

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

RAPPORT D'ÉTAPE

sur le « chanvre bien-être »

ÉTABLI PAR LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE ⁽¹⁾
sur la réglementation et l'impact des différents usages du cannabis PRÉSIDÉE PAR

M. Robin REDA
Président

ET PRÉSENTÉ PAR

M. JEAN-BAPTISTE MOREAU
Rapporteur général

M. LUDOVIC MENDES
Rapporteur thématique

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur la réglementation et l'impact des différents usages du cannabis est composée de : M. Robin Reda, président ; M. Jean-Baptiste Moreau, rapporteur général ; Mme Agnès Firmin Le Bodo, M. Philippe Latombe, M. Éric Poulliat et Mme Michèle Victory, vice-présidents, Mme Caroline Janvier et M. Ludovic Mendes, rapporteurs thématiques, MM. Ugo Bernalicis, Moetai Brotherson, François-Michel Lambert et Éric Pauget, secrétaires, M. Saïd Ahamada, Mmes Valérie Bazin-Malgras et Sylvie Charrière, MM. Rémi Delatte, Loïc Dombreval, Jean-Pierre Door, Mme Nicole Dubré-Chirat, MM. Roland Lescure, Gérard Manuel, Pierre Morel-À-L'Huissier, Xavier Paluszkiewicz, Jean-Pierre Pont et Benoît Potterie, Mmes Cathy Racon-Bouzon, Huguette Tiegna et Michèle de Vaucouleurs.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	7
AVANT-PROPOS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL	9
SYNTHÈSE DU RAPPORT	11
LISTE DES PROPOSITIONS	13
INTRODUCTION	15
I. LE CANNABIDIOL (CBD) EST AU CŒUR DU DÉVELOPPEMENT EN FRANCE ET EN EUROPE D'UN MARCHÉ DES PRODUITS DU « CHANVRE BIEN-ÊTRE »	19
A. LE CBD EST UNE MOLÉCULE ISSUE DU CHANVRE DONT LES EFFETS SUR L'ORGANISME N'ONT RIEN À VOIR AVEC LE DELTA-9 TÉTRAHYDROCANNABINOL (THC), CANNABINOÏDE STUPÉFIANT.	19
1. Le CBD n'est qu'un cannabinoïde parmi des dizaines d'autres générés par la plante de chanvre.....	19
2. Les effets du CBD sur l'organisme ne peuvent être assimilés à ceux du THC, dont ils diffèrent radicalement.	21
3. Le CBD ne peut, toutefois, être obtenu à partir de la fleur de chanvre sans contenir des traces, même infimes, de THC.	24
B. DE NOUVEAUX MARCHÉS ÉMERGENT EN EUROPE AUTOUR DE PRODUITS DE CHANVRE DIT « DE BIEN-ÊTRE » CONTENANT DU CBD.	26
1. L'économie du « chanvre bien-être » correspond à une demande sociétale croissante en produits apaisants d'origine naturelle.....	26
2. Le marché du « chanvre bien-être » offre des perspectives de croissance en France et en Europe plus ou moins prometteuses selon le type de produit.....	29

II. LES ATOUTS DONT DISPOSE LA FRANCE POUR DÉVELOPPER UNE FILIÈRE COMPÉTITIVE DU CHANVRE BIEN-ÊTRE SONT GÂCHÉS PAR UN ENVIRONNEMENT JURIDIQUE TROP RESTRICTIF, DIFFICILEMENT APPLICABLE ET AUJOURD’HUI REMIS EN CAUSE	33
A. LA FRANCE DISPOSE D’UN AVANTAGE COMPARATIF PAR RAPPORT À SES CONCURRENTS DANS LE SECTEUR DU CHANVRE ET DEVRAIT POUVOIR STRUCTURER FACILEMENT UNE FILIÈRE NATIONALE DU « CHANVRE BIEN-ÊTRE ».	33
1. La France a su conserver au fil des années une filière du chanvre dotée d’importantes capacités de production et de compétences reconnues en recherche variétale.	33
2. De nombreux acteurs paraissent prêts à investir massivement dans la structuration d’une filière française du « chanvre bien-être ».....	35
B. LA RÉGLEMENTATION NATIONALE ACTUELLE, TOUT AUSSI RESTRICTIVE QUE DIFFICILEMENT APPLICABLE, PÉNALISE LA FILIÈRE FRANÇAISE AU DÉTRIMENT DE SES CONCURRENTS ÉTRANGERS.....	38
1. Les critères posés par la réglementation nationale rendent <i>de facto</i> le CBD d’origine naturelle quasiment impossible à produire ou à importer en France.....	38
2. Le CBD disponible actuellement sur le marché français est presque exclusivement importé, parfois dans des conditions non conformes à la réglementation nationale.	40
3. La réglementation française devra probablement évoluer sous la pression du droit de l’Union européenne.....	44
C. COMPTE TENU DU FLOU QUI ENTOURE LE STATUT INTERNATIONAL DU CBD, LA COMMISSION EUROPÉENNE A BLOQUÉ LE DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ PAR UNE APPROCHE EXCESSIVEMENT RESTRICTIVE, AUJOURD’HUI REMISE EN CAUSE PAR L’ARRÊT « KANAVAPE ».	46
1. L’exclusion expresse du CBD de la convention unique de 1961 relative aux produits stupéfiants tarde à être officialisée au niveau international en dépit de la demande formulée sur ce point par l’Organisation mondiale de la santé (OMS).	46
2. Par son interprétation restrictive de la Convention de 1961, aujourd’hui remise en cause par la CJUE au travers de son arrêt « Kanavape », la Commission européenne a porté un coup d’arrêt brutal à l’économie du chanvre bien-être sur le continent.	49
III. LA FRANCE DOIT PROFITER DE L’OPPORTUNITÉ OFFERTE PAR L’ARRÊT « KANAVAPE » POUR GARANTIR AU MARCHÉ DU CHANVRE « BIEN-ÊTRE » UN ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE FAVORABLE À SON DÉVELOPPEMENT DANS LE RESPECT DE LA SANTÉ DU CONSOMMATEUR	53
A. FAIRE ÉVOLUER LA RÉGLEMENTATION NATIONALE, ET EN PRIORITÉ L’ARRÊTÉ DU 22 AOÛT 1990, POUR DONNER UN STATUT CLAIR AU CBD NATUREL ET PERMETTRE LE DÉVELOPPEMENT D’UNE FILIÈRE FRANÇAISE DU CBD.....	53

