolérance zéro pour les titulaires de permis à déviance graduelle.	Sans sanctions administratives, sensibilisation du conducteur et tolérance zéro pour les conducteurs de moins de 21 ans.	Tolérance zéro; sanctions administratives, dont suspension du permis.	Tolérance zéro pour les jeunes conducteurs; suspension administrative du permis.	Suspension du permis pendant 24 heures selon les circonstances.

Provinces	Terre-Neuve et Labrador	Île du Prince Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba
	Distribution						
Prix	Prix courants établis par Cannabis NL	--	--	--	--	--	Majoration de 0,75 \$/gramme chez les distributeurs, plus 9 %
Livraison	Oui	Oui	Oui	Oui	--	--	Oui
	Octroi des licences et restrictions						
Restrictions acquisition licences	Personnes ayant fait l'objet de certaines condamnations (notamment trafic et infractions criminelles passibles d'une peine d'emprisonnement d'un an ou plus)	--	--	--	--	--	--
Restrictions sur l'activité commerciale	41 permis au début	4 dans 4 villes	9	20	20 au début	Aucun magasin jusqu'à avril 2019, uniquement en ligne pour l'instant. Puis 25 points de vente seront autorisés en avril.	Plus d'une trentaine pendant la première année ; objectif que 90% des résidents aient accès à un magasin en 30 minutes ou moins d'ici deux ans

Provinces	<i>Terre-Neuve et Labrador</i>	<i>Île du Prince Édouard</i>	<i>Nouvelle- Écosse</i>	<i>Nouveau Brunswick</i>	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Manitoba</i>
Frais de licence	--	--	--	Sans objet	Sans objet	Non disponible	Non disponible
Utilisation des taxes	--	--	--	2 % des ventes brutes iront à des activités d'éducation et de sensibilisation.	Reversées au Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis, au moins 25 M\$/année de 2018 à 2023.	--	Les détailants autorisés doivent reverser 6 % des recettes à un fonds de responsabilité sociale qui servira à financer des activités axées sur la sensibilisatio n, la sécurité, la santé et la dépendance.
Restrictions locales	La demande de permis peut être refusée si l'emplacement va à l'encontre de l'intérêt public.	Non	Non	Non	Non	Oui, jusqu'au 22 janvier 2019 les magasins situés sur les réserves doivent recevoir l'approbation du conseil municipal.	Possibilité de tenir un plébiscite.

Provinces	<i>Terre-Neuve et Labrador</i>	<i>Île du Prince Édouard</i>	<i>Nouvelle- Écosse</i>	<i>Nouveau Brunswick</i>	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Manitoba</i>
Réglementation sur le produit, l'emballage, et le marketing							
Variété de produits	Établie par la NLQ	Cannabis séché, et huile, graines et semis de cannabis.	--	--	--	--	--
Emballage	Le produit est préemballé par le producteur et ne peut être modifié par le détaillant.	--	--	--	--	--	--
Publicité	Interdiction d'exposer ou de promouvoir le cannabis ou ses accessoires en ligne, à l'intérieur et à l'extérieur d'un point de vente.	--	--	Le produit ne peut cibler les jeunes de moins de 19 ans ou être étalé à leur vue. Les illustrations ne peuvent occuper un espace supérieur à 10 % de la surface.	Aucune association de marque avec des services sportifs, culturels, sociaux ou sanitaires, un établissement de recherche ou un événement.	--	--

CANADA – NIVEAU PROVINCIAL (2)¹⁰⁷

Provinces*	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut
Modèle de vente	Privé. Pour pouvoir offrir la vente en ligne, les détaillants doivent disposer d'un magasin physique.	Public – privé. Vente en ligne relève du secteur public / magasins physiques relèvent du secteur privé.	Public – privé. Modèle combiné de vente publique et privée semblable à celui en place pour l'alcool.	Public – privé. Les modalités de la vente privée restent à déterminer.	Public. Premières ventes faites par la Société des alcools.	Public – privé. La Société des alcools et du cannabis du Nunavut peut vendre le cannabis en ligne, dans des magasins de détail et par l'entremise d'agents).
Organisme chargé de la distribution	Régie des alcools et des jeux de hasard de la Saskatchewan (SLGA)	Alberta Gaming and Liquor Commission (AGLC)	Liquor and Cannabis Regulation Branch (LCRB)	Commission des permis de vente de cannabis	Société des alcools	Société des alcools et du cannabis

- ¹⁰⁷ Données issues du Centre canadien sur les dépendances et l'usage de substance, *Sommaire des réglementations provinciales et territoriales sur le cannabis*, date de dernière révision : 22 Octobre 2018, <https://app.povwerbi.com/view?e=eyJrIjoieTYTENDIjYjertM2RjMS00NGZklTg1NjUtdMze4ZjM4M2YzZDAwIiwidCI6IjRkYzk5ZWJkLTAYjEe-NDk0NS04NDNDIiw1TgZjIkwZGVRkYWU4NjVj9> (consulté le 15 décembre 2018).