1. L'arrêt « Kanavape » rend inévitable la reconnaissance aux niveaux national et européen de l'exploitation de toutes les parties de la plante de chanvre à des fins industrielles.	54
a. La suppression de la restriction française portant sur l'exploitation des seules fibres et graines de chanvre.....	54
b. L'abandon définitif de l'exclusion européenne du CBD d'origine naturelle.....	55
2. La commercialisation des fleurs de CBD peut désormais être envisagée sous conditions.	56
3. La fixation de seuils en THC dans les produits finis, idéalement harmonisés au niveau européen, devrait permettre de débloquent le marché français.	59
a. Le relèvement inévitable des seuils de THC dans les produits finis au CBD.....	59
b. La nécessité de fixer des seuils de THC par catégorie de produits	61
c. Les voies d'une harmonisation au niveau européen	64
4. La refonte de l'arrêté du 22 août 1990 doit être également l'occasion de faciliter la diversification des cultures et la recherche variétale.....	65
a. L'éventuel élargissement du catalogue français des variétés de chanvre aux variétés du catalogue européen.....	66
b. La question de l'élévation du taux de THC autorisé en culture	68
c. Le déblocage des expérimentations variétales.....	70
B. APPLIQUER UNE RÉGLEMENTATION STRICTE POUR GARANTIR AU CONSOMMATEUR UN USAGE SÉCURISÉ DES PRODUITS AU CBD.....	71
1. Le dispositif national destiné à prévenir tout mésusage du CBD par les consommateurs doit être conforté.	72
2. Le code de la route devrait être réformé afin de mieux sensibiliser le consommateur sur les impératifs de sécurité routière.....	74
3. Toutes les facilités offertes par la réglementation française doivent être utilisées, voire renforcées, afin de rassurer le consommateur sur l'innocuité des produits et l'informer des effets indésirables potentiels.....	76
a. La fixation de doses journalières recommandées pour les produits au CBD destinés à être ingérés	76
b. La pertinence des dispositifs de vigilance sanitaire permettant d'organiser la remontée rapide d'éventuels effets indésirables liés à la consommation de compléments alimentaires et de cosmétiques au CBD	77
c. Le renforcement de la réglementation des produits à fumer contenant du CBD dans une optique de protection des consommateurs, notamment des plus jeunes..	79
i. Le cas particulier des fleurs des CBD.....	79
ii. L'application aux e-liquides de CBD de la réglementation relative aux produits du vapotage.....	80
iii. Les avantages d'une implication des buralistes dans la distribution des produits à fumer contenant du CBD	80
4. En matière de produits alimentaires, la procédure d'évaluation dite des « Nouveaux aliments » (<i>novel food</i>) peut constituer une opportunité d'innovation pour la filière française et de réassurance du consommateur européen	81

ANNEXE 1 : DROIT APPLICABLE AU CBD DANS LA PLUPART DES PAYS EUROPÉENS ET AU CANADA	87
I. TABLEAU I : RÉGIMES D'AUTORISATION	87
II. TABLEAU II : SEUILS EN DELTA-9 TETRAHYDROCANNABINOL (THC)	92
ANNEXE 2 : COPIE DU COURRIER ADRESSÉ AU GOUVERNEMENT PAR LA MISSION D'INFORMATION LE 27 JUILLET 2020	97
ANNEXE 3 : CONTRIBUTION DE M. LAMBERT	99
ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA MISSION D'INFORMATION	101

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

L'Assemblée nationale a, il y a maintenant un an, constitué en son sein une mission d'information sur la réglementation et l'impact des différents usages du cannabis. Signe de l'importance du sujet, cette mission d'information est commune à six commissions permanentes ⁽¹⁾.

L'objectif de la mission d'information, composée d'une trentaine de parlementaires de la majorité et des différents groupes d'opposition, est de proposer un état des lieux et d'explorer les enjeux liés aux différents usages du cannabis (thérapeutique, bien-être et récréatif) et à la filière du chanvre.

Après avoir consacré ses premières auditions à un panorama général sur la situation du cannabis en France, la mission s'est concentrée sur la question du cannabis thérapeutique, et a publié en septembre dernier un premier rapport d'étape ⁽²⁾ formulant dix propositions afin de lancer enfin l'expérimentation tant attendue par les patients et les professionnels de santé.

Le présent rapport est quant à lui consacré à la question du chanvre « bien-être », ou CBD. Il s'agit d'un des cannabinoïdes présents dans le chanvre, sans effet stupéfiant mais dont l'utilisation se développe avec l'ouverture de boutiques spécialisées ainsi que dans différents secteurs comme les compléments alimentaires ou la cosmétique. Aujourd'hui, le développement de ces activités est malheureusement freiné par des incertitudes juridiques fortes et une grande frilosité des pouvoirs publics.

Entre juillet et octobre, la mission d'information a auditionné l'ensemble des acteurs du dossier : directions d'administration centrale, fédérations des secteurs concernés, scientifiques, représentants de la commission européenne, avocats et universitaires, entreprises spécialisées mais aussi des représentants de territoire qui souhaitent développer cette activité.

Par ailleurs, à la mi-novembre, la Cour de justice a rendu un arrêt très attendu sur la question, arrêt qui oblige à une profonde remise en cause de la réglementation jusque-là excessivement restrictive appliquée en France. Un travail interministériel est en cours pour modifier cette réglementation et le présent rapport a vocation à contribuer à ce travail.

(1) *Commission des affaires économiques, commission des affaires sociales, commission des lois, commission des finances, commission des affaires culturelles et éducatives et commission du développement durable.*

(2) https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/315054/3062083/version/1/file/MIC-cannabis_rapport_etape_therapeutique.pdf

Depuis novembre, la mission continue ses travaux sur la question du cannabis récréatif, ou « stupéfiant », et présentera un rapport au printemps. Sur ce sujet, comme sur celui du CBD, il convient d’avoir une approche rationnelle, qui recherche les conditions d’une meilleure efficacité dans la lutte contre les drogues et la prévention des addictions ainsi que la préservation de la sécurité des Français. C’est la ligne suivie par la mission d’information depuis le début de ses travaux.

Robin Reda

AVANT-PROPOS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Après avoir travaillé sur le cannabis thérapeutique, la mission d'information dont j'ai l'honneur d'être rapporteur général, s'est penchée sur la question du chanvre dit bien-être ou plus communément appelé CBD.

À bien des égards, le CBD est aujourd'hui la victime collatérale de l'approche essentiellement sécuritaire du cannabis dans notre pays : alors qu'il est pourtant dénué d'effets psychotropes contrairement au THC, le CBD voit son développement freiné par une réglementation totalement inadaptée et par une volonté des pouvoirs publics de ne pas banaliser l'usage du cannabis.

Cette situation est d'autant plus regrettable et incompréhensible, qu'elle empêche totalement le développement d'une filière française alors même que nous disposons de capacités de production qui n'ont rien à envier à nos voisins européens et que de très nombreux acteurs manifestent d'ores et déjà leur enthousiasme et leur envie de développer le secteur pour répondre à une demande que nous sentons forte, de plus en plus présente et de plus en plus impatiente.

La mise en place d'une filière française est un souhait du président de la République lui-même et il est regrettable que la rigidité de la législation encourage et favorise les stratégies de contournement avec pour conséquence que les consommateurs choisissent de se tourner vers l'étranger ou sur internet pour obtenir ces produits.

Si pendant un temps, les pouvoirs publics ont pu justifier leur approche restrictive par un flou juridique international et européen sur la législation applicable au CBD, celle-ci apparaît aujourd'hui caduque depuis l'arrêt Kanavape du 19 novembre 2020 de la Cour de Justice de l'Union européenne. Cet arrêt précise que la réglementation actuelle concernant le CBD doit évoluer. Cette décision est capitale pour la réglementation française, qui sera donc contrainte de s'adapter pour s'aligner à la législation européenne et offre ainsi une voix et un espoir pour la filière française.

Le présent rapport émet de nombreuses propositions, avec comme priorité immédiate la refonte de l'arrêté du 22 août 1990 sur la réglementation du cannabis en France et de nombreuses propositions afin de :

- lever les freins entravant le développement de ce secteur à toutes les étapes (recherche, production agricole, transformation, distribution...);
- garantir au consommateur une sécurité totale sur le produit quel que soit le vecteur (cosmétiques, compléments alimentaires...);
- clairement distinguer ce secteur de celui du cannabis récréatif.

J'espère que ces propositions permettront d'avancer vers une évolution de la législation en vigueur et pourront enfin permettre de lancer une nouvelle filière d'excellence française.

Jean-Baptiste Moreau

SYNTHÈSE DU RAPPORT

Conformément à sa vocation, qui consiste à effectuer un état des lieux des enjeux liés aux différents usages du cannabis, la mission d'information parlementaire constituée au début de l'année 2020 au sein de six commissions permanentes (commission des affaires économiques, commission des affaires sociales, commission des lois, commission des finances, commission des affaires culturelles et éducatives et commission du développement durable) s'est penchée à partir de l'été dernier sur le cannabidiol, ou « CBD », qui est une composante du chanvre particulièrement en vogue et, en même temps, souvent méconnue ou mal appréhendée.

Cette molécule, qui peut être facilement extraite de la plante selon des procédés éprouvés, procure des effets relaxants distincts de ceux du THC, cannabinoïde euphorisant et addictif. Elle peut être intégrée dans divers produits de consommation courante (aliments, cosmétiques, huiles, e-liquides, etc.) et son utilisation industrielle aux États-Unis générerait déjà un chiffre d'affaires de plusieurs milliards de dollars.

Son exploitation préfigure une voie nouvelle des utilisations industrielles du chanvre, au-delà de l'isolation des bâtiments, du jardinage et du commerce des graines. Éminemment différente de l'usage dit « récréatif » du chanvre, cette « troisième voie » doit également être traitée de manière distincte de son utilisation thérapeutique dans la mesure où les produits au CBD n'ont pas une vocation à guérir ou à prévenir des pathologies médicales, mais à apporter un « bien-être » analogue à ce que l'on trouve déjà dans des compléments alimentaires ou des infusions.

Entre juillet et octobre 2020, la mission d'information a auditionné la plupart des acteurs concernés : directions d'administration centrale, scientifiques, fédérations professionnelles, représentants de la Commission européenne, avocats et universitaires, entreprises spécialisées mais aussi des représentants de territoires qui souhaitent se développer sur ce nouveau marché. Dans le souci d'avoir la vision la plus large possible des options réglementaires disponibles, les parlementaires français ont adressé un questionnaire à leurs homologues européens *via* le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) et, ainsi, pu recueillir des données sur les législations en vigueur dans 27 pays.