Possession, culture, et consommation

Provinces*	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut
Auto-culture	4 plants	4 plants	4 plants, hors de vue	4 plants	4 plants	Interdite pour l'instant
Âge minimum	19	18	19	19	19	19
Consommation sociale	Non.	Non, peut-être à l'avenir, selon les règlements municipaux.	Non, peut-être à l'avenir.	Autorisation nécessaire.	Possibilité de se procurer un permis pour occasion spéciale.	Autorisation nécessaire.
Consommation dans les lieux publics	Non.	Limité – non autorisé dans des lieux fréquentés par des enfants ou des endroits où il est interdit de fumer du tabac ou de vapoter.	Interdit là où il est interdit de fumer du tabac (par ex., lieux publics couverts, plages, près des terrains de jeux, sentiers publics, locaux sportifs, patios de restaurants).	Non.	Limité – quelques exceptions : lieux couverts, aubribus et lieux fréquentés par des mineurs.	Limité – non autorisé dans les endroits où il est interdit de fumer du tabac.
Conduite sous influence (sanctions additionnelles au Code criminel fédéral)	Tolérance zéro et suspensions administratives, dont suspension du permis, participation obligatoire à un programme d'éducation et mise en fourrière de 3 à 60 jours.	Mêmes pénalités de suspension de permis et saisie du véhicule qui s'appliquent en cas d'alcool au volant.	Suspension de 90 jours pour conduite avec facultés affaiblies. Tolérance zéro pour les nouveaux conducteurs qui participent au programme de conduite accompagnée.	--	Tolérance zéro pour les conducteurs de moins de 21 ans et de véhicules commerciaux; suspensions administratives.	Suspension de 24 heures à 30 jours pour les mineurs et jeunes conducteurs.

Provinces*	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Numavut
Prix	--	--	--	--	--	--
Livraison	Oui.	Uniquement pour les ventes en ligne faites auprès de l'État.	Uniquement pour les ventes en ligne faites sur un site géré par l'État.	--	Par la poste ou autre.	Possibilité envisagée d'instaurer un système de permis d'importation.
Restrictions acquisition licences	Interdit d'avoir des intérêts dans plus d'un point de vente par ville.	Entreprise doit être indépendante des autres entreprises qui appartiennent au demandeur. Aucune personne ou entité ne peut détenir plus de 15 % des permis émis par la province.	Vérification des antécédents d'implication dans le crime organisé. Les titulaires de permis et les franchisés peuvent détenir des parts dans un maximum de huit magasins de détail ou franchises.	Non-résidents du Canada. Personnes avant fait l'objet de certaines condamnations.	--	--
Restrictions sur l'activité commerciale	51 permis de vente au détail dans 32 villes, pour les trois premières années.	250 magasins de détail la 1 ^{ère} année.	Aucun nombre maximal.	1 au début.	6 au départ (points de vente commun avec l'alcool).	0 au départ, en ligne uniquement.
Frais de licence	Permis de vente : frais d'ouverture de dossier de 1000 \$; frais de demande de permis de 2000 \$; frais annuels pour les permis de 3000 \$ pour les villes et de 1500 \$ ailleurs. Frais d'enregistrement des producteurs : 500 \$.	Frais de demande de permis de 400 \$; frais annuel de permis de 700 \$; dépôt de 3000 \$ pour la vérification des antécédents. Les municipalités peuvent exiger d'autres frais.	Frais de demande de permis : 7500 \$; frais de permis pour la première année : 1500 \$; frais annuel de renouvellement : 1500 \$. Des frais de contrôle de sécurité sont à ajouter.	--	--	--