Ces travaux ont permis de constater que le développement de cette filière en France est freiné par des incertitudes juridiques fortes et une certaine frilosité des pouvoirs publics, tant nationaux qu'européens. **La mission d'information estime que ces réticences, qui résident essentiellement dans la crainte démesurée du mésusage d'une molécule extraite de la fleur de chanvre, freinent inutilement la croissance d'un marché où la France est en mesure d'acquérir une position dominante en Europe.**

Par un arrêt au fort retentissement médiatique rendu le 19 novembre 2020 dans l'affaire dite « Kanavape », la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a fait prévaloir la logique du marché intérieur sur toute autre considération et, ainsi, obligé les autorités à s'engager dans la voie d'un déblocage de la situation. Dans la mesure où le Gouvernement a indiqué, par l'intermédiaire de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), qu'il étudiait les modalités de prise en compte du jugement de la CJUE, la mission d'information a souhaité faire œuvre utile en apportant son expertise issue des travaux précités.

Dans la réforme de la réglementation nationale qu'il est en train de mener, le Gouvernement ne saurait se contenter d'une modification *a minima* de l'arrêté du 22 août 1990 fixant les dérogations à l'interdiction générale de l'usage des produits issus du cannabis. **La mission d'information appelle à la prise en compte la plus large possible de tous les aspects juridiques susceptibles de s'appliquer aux produits, transformés ou non, qui contiennent du CBD tout en recommandant le déploiement d'un dispositif d'information, d'évaluation et de contrôle destiné à rassurer le consommateur sur l'innocuité des nouveaux produits qui lui seront proposés.** À cette fin, vingt propositions ont été formulées.

Au titre de la refonte de l'arrêté de 1990, la mission d'information appelle, notamment, le Gouvernement à renoncer définitivement au maintien du seuil de 0 % de THC dans les produits finis et d'intégrer au plus vite dans la réglementation nationale des seuils de THC spécifiques à chaque catégorie de produit fini susceptible de contenir du CBD (denrées alimentaires, e liquides, cosmétiques). Un seuil pertinent, situé entre 0,6 % et 1 %, de THC autorisé pour les cultures de chanvre en France, accompagné d'un taux dérogatoire de 1 % pour les territoires ultramarins situés dans des latitudes chaudes, pourrait également être fixé au niveau national.

S'agissant de la protection du consommateur, il est proposé de s'appuyer assez largement sur la réglementation existante en matière de prévention du mésusage des produits ou de « vigilance » sanitaire. Toutefois, le cadre existant devrait être renforcé afin de protéger les publics à risque (mineurs, femmes enceintes). Une réforme du code de la route pourrait également être engagée afin d'aligner le droit applicable à la conduite sous l'emprise de produits stupéfiants sur celui relatif à la conduite sous l'emprise de l'alcool et, ainsi, de mieux éduquer les conducteurs à la consommation de produits contenant des traces de THC.

D'un point de vue général, la mission d'information appelle les autorités nationales et européennes à dépasser les craintes qu'elles éprouvent vis-à-vis des cannabinoïdes et souhaite qu'un appui décisif soit donné à la filière française en cours de structuration.

LISTE DES PROPOSITIONS

Propositions principales :

N° 1 : faire aboutir le plus rapidement possible les travaux de refonte de l'arrêté du 22 août 1990 afin de sécuriser la filière naissante du « chanvre bien-être », notamment au travers des trois axes ci-après :

- N° 1-1 : supprimer la mention « fibres et graines » figurant à l'article 1^{er} de l'arrêté du 22 août 1990 et inscrire expressément l'autorisation de la culture, de l'importation, de l'exportation et de l'utilisation de toutes les parties de la plante de chanvre à des fins industrielles et commerciales, y compris la fleur ;

- N° 1-2 : renoncer définitivement au maintien du seuil de 0 % de THC dans les produits finis et intégrer au plus vite dans la réglementation nationale des seuils de THC spécifiques à chaque catégorie de produit fini susceptible de contenir du CBD (denrées alimentaires, e liquides, cosmétiques), ces seuils ayant vocation à être définis à partir de doses de toxicité estimées par l'ANSES ;

- N° 1-3 : définir un seuil pertinent, situé entre 0,6 % et 1 %, de THC autorisé dans les cultures de chanvre en France, accompagné d'un taux dérogatoire de 1 % pour les territoires ultramarins situés dans des latitudes chaudes.

N° 2 : supprimer l'article 2 de l'arrêté du 22 août 1990 et regrouper les autorisations de variétés de chanvre au sein des seuls arrêtés ministériels pris sur le fondement du décret n° 81-605 du 18 mai 1981 de façon à accélérer la procédure d'enregistrement des nouvelles variétés

N° 3 : à terme, élargir le catalogue national aux variétés de chanvre les plus pertinentes du catalogue européen.

N° 4 : autoriser rapidement les organisations nationales et locales de producteurs de chanvre à effectuer les expérimentations variétales permettant de mieux définir les besoins d'approvisionnement de la future filière nationale de chanvre bien-être et, à cette fin, modifier le premier alinéa du II de l'article R. 5132-86 du code de la santé publique dans le sens d'une reconnaissance des projets de recherche portant sur l'exploitation de nouvelles variétés à des fins industrielles.

N° 5 : placer les fleurs de CBD sous le statut de « produit à fumer à base de plantes autres que le tabac » et, à cette fin, mettre à la disposition des services de contrôle des outils de détection performants permettant de distinguer précisément les teneurs respectives en CBD et en THC des fleurs de chanvre.

Propositions relatives à la prévention du mésusage des produits au CBD :

N° 6 : continuer à sanctionner les activités promotionnelles susceptibles de constituer une incitation, même non suivie d'effets à l'usage de produits stupéfiants.

N° 7 : intensifier les actions contre les producteurs et distributeurs qui font état d'allégations thérapeutiques sur les produits au CBD.

N° 8 : modifier le code de la route de façon à aligner le droit applicable à la conduite sous l'emprise de produits stupéfiants sur celui relatif à la conduite sous l'emprise de l'alcool et prévoir une norme de consommation de CBD fumé au-delà de laquelle la conduite est fortement déconseillée.

Propositions relatives à la facilitation du marché du CBD au niveau européen :

N° 9 : veiller à ce que la Commission européenne tire intégralement les conséquences de l'arrêt « Kanavape » en modifiant le catalogue CosIng et en reprenant l'examen des dossiers d'autorisation déposés pour le CBD au titre de la procédure des Nouveaux aliments.

N° 10 : engager une réflexion avec les autres États membres de l'Union européenne afin de parvenir à des teneurs limites de THC harmonisées et, s'agissant des produits alimentaires, faire aboutir les travaux engagés dans le cadre du comité permanent (SCOPAFF).

N° 11 : obtenir de la Commission européenne l'autorisation d'utiliser des allégations de santé spécifiques au CBD dans les produits alimentaires et les compléments alimentaires.

Propositions relatives à la réglementation sanitaire des produits aux CBD :

N° 12 : définir des doses journalières recommandées (DJR), non contraignantes, de consommation de CBD et les mentionner sur les emballages des produits aux côtés d'avertissements sur les risques actuellement connus pour la santé humaine (atteintes hépatiques et interactions médicamenteuses).

N° 13 : exclure les publics à risque (enfants et femmes enceintes) des produits contenant du CBD.

N° 14 : sensibiliser les acteurs de la cosmétovigilance et de la nutrivigilance (industriels et professionnels de santé) sur l'importance qui s'attache à la remontée des éventuels effets indésirables des produits cosmétiques et des compléments alimentaires au CBD.

N° 15 : s'assurer que les produits à fumer contenant du CBD (vapotage et, le cas échéant, les fleurs) sont soumis à une réglementation au contenu similaire imposant des avertissements sanitaires spécifiques et interdisant toute publicité ainsi que la vente aux mineurs de moins de dix-huit ans.

Propositions relatives à la réglementation des Nouveaux aliments :

N° 16 : inciter les grandes entreprises françaises de l'industrie alimentaire et des compléments alimentaires à déposer dès que possible des dossiers auprès de la Commission européenne afin d'obtenir, avec exclusivité des données, le droit de commercialiser des produits au CBD comme Nouveaux aliments dans l'Union européenne.

N° 17 : mettre en place un dispositif d'accompagnement des petites et moyennes entreprises dans les démarches d'autorisation de Nouveaux aliments qu'elles souhaiteraient entreprendre pour des produits au CBD.

Propositions diverses :

N° 18 : inciter à la structuration d'une filière du « chanvre bien-être » autour, notamment, du Syndicat professionnel du chanvre et d'InterChanvre afin de renforcer la défense des intérêts des professionnels aux niveaux national et européen.

N° 19 : veiller à impliquer largement le réseau des bujalistes dans la distribution des produits à fumer contenant du CBD.

N° 20 : inviter les établissements publics français de recherche, notamment l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), à engager des travaux visant à améliorer la connaissance des apports du CBD dans la réduction de la dépendance au THC et des effets nocifs de ce dernier sur l'organisme.

INTRODUCTION

Les mots utilisés par une société donnée pour nommer une chose sont souvent révélateurs du rapport que les membres de cette société entretiennent avec cet objet. Pendant des siècles, le chanvre, qui permettait d'habiller les paysans français et d'alimenter les corderies nécessaires au développement de la marine royale, a été **désigné sous son seul nom botanique**. L'usage, en cette fin du vingtième siècle, de sa dénomination latine (*cannabis*) permet **d'insinuer qu'il s'agit d'autre chose**, et en particulier d'un produit stupéfiant, alors qu'il s'agit bien de la même plante.

Les inquiétudes légitimes qui s'attachent à l'usage d'un produit stupéfiant empêchent l'opinion publique et, au-delà, les autorités de l'État **d'appréhender de manière sereine les usages non stupéfiants** de cette plante. Or, ceux-ci se sont considérablement développés au cours des dernières décennies, notamment avec la découverte des dizaines de cannabinoïdes qui irriguent la fleur et les feuilles de chanvre. Ces molécules, qui ne peuvent être réduites à celle produisant les effets stupéfiants de la plante (delta-9-tetrahydrocannabinol ou THC), disposent d'un **potentiel important** en termes de **bien-être humain et animal**, voire en termes d'amélioration de la santé. C'est ce potentiel de « chaînes de valeur innovantes » qui, associé aux vertus intrinsèques de la culture de la plante, permet à l'Association européenne du chanvre industriel ⁽¹⁾ d'affirmer que le chanvre est au cœur de la « relance verte » dans laquelle l'Union européenne doit s'engager dès à présent ⁽²⁾.

Découvert chimiquement en 1940, mais resté longtemps sans recherche appliquée, **le cannabidiol (CBD) incarne parfaitement les atouts économiques des cannabinoïdes issus du chanvre**. Cette molécule, qui peut être facilement extraite de la plante selon des procédés éprouvés, procure des effets relaxants distincts de ceux du THC, cannabinoïde euphorisant et addictif. Elle peut être intégrée dans divers produits de consommation courante (aliments, cosmétiques, huiles, e-liquides, etc.) et son utilisation industrielle aux États-Unis générerait déjà un chiffre d'affaires de plusieurs milliards de dollars.

Bien que le CBD soit le principe actif d'un médicament contre l'épilepsie actuellement sur le marché (*Epidiolex*), cet usage du « cannabis » ne saurait être réduit à sa composante médicale. **Son exploitation préfigure une voie nouvelle des utilisations industrielles du chanvre**, au-delà de l'isolation des bâtiments, du jardinage et du commerce des graines.

(1) En anglais : *European Industrial Hemp Association (EIHA)*. L'Association représente les intérêts de la filière au niveau européen.