Provinces*	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut
Utilisation des taxes	--	--	Recettes d'abord utilisées pour couvrir les frais d'administration du Cannabis Distribution Act.	Gérées par le Fonds de la société de distribution de cannabis.	Fonds renouvelable (boissons alcoolisées).	--
Restrictions locales	Oui, pour les municipalités et les réserves.	Oui, zone tampon de 100m près des écoles, garderies et centres communautaires. Refus local possible.	Oui, l'administration locale doit être avisée des demandes de vente au détail et formuler un avis (refus ou approbation).	Période d'avis de 3 semaines pendant laquelle toute partie peut s'opposer à une demande de permis.	Le ministère doit tenir compte de l'avis de la municipalité. Restriction ou interdiction sont possibles par le biais d'un plébiscite.	Préavis de 2 à 3 mois au cours duquel la municipalité et les résidents peuvent donner leur point de vue.
Variété de produits	Interdit que l'apparence, la forme ou les autres caractéristiques du produit ciblent les jeunes.	--	--	--	--	--

Provinces*	<i>Saskatchewan</i>	<i>Alberta</i>	<i>Colombie-Britannique</i>	<i>Yukon</i>	<i>Territoires du Nord-Ouest</i>	<i>Nunavut</i>
Emballage	--	--	Le produit est préemballé par le producteur et ne peut être modifié par le détaillant.	--	--	--
Provinces*	<i>Saskatchewan</i>	<i>Alberta</i>	<i>Colombie-Britannique</i>	<i>Yukon</i>	<i>Territoires du Nord-Ouest</i>	<i>Nunavut</i>
Publicité	--	Publicité autorisée uniquement dans les lieux interdits aux mineurs. Interdit d'utiliser dans la publicité des termes ou des graphiques à connotation médicale, sanitaire ou pharmaceutique.	Les titulaires de permis ne peuvent promouvoir la vente de catégories ou de marques particulières de cannabis.	--	--	--

URUGUAY	
Le modèle uruguayen en chiffres (2017)	22'000 consommateurs enregistrés pour la vente en pharmacie 83 cannabis clubs enregistrés 12 pharmacies (initialement, 16) 11 des 19 départements disposent de points de distribution 8'000 auto-cultivateurs
Régulateur	IRCCA (<i>Instituto de regulación y control del cannabis</i>)
Possession, culture, et consommation	
Possession personnelle	40 grammes
Auto-culture	Jusqu'à 6 plants par foyer.
Âge minimum	18 ans
Consommation sociale	La consommation est soumise aux mêmes lois anti-tabac, et est donc interdite dans les lieux publics en intérieur. Certains clubs prévoient des espaces pour que les membres puissent consommer sur place, mais cela n'est pas systématique.
Conduite sous influence	Tolérance zéro, si des traces de THC sont prélevées auprès des conducteurs testés, ils seront considérés en infraction (et risquent une suspension de permis pour 6 mois pour une première infraction, 1 an pour une deuxième, à vie pour une troisième).
Distribution	
Limite transactions	Maximum 40 grammes par mois (pharmacie comme cannabis clubs) par consommateur, et 10 grammes par semaine. Maximum 480 grammes par années (auto-culture)
Prix	Contrôle du prix, fixé par l'État, concerne uniquement la vente en pharmacie (initialement autour des \$1,40 le gramme, il a légèrement augmenté au cours de l'année 2018). Le prix n'est pas fixé pour les adhésions aux cannabis clubs (jusqu'à \$450 par mois pour 40 grammes dans certains clubs, soit environ \$6 par gramme).
Taxes	Environ 10% du prix de vente en pharmacies revient à l'IRCCA, qui supervise le contrôle du marché. Cette somme doit servir aussi à financer les campagnes nationales de prévention de l'usage de cannabis.
Octroi des licences et restrictions	
Conditions acquisition licence de production (pour vente en pharmacies)	Soumis au contrôle de l'État , qui fixe les conditions et choisit les candidats (jusqu'à aujourd'hui, deux opérateurs privés sont en charge). Licences valides 2 ans, réévaluées par l'État à chaque demande de renouvellement.
Conditions acquisition licence de distribution	Pharmacies : demande de licence auprès du Ministère de la Santé. Clubs : doivent s'enregistrer comme organisation civile auprès du Ministère de l'Education et de la Culture, puis

	s'enregistrer auprès de l'IRCCA. Au cours de ce long processus, les clubs doivent documenter le type d'infrastructure, la sécurité, les opérations prévues.
Restrictions sur l'activité commerciale	L'approvisionnement aux pharmacies ne peut se faire que par intervalle de 15 jours.
Frais de licence	Aucun.
Restrictions locales	Pas de restrictions locales , mais peu de pharmacies ont accepté de vendre du cannabis. Ainsi, seulement 8 départements uruguayens sur 19 ont des lieux de distribution du cannabis.
Réglementation sur le produit, l'emballage, et le marketing	
Contrôle qualité	Contrôle des pesticides, moisissures, bactéries, résidus de métaux.
Contrôle traçabilité	Système de contrôle via l' <i>Instituto Nacional de Semillas</i> afin de garantir que les graines utilisées ne quittent pas le territoire.
Variété de produits	Le cannabis est vendu sous forme de fleur de cannabis en pharmacies, et il n'existe que 4 variétés disponibles (pour le médical, existe à présent sous forme d'huile de cannabis). Certains cannabis clubs proposent des huiles, notamment pour les personnes qui souhaitent en faire un usage médical.
Limite de THC	Pharmacie : Jusqu'à présent, maximum de 9% de THC ; minimum de 3% de CBD . Volonté politique de ne pas aller au dessus de 15% de THC. Cannabis clubs : pas de taux limite de THC.
Emballage	Paquets opaques de 5 grammes.
Publicité	Aucune publicité admise.

JAMAÏQUE	
Régulateur	Cannabis Licensing Authority
Possession, culture, et consommation	
Possession personnelle	2 onces (56 grammes).
Auto-culture	Jusqu'à 5 plants par foyer pour tous les résidents jamaïcains (considéré comme un usage médical) et nombre illimité sur les lieux de culte pour les Rastafaris.
Âge minimum	18 ans.
Condition d'accès supplémentaire	Touristes : sur déclaration à leur arrivée, peuvent acheter un permis qui leur permettra d'acheter du cannabis à usage médical.
Consommation sociale	Prévue dans les « Herb house ».
Conduite sous influence	Non défini.
Distribution	
Limite transactions	Non défini.
Prix	Pas de régulation de prix.
Taxes	Système de taxation encore incomplet, pour l'instant les seules taxes récoltées proviennent des licences et des permis octroyés aux touristes.
Octroi des licences et restrictions	
Types de licences	11 types de licences, qui s'appliquent pour : a) la production ; b) la transformation ; c) le transport ; d) la distribution ; e) la recherche scientifique
Conditions acquisition licence de production et distribution	Les conditions sont fonction de la taille. Pour les plus petits opérateurs (individuel) : critère de résidence ; pour les entreprises, la majorité des parts doivent appartenir à des résidents jamaïcains ; pour les coopératives, elles doivent avoir effectué une demande d'immatriculation. Restrictions supplémentaires liées au casier judiciaire qui s'appliquent sur les opérateurs individuels et les gérants
Frais de licence	Proportionnels à la taille de l'activité commerciale (3 types de licences).
Restrictions locales	Pas de restrictions locales
Réglementation sur le produit, l'emballage, et le marketing	
Contrôle qualité	Non défini.
Contrôle traçabilité	Non défini.
Variété de produits	Non défini.
Limite de THC	Non défini.
Emballage	Non défini.
Publicité	Non défini.

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES	5
RÉSUMÉ	7
INTRODUCTION	11
CAS N°1: PAYS-BAS	15
1. CONTEXTE LÉGAL	17
1.1. Révision de l'Opium Act (1976)	17
1.2. Orientations nationales / Autonomies locales	18
1.3. Système de régulation	20
2. RÈGLES DE PRODUCTION, DE DISTRIBUTION ET D'ACCÈS	21
2.1. Contrôle de la production, distribution et vente	21
2.1.1. Production	21
2.1.2. Distribution	22
2.2. Limites d'accessibilité au produit	25
2.2.1. Règles liées à l'identité des acheteurs et aux produits achetés	25
2.2.2. Règles liées à l'accès et à la distribution	25
2.3. Encadrement de la consommation	26
2.3.1. Lieux de consommation	26
2.3.2. Conduite sous l'influence de cannabis	26
3. COÛTS ET BÉNÉFICES	27
3.1. Consommation	27
3.2. Qualité des produits	27
3.3. Criminalité	28
3.4. Nuisances dans l'espace public	29
3.5. Séparation des marchés	29
3.6. Tourisme du cannabis	30
3.7. Recettes fiscales	30
4. LE CAS DES PAYS-BAS : UN MODÈLE DÉCENTRALISÉ	31
CONCLUSION	32
BIBLIOGRAPHIE	33