(2) *Manifeste du chanvre « pour une relance verte »* publié par l'Association en avril 2020.

Cette « troisième voie », différente de la voie thérapeutique ou récréative, doit être **traitée de manière distincte** par les pouvoirs publics si ceux-ci souhaitent développer une filière nationale.

Malheureusement, la France n'a, jusqu'à présent, pas su accompagner les initiatives individuelles qui se sont développées sur son territoire, qu'il s'agisse de la métropole ou des outre-mer. Dans une circulaire du 23 juillet 2018, la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice reconnaissait que « les conditions de [l'] utilisation industrielle ou commerciale [du CBD] sont **particulièrement restrictives** » en ce qu'elles se fondent, en grande partie, sur un arrêté ministériel du 22 août 1990 fixant de manière limitative les « dérogations » à l'interdiction générale de l'usage des produits stupéfiants issus du « cannabis ». L'histoire de la société Kanavape, qui proposait des dispositifs de vaporisation contenant du CBD et a été poursuivie pénalement après sa création en 2014 pour commerce illicite de préparations « vénéneuses » et incitation à l'usage de stupéfiants, illustre le caractère répressif de la réglementation française et, au-delà même des aspects juridiques, la crainte des autorités de laisser prospérer des produits issus de la fleur de chanvre. Comme l'indiquait lui-même le fondateur de la société Kanavape, M. Sébastien Béguerie, dans un entretien au journal « Libération » le 23 octobre 2019, « **c'est le mot *cannabis* qui a fait peur** ⁽¹⁾ ».

Cette crainte quelque peu irrationnelle empêche la France de tirer profit de sa capacité de production de chanvre, éminente sur le continent européen, pour développer de nouveaux produits dans des secteurs économiques où elle dispose des champions internationaux, en particulier l'industrie des compléments alimentaires et la filière des cosmétiques. **La situation en devient quasiment ubuesque** : tandis que des producteurs, situés dans des territoires aussi divers que la Bretagne, la Creuse ou l'île de La Réunion, annoncent qu'ils sont prêts à se lancer dans une production à usage industriel, la société Kanavape a été contrainte de s'approvisionner auprès de la République tchèque pour obtenir du CBD d'origine naturelle !

Comme c'est souvent le cas lorsqu'une impasse surgit au niveau national, **l'espoir d'un débloqué est venu de l'Union européenne et, plus précisément, de son juge**. En affirmant, dans un arrêt du 19 novembre 2020 rendu précisément dans l'affaire « Kanavape », que la réglementation française du CBD devait se conformer aux impératifs de la libre circulation des marchandises inscrits dans les traités fondateurs, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a laissé s'entrouvrir une porte dans laquelle dans laquelle notre pays doit désormais s'engouffrer.

Dans la mesure où le Gouvernement a indiqué, par la voie de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), qu'il étudiait les modalités de prise en compte du jugement de la CJUE, **la mission d'information a souhaité être utile en apportant son expertise issue des multiples auditions menées depuis le mois de juillet dernier**.

(1) « Procès de Kanavape : Sébastien Béguerie la joue chanvre idéal » (Libération n° 11939).

Jusqu'au 7 octobre 2020, les parlementaires ont mené **treize auditions et trois tables rondes** réunissant des avocats, des experts en addictologie et en pharmacologie, des producteurs de chanvre, des représentants des filières économiques concernées (buralistes, compléments alimentaires, cosmétiques) ainsi que les administrations susceptibles d'apporter un éclairage sur les réglementations applicables à certains produits (direction générale de la santé, agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé). L'Association européenne du chanvre industriel (AECI/EIHA) et les services de la Commission européenne spécialisés dans le domaine de la sécurité alimentaire ont été consultés afin, notamment, d'obtenir des éclaircissements sur la procédure d'autorisation des « Nouveaux aliments » (*novel food*). Dans le souci d'avoir la vision la plus large possible des options réglementaires disponibles, les parlementaires français ont adressé un questionnaire à leurs homologues européens *via* le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) et, ainsi, pu **recueillir des données sur les législations en vigueur dans 27 pays**.

Ces différents travaux ont permis de confirmer les propriétés **relaxantes et non stupéfiantes** du cannabidiol sur l'organisme humain, le principal enjeu réglementaire résidant dans la présence de traces de THC dans le CBD d'origine naturelle. Bien qu'il soit encore difficile d'appréhender précisément le potentiel de développement des différents marchés, cette molécule a incontestablement vocation à être l'aiguillon d'une « **nouvelle économie du chanvre bien-être** » en France et en Europe (partie I).

Avant que la CJUE ne fasse prévaloir la logique du marché unique européen dans son arrêt « Kanavape », les obstacles au développement de ce marché étaient multiples : ils résidaient en priorité dans les dispositions de l'arrêté précité du 22 août 1990, qui, telles qu'interprétées de manière restrictive par la MILDECA en 2018, aboutissaient à **n'autoriser en France que le CBD d'origine synthétique**. Des verrous étaient également apparus au niveau européen en raison de l'application au CBD, effectuée par les services de la Commission européenne, des dispositions des conventions internationales relatives aux stupéfiants sous le prisme des « extraits de cannabis ». Dans ses conclusions sur l'affaire « Kanavape », **le juge européen a expressément remis en cause ces deux approches** (partie II).

Dans la réforme de la réglementation nationale qu'il est en train de mener, le Gouvernement ne saurait se contenter d'une modification *a minima* de l'arrêté du 22 août 1990. La mission d'information appelle à **la prise en compte la plus large possible de tous les aspects juridiques susceptibles de s'appliquer aux produits, transformés ou non, qui contiennent du CBD**. Ainsi, la commercialisation des fleurs devrait être explicitement autorisée sous conditions. Des seuils de THC devraient être fixés par catégorie de produits à l'instar de ce qui est mis en œuvre dans certains pays (le Canada, par exemple) et une harmonisation européenne paraît, sur ce point, souhaitable. Enfin, le droit applicable à la culture du chanvre devrait pouvoir évoluer de façon à faciliter la diversification des variétés de plante utilisées (partie III-A).