CAS N°2: ESPAGNE	37
1. CONTEXTE LÉGAL	37
2. RÈGLE DE PRODUCTION, DE DISTRIBUTION ET D'ACCÈS	39
2.1. Organisation de la production, distribution et vente	40
2.2. Limites d'accessibilité au produit	41
2.3. Encadrement de la consommation	43
3. COÛTS ET BÉNÉFICES	44
3.1. Consommation	44
3.2. Des clubs à visée marchande	45
CONCLUSION	45
BIBLIOGRAPHIE	46
CAS N°3: ÉTATS-UNIS	49
1. CONTEXTE LÉGAL	51
1.1. La voie de la démocratie directe	51
1.2. Réponses de l'État fédéral	51
1.3. Choix de l'organe régulateur	53
2. RÈGLES DE PRODUCTION, DE DISTRIBUTION ET D'ACCÈS	54
2.1. Contrôle de la production, distribution et vente	54
2.1.1. Production	54
2.1.2. Préparation / distribution	58
2.2. Limites d'accessibilité au produit	60
2.2.1. Règles liées à l'identité des acheteurs et aux produits achetés	60
2.2.2. Règles liées à l'accès et à la distribution	60
2.3. Encadrement de la consommation	61
2.3.1. Lieux de consommation	61
2.3.2. Conduite sous l'influence de cannabis	62
2.4. Recettes fiscales	63
2.4.1. Taxation	63
3. COÛTS ET BÉNÉFICES	64
3.1. Consommation de cannabis	64
3.1.1. Consommation	64
3.1.2. Modes de consommation	66
3.1.3. Le cannabis, substitut ou complément à la consommation d'alcool ?	67
3.1.4. Conduite sous l'influence de cannabis	68
3.2. Coûts et bénéfices sociaux	69
3.2.1. Effets judiciaires	69
3.2.2. Effets sur le marché noir	69

3.3. Le marché du cannabis	70
3.3.1. Lobby de l'industrie	70
3.3.2. Inégalités dans l'accès à l'industrie du cannabis	70
3.3.3. Prix	71
3.3.4. Recettes fiscales	72
3.3.5. Bénéfices économiques plus larges	73
CONCLUSION	74
BIBLIOGRAPHIE	75
CAS N°4: CANADA	77
1. CONTEXTE LÉGAL	78
1.1. Le projet de loi C-45	78
1.1.1. Première étape : recommandations du groupe de travail et processus de consultations	79
1.1.2. Loi C-45	80
1.2. Respect des traités internationaux	81
1.3. Système de régulation, une articulation entre provinces et État fédéral	82
2. RÈGLES DE PRODUCTION, DE DISTRIBUTION ET D'ACCÈS	84
2.1. Contrôle de la production, distribution et vente	85
2.1.1. Production	85
2.1.2. Distribution	87
2.2. Limites d'accessibilité au produit	89
2.2.1. Règles liées à l'identité des acheteurs et aux produits achetés	89
2.2.2. Règles liées à l'accès et à la distribution	90
2.3. Encadrement de la consommation	91
2.3.1. Lieux de consommation	91
2.3.2. Conduite sous l'influence de cannabis	92
3. COÛTS ET BÉNÉFICES PRÉVUS	93
3.1. Prévenir les consommations et réduire les risques	93
3.2. Criminalité et marché noir	94
3.3. Recettes fiscales et bénéfices économiques	95
CONCLUSION	97
BIBLIOGRAPHIE	98
CAS N°5: URUGUAY	101
1. CONTEXTE LÉGAL	102
1.1. 1974, décriminalisation de la consommation de stupéfiants	102
1.2. Le paradigme de la réduction des risques depuis les années 2000	102

1.3. En 2011, un premier projet de loi concernant l'auto-culture et les cannabis clubs	103
1.4. L'IRCCA, coordination et contrôle de la régulation	103
1.5. L'Uruguay et son interprétation des traités internationaux	104
2. RÈGLES DE PRODUCTION, DE DISTRIBUTION ET D'ACCÈS	106
2.1. Contrôle de la production, distribution et vente	106
2.1.1. Production	106
2.1.2. Distribution	108
2.2. Limites d'accessibilité au produit	111
2.2.1. Règles liées à l'identité des acheteurs et aux produits achetés	111
2.2.2. Règles liées à l'accès et à la distribution	112
2.3. Encadrement de la consommation	112
2.3.1. Lieux de consommation	112
2.3.2. Conduite sous l'influence de cannabis	112
3. COÛTS ET BÉNÉFICES	112
3.1. Consommation	112
3.2. Qualité des produits	113
3.3. Effet sur le narcotraffic	114
3.4. Création d'un marché gris	114
3.5. Tourisme lié au cannabis	115
3.6. Recettes fiscales et bénéfices économiques	116
CONCLUSION	117
BIBLIOGRAPHIE	118
CAS N°6: JAMAÏQUE	119
1. CONTEXTE LÉGAL ET CHOIX DE L'ORGANE RÉGULATEUR	120
2. RÈGLE DE PRODUCTION, DE DISTRIBUTION ET D'ACCÈS	121
2.1. Contrôle de la production, distribution et d'accès	121
2.1.1. Production	122
2.1.2. Transformation	123
2.1.3. Transport	123
2.1.4. Distribution	124
2.1.5. Recherche et développement	124
2.2. Limites de l'accessibilité du produit	125
3. COÛTS ET BÉNÉFICES	126
CONCLUSION	127
BIBLIOGRAPHIE	128
CONCLUSION	129
ANNEXES : STRUCTURES DE RÉGULATION PAR CAS	135

Dans la même collection

Sociograph n°1, 2007, *Monitoring misanthropy and rightwing extremist attitudes in Switzerland, An explorative study*, Sandro Cattacin, Brigitta Gerber, Massimo Sardi et Robert Wegener.

Sociograph n°2, 2007, *Marché du sexe et violences à Genève*, Ági Földházi et Milena Chimienti.

Sociograph n°3, 2007, *Évaluation de la loi sur l'intégration des étrangers du Canton de Genève*, Sandro Cattacin, Milena Chimienti, Thomas Kessler, Minh-Son Nguyen et Isabelle Renschler.

Sociograph n°4, 2008, *La socio et après? Enquête sur les trajectoires professionnelles et de formation auprès des licencié-e-s en sociologie de l'Université de Genève entre 1995 et 2005*, Sous la direction de Stefano Losa et Mélanie Battistini. Avec Gaëlle Aeby, Miriam Odoni, Emilie Rosenstein, Sophie Touchais et Manon Wettstein.

Sociograph n°5a, 2009, *Marché du sexe en Suisse. Etat des connaissances, best practices et recommandations, Volet 1 – Revue de la littérature*, Géraldine Bugnon et Milena Chimienti avec la collaboration de Laure Chiquet.

Sociograph n°5b, 2009, *Der Sexmarket in der Schweiz: Kenntnisstand, Best Practices und Empfehlungen, Teil 1 – Literaturübersicht*, Géraldine Bugnon et Milena Chimienti unter Mitarbeit von Laure Chiquet.

Sociograph n°6a, 2009, *Marché du sexe en Suisse. Etat des connaissances, best practices et recommandations, Volet 2 – Cadre légal*, Géraldine Bugnon, Milena Chimienti et Laure Chiquet.

Sociograph n°6b, 2009, *Der Sexmarket in der Schweiz: Kenntnisstand, Best Practices und Empfehlungen, Teil 2 – Rechtsrahmen*, Géraldine Bugnon, Milena Chimienti et Laure Chiquet.

Sociograph n°7, 2009, *Marché du sexe en Suisse. Etat des connaissances, best practices et recommandations, Volet 3 – Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse*, Géraldine Bugnon, Milena Chimienti et Laure Chiquet avec la collaboration de Jakob Eberhard.

Sociograph n°8, 2009, «*Nous, on soigne rien sauf des machines*». *Le pouvoir insoupçonné des aides-soignants en Anesthésie*. Sous la direction de Mathilde Bourrier. Avec Aristoteles Aguilar, Mathilde Bourrier, Ekaterina Dimitrova, Solène Gouilhers, Marius Lachavanne, Mélinée Schindler et Marc Venturin.

Sociograph n°9, 2011, *The legacy of the theory of high reliability organizations: an ethnographic endeavor*. Mathilde Bourrier (Sociograph – Working Paper 6).

Sociograph n°10, 2011, *Unitarism, pluralism, radicalism ... and the rest ?* Conor Cradden (Sociograph – Working Paper 7).

Sociograph n°11, 2011, *Evaluation du projet-pilote Detention, Enjeux, instruments et impacts de l'intervention de la Croix-Rouge Suisse dans les centres de détention administrative*. Nathalie Kakpo, Laure Kaeser et Sandro Cattacin.

Sociograph n°12, 2011, *A nouveau la ville ? Un débat sur le retour de l'urbain*. Sous la direction de Sandro Cattacin et Agi Földhàzi.

Sociograph n°13, 2011, *Capital social et coparentage dans les familles recomposées et de première union*. Sous la direction de Eric Widmer et Nicolas Favez. Avec Gaëlle Aeby, Ivan De Carlo et Minh-Thuy Doan.