Tout naturellement, le développement du marché ne saurait s'effectuer sereinement sans l'appui d'un dispositif destiné à **rassurer le consommateur sur l'innocuité des nouveaux produits qui lui seront proposés**. C'est précisément ce qui a été réclamé à la fin de l'année dernière par l'Institut national de la consommation (INC) ⁽¹⁾. À cette fin, il conviendrait d'appliquer au CBD les dispositifs de surveillance déjà en vigueur pour certains marchés (nutrivi-gilance et cosmétovigilance), de renforcer la réglementation des produits à fumer, notamment à destination des publics les plus fragiles, et de modifier le code de la route afin de mieux éduquer les conducteurs à la consommation de produits contenant des traces de THC. S'agissant des produits alimentaires, la prééminence du droit de l'Union européenne applicable aux « Nouveaux aliments » doit amener la France à tirer profit de cette réglementation spécifique pour acquérir une position privilégiée sur le marché européen (partie III-B).

*

* *

À la faveur d'une demande croissante des consommateurs en produits relaxants d'origine naturelle, le CBD est devenu progressivement le symbole d'un marché en développement bloqué par la crainte du « cannabis » perçu de manière globale. La mission d'information appelle la France à **dépasser cette peur** et à distinguer dans une terminologie usuelle le THC, qui est une molécule du chanvre aux effets stupéfiants susceptible d'être utilisée à des **fins médicales** ou **récréatives** , et le « **chanvre bien-être** », qui regroupe le CBD et, probablement, d'autres cannabinoïdes non stupéfiants destinés à améliorer les bienfaits sur l'organisme de certains produits de consommation courante.

Aidé par une réglementation pertinente garantissant innovation et protection, le chanvre français peut renouer le fil de son histoire ancienne et prestigieuse.

(1) « L'INC appelle à réglementer les produits contenant du cannabidiol » (APM News, 30 décembre 2020).

I. LE CANNABIDIOL (CBD) EST AU CŒUR DU DÉVELOPPEMENT EN FRANCE ET EN EUROPE D'UN MARCHÉ DES PRODUITS DU « CHANVRE BIEN-ÊTRE »

« Cannabis légal » pour les uns, « extrait de cannabis » pour d'autres, le cannabidiol, connu également sous son acronyme CBD, voit **son image accolée irrémédiablement à celle du produit stupéfiant dont il se distingue pourtant radicalement**. Ses effets sédatifs en font une figure de proue de l'économie du « chanvre bien-être » appelée de leurs vœux par certains industriels et distincte des usages « thérapeutiques » ou « récréatifs » du chanvre.

A. LE CBD EST UNE MOLÉCULE ISSUE DU CHANVRE DONT LES EFFETS SUR L'ORGANISME N'ONT RIEN À VOIR AVEC LE DELTA-9 TÉTRAHYDROCANNABINOL (THC), CANNABINOÏDE STUPÉFIANT.

L'imaginaire populaire voit parfois le « cannabis » comme un tout. Cette conception est fautive : **le chanvre est une plante extrêmement complexe** dont les composants sont multiples et dont les effets sur l'organisme humain diffèrent d'une molécule à une autre. Il ressort de la littérature scientifique que **le CBD et le principe stupéfiant du cannabis (THC) n'ont rien de comparable** à l'exception de leur qualité de cannabinoïde.

1. Le CBD n'est qu'un cannabinoïde parmi des dizaines d'autres générés par la plante de chanvre.

Bien avant que le professeur israélien Raphaël Mechoulam, alors chercheur à l'Institut Weizmann des Sciences, n'identifie le principal principe psychoactif de la plante de cannabis, le delta-9-tetrahydrocannabinol (THC)⁽¹⁾, un chimiste américain de l'Université de l'Illinois, le professeur Roger Adams, isolait en 1940 à partir d'un « extrait de chanvre sauvage du Minnesota » un **composant répondant à la formule $C_{21}H_{30}O_2$** qui ne présentait « aucune des activités physiologiques caractéristiques de la marijuana » et **auquel il a donné le nom de « cannabidiol »**⁽²⁾. Le cannabidiol, désigné sous l'acronyme CBD, est un « cannabinoïde », c'est-à-dire une substance chimique susceptible de provoquer *via* des « **récepteurs endocannabinoïdes** » (*cf. infra*) une réponse cellulaire à l'intérieur de certaines parties du corps humain. Lors de son audition par la mission d'information le 8 juillet dernier, M. Alexandre Maciuk a rappelé que le CBD n'est que **l'un des nombreux cannabinoïdes présents dans la plante de chanvre** et que les cannabinoïdes ne constituent eux-mêmes qu'une part des **quelque 600 constituants présents**.

(1) *Isolation, structure, and partial synthesis of an active constituent of hashish* (Yecheiel Gaoni et Raphaël Mechoulam, *Journal of American Chemical Society*, 1964).

(2) *Structure of Cannabidiol, a product isolated from the marijuana extract of Minnesota wild hemp* (Roger Adams et alii., 1940).

Constituants de la plante de chanvre

Type de constituant	Principales caractéristiques chimiques	Exemples
Cannabinoïdes	Structure moléculaire $C_{21}H_nO_n$ - capacité à se fixer sur un récepteur endocannabinoïde (<i>cf. infra</i>).	Delta-9-tetrahydrocannabinol (THC) Cannabidiol (CBD) Cannabinol (CBN) Cannabichromène (CBC) Cannabielsoin (CBE) Cannabigerol (CBG).
Terpènes	Structure moléculaire $(C_5H_8)_n$ - propriétés odoriférantes chez les végétaux. <i>Certains terpènes interagissent avec les cannabinoïdes, renforçant leurs propriétés.</i>	Limonène (odeur d'agrumes) Myrcène (odeur de clou de girofle) Linalol (odeur proche de la lavande)
Flavonoïdes	Structure moléculaire $C_{15}H_nO_n$ - pigments responsables de la coloration des feuilles et fleurs.	Apigénine (présent aussi dans le persil) Lutéoline (présent aussi dans le céleri) Kaempférol (présent aussi dans les fraises)
Autres	Stilbènes (hydrocarbures), phytostérols (lipides naturels), composés azotés, etc.	