Sociograph n°14, 2012, *Les publics du Théâtre Forum Meyrin : Une étude à partir des données de billetterie*. Sami Coll, Luc Gauthier et André Ducret.

Sociograph n°15, 2013, *Migrations transnationales sénégalaises, intégration et développement. Le rôle des associations de la diaspora à Milan, Paris et Genève*. Jenny Maggi, Dame Sarr, Eva Green, Oriane Sarrasin et Anna Ferro.

Sociograph n°16, 2014, *Institutions, acteurs et enjeux de la protection de l'adulte dans le canton de Genève*. Sous la direction de Mathilde Bourrier. Avec Alexandre Pillonel, Clara Barrelet, Eline De Gaspari, Maxime Felder, Nuné Nikoghosyan et Isabela Vieira Bertho.

Sociograph n°17, 2015, *Recensions 1983-2013*, André Ducret. Avant-propos de Jacques Coenen-Huther.

Sociograph n°18, 2015, *Un lieu pour penser l'addiction. Evaluation de l'Académie des Dépendances*, Anne Philibert et Sandro Cattacin.

Sociograph n°19, 2015, *Connivences et antagonismes. Enquête sociologique dans six rues de Genève*. Edité par Maxime Felder, Sandro Cattacin, Loïc

Pignolo, Patricia Naegeli et Alessandro Monsutti. Avec Guillaume Chillier, Monica Devouassoud, Lilla Hadji Guer, Sinisa Hadziabdic, Félix Luginbuhl, Angela Montano, Sonia Perego, Loïc Pignolo, Loïc Riom, Florise Vaubien et Regula Zimmermann.

Sociograph n°20, 2015, *La catastrophe de Mattmark dans la presse. Analyse de la presse écrite*. Edité par Sandro Cattacin, Toni Ricciardi et Irina Radu. Avec Yasmine Ahamed, Lucie Cinardo, Caroline Deniel, Dan Orsholits, Steffanie Perez, Elena Rocco, Julien Ruey, Katleen Ryser, Cynthia Soares et Karen Viadest.

Sociograph n°21, 2015, *La catastrophe de Mattmark. Aspects sociologiques*. Edité par Sandro Cattacin, Toni Ricciardi et Irina Radu. Avec Yasmine Ahamed, Caroline Deniel, Dan Orsholits, Steffanie Perez, Elena Rocco, Julien Ruey, Katleen Ryser, Cynthia Soares et Karen Viadest.

Sociograph n°22 a, 2015, *Sind Drogen gefährlich? Gefährlichkeitsabschätzungen psychoaktiver Substanzen*. Domenig Dagmar und Sandro Cattacin.

Sociograph n°22 b, 2015, *Les drogues sont-elles dangereuses ? Estimations de la dangerosité des substances psychoactives*. Domenig Dagmar et Sandro Cattacin. Traduction de Erik Verkooyen.

Sociograph n°23, 2016, *Malleable Minds? Teasing Out the Causal Effect(s) of Union Membership on Job Attitudes and Political Outcomes*. Sinisa Hadziabdic.

Sociograph n°24, 2016, *Les familles de milieu populaire dans une commune genevoise. Intégration sociale et soutien à la parentalité*. Eric Widmer, Sabrina Roduit et Marie-Eve Zufferey.

Sociograph n°25, 2016, *Addictions et société : voyage au pays des ombres. Actes du colloque des 50 ans du GREA*. Edité par Anne Philibert, Géraldine Morel et Sandro Cattacin.

Sociograph n°26, 2017, *Complicity and Antagonism: Anthropological Views of Geneva*. Edited by Alessandro Monsutti, Françoise Grange Omokaro, Philippe Gazagne and Sandro Cattacin. With Savannah Dodd, Juliana Ghazi, Victoria Gronwald, Sarah Hayes, Aditya Kakati, Samira Marty, Linda Peterhans, Dagna Rams, Rosie Sims and drawings by Heather Suttor.

Sociograph n°27, 2016, *Begleitung von Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung im Spital. Ambivalenzen und Pragmatismus von Schnittstellen.* Anna Weber.

Sociograph 28, 2016, *“We’re from Switzerland, that’s a Chocolate Island in Sweden!” Comprendre l’indie rock du point de vue de six groupes suisses.* Loïc Riom.

Sociograph 29, 2016, *Le devenir professionnel des diplômés en sciences sociales entre 2005 et 2015.* Julien Rucy, Emilie Rosenstein, Rita Gouveia et Eric Widmer.

Sociograph n°30, 2017, *Vieillesse et espaces urbains.* Edité par Cornelia Hummel, Claudine Burton-Jeangros et Loïc Riom. Avec Alizée Lenggenhager, Heber Gomez Malave, Martina von Arx, Michael Deml et Ndeye Ndao.

Sociograph n°31, 2017, *Voting for the Populist Radical Right in Switzerland: A Panel Data Analysis.* Dan Orsholits.

Sociograph n°32, 2017, *« C’est pas un boulot, c’est du business. » L’agir des dealers ouest-africains dans un quartier genevois.* Loïc Pignolo.

Sociograph n°33, 2017, *Le processus d’endettement dans le jeu excessif : d’une revue de la littérature à l’élaboration d’un modèle.* Anne Philibert, Géraldine Morel, Loïc Pignolo et Sandro Cattacin.

Sociograph n°34, 2017, *L’éthique (en) pratique : la recherche en sciences sociales.* Edité par Claudine Burton-Jeangros. Avec Claudine Burton-Jeangros, Maryvonne Charmillot, Julien Debonneville, Karine Duplan, Solène Gouilhers Hertig, Cornelia Hummel, Mauranne Laurent, Barbara Lucas, Andrea Lutz, Michaël Meyer, Lorena Parini, Loïc Riom, Sabrina Roudit, Claudine Sauvain-Dugerdil, Mélinée Schindler et Daniel Stoecklin.

Sociograph n°35, 2018, *La musique sous le regard des sciences sociales.* Edité par Loïc Riom et Marc Perrenoud. Avec Pierre Bataille, Sandro Cattacin, Nuné Nikoghosyan, Irene Pellegrini, Luca Preite, Pierre Raboud et Christian Steulet.

Sociograph n°36, 2018, *La police en quête de transversalité. Chroniques de la réforme de la police genevoise de 2016*. Edité par Mathilde Bourrier et Leah Kimber. Avec Camila Andenmatten, Laurence Dufour, Marine Fontaine, Aurélie Friedli et César Humerose.

Sociograph n°37, 2018, *Gérer les migrations face aux défis identitaires et sécuritaires*. Edité par Adèle Garnier, Loïc Pignolo et Geneviève Saint-Laurent. Avec Adèle Garnier, France Houle, Carla Mascia, Loïc Pignolo, Antoine Roblain, Geneviève Saint-Laurent, Djordje Sredanovic et Bob White.

Sociograph n°38, 2018, *Accès aux prestations socio-sanitaires des familles vulnérables à Genève. Le point de vue des acteurs de terrain*. Olga Ganjour, Myriam Girardin, Marie-Eve Zufferey, Claudine Burton-Jeangros et Eric Widmer.

Sociograph n°39, 2018, *Expériences de vieillissements en collectif agricole autogéré. Enjeux individuels et collectifs*, Elena Rocco.

Sociograph n°40, 2018, *Proches aidants et proches aidés : ressources et contraintes associées aux dynamiques familiales confrontées à la perte d'autonomie du parent âgé*. Myriam Girardin, Olga Ganjour, Marie-Eve Zufferey et Eric Widmer.

Sociograph n°41, 2019, *Revue internationale des modèles de régulation du cannabis*. Anne Philibert et Frank Zobel.

Toutes les publications se trouvent en ligne sous :
www.unige.ch/sciences-societe/socio/sociograph

La politique cannabis fait aujourd’hui, en Suisse comme ailleurs, l’objet de vifs débats. Tandis que les Pays-Bas faisaient jusqu’à très récemment figure d’exception en matière de tolérance pour la vente et possession de petites quantités de cannabis à usage récréatif, on assiste depuis quelques années à un changement plus profond de politique vis-à-vis de cette substance dans une succession de régions et de pays. Dix États ont désormais légalisé et régulé le cannabis aux États-Unis, auxquels s’ajoutent d’autres modèles comme celui du Canada ou celui de l’Uruguay. Ce recueil de connaissances, mandaté par la Commission fédérale pour les questions liées aux addictions (CFLA), a pour objectif de décrire et d’analyser les modèles de régulation mis en place jusqu’ici dans six pays (les Pays-Bas, l’Espagne, les États-Unis, le Canada, l’Uruguay, et la Jamaïque) pour mieux comprendre les questions et enjeux que soulèvent les nouvelles politiques liées au cannabis.

Anne Philibert est doctorante à l’Institut de recherches sociologiques de l’Université de Genève et travaille sur les expériences alternatives de régulation du cannabis.

Frank Zobel est directeur adjoint d’Addiction Suisse.