Les travaux du professeur Mechoulam ont permis de découvrir que la plante de chanvre comportait de nombreux composants chimiques structurés autour de la clef moléculaire C_{21} , auxquels le nom de « cannabinoïdes » a été attribué. **Le nombre précis de cannabinoïdes présents dans la plante fait encore l'objet d'études scientifiques** : en 2005, deux chercheurs de l'École de Pharmacie de l'Université américaine du Mississippi en dénombraient précisément 70 ⁽¹⁾ et, lors de son audition par la mission d'information, M. Maciuk les estimait à **environ une centaine**.

Il a fallu attendre la fin des années 1980 et le début des années 1990 ⁽²⁾ pour découvrir que ces molécules pouvaient se fixer sur des **récepteurs** situés dans le corps humain, l'un au niveau du système nerveux (CB1) et l'autre du système immunitaire (CB2). Il fut également découvert que ces récepteurs pouvaient être activés par des ligands endogènes, c'est-à-dire générés par le corps lui-même, dénommés « endocannabinoïdes » par opposition aux cannabinoïdes issus de la plante de chanvre (« phytocannabinoïdes »).

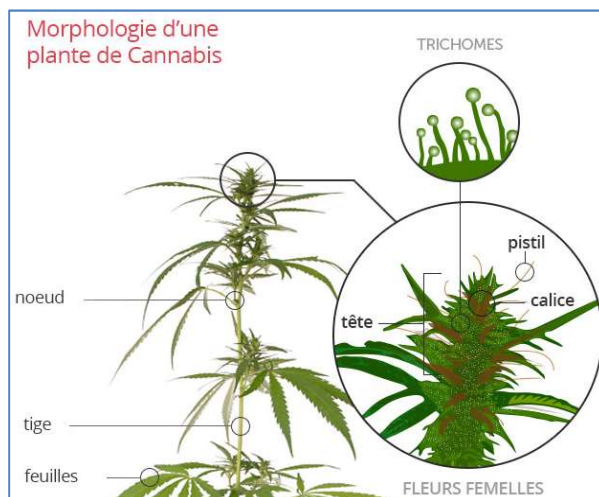
L'ensemble des endocannabinoïdes et de ses récepteurs font partie d'un « système endocannabinoïde » qui contribue au fonctionnement normal du corps et **que l'on retrouve chez la plupart des espèces animales**, des vertébrés aux invertébrés à l'exception notable des insectes ⁽³⁾.

(1) *Chemical constituents of marijuana : The complex mixture of natural cannabinoids* (Mahmoud A. ElSohly et Desmond Slade, *Life Science* 78, 2005).

(2) Devane et alii. (1988 - *cf. infra*) et Munro et coll. (1993).

(3) *Le système endocannabinoïde central* (Laurent Venance et alii, *Med Sci Paris*, volume 20, janvier 2004)

À l’instar des autres plantes, le chanvre dispose de petits appendices au niveau de sa fleur, dénommés « **trichomes** », qui sont capables de produire et de diffuser des agents chimiques de défense contre les menaces extérieures, notamment le froid ou les rayons ultraviolets. Logiquement, ces agents chimiques, parmi lesquels figurent précisément le THC et le CBD, sont **concentrés au niveau de la sommité florale**, bien qu’ils puissent également se retrouver en plus petites quantités dans les autres parties de la plante.



Source : site Internet Newsweed.

Les **concentrations en cannabinoïdes** dans la plante diffèrent donc selon l’environnement auquel celle-ci est confrontée, mais **dépendent aussi de la variété concernée**. À cet égard, on peut rappeler que les botanistes ⁽¹⁾ distinguent trois grandes espèces de chanvre : *Sativa* (espèce la plus répandue aujourd’hui), *Indica* (espèce identifiée par le Français Jean-Baptiste Lamarck à l’occasion d’un voyage en Inde en 1785) et *Ruderalis* (chanvre sauvage originaire de Russie). **Chacune de ces espèces possède des propriétés différentes en termes de production de cannabinoïdes** : *Sativa* serait relativement plus concentrée en THC qu’en CBD, *Indica* afficherait des concentrations moyennes pour les deux cannabinoïdes et *Ruderalis* serait, au contraire des deux autres, faiblement dotée à la fois en THC et en CBD.

2. Les effets du CBD sur l’organisme ne peuvent être assimilés à ceux du THC, dont ils diffèrent radicalement.

En dépit de leur origine commune, le THC et le CBD ont des effets sensiblement différents sur l’organisme humain. Dès la fin des années 1980, il a été établi que le THC se caractérisait par **une forte affinité pour le récepteur CB1**, la fixation du cannabinoïde engendrant les effets euphorisants du produit ⁽²⁾.

(1) Données regroupées dans des bases internationales, telles que le Système d’information taxonomique intégré (en anglais ITIS) développé par les États-Unis, le Canada et le Mexique.

(2) *Determination and characterization of a cannabinoid receptor in rat brain* (Devane et alii, *Molecular Pharmacology*, novembre 1988)

Les recherches ultérieures ont confirmé que, si le THC était un agoniste partiel des récepteurs CB1 et CB2, le CBD « affiche un potentiel élevé d'antagonisme » vis-à-vis de ces deux récepteurs ⁽¹⁾.

Cela ne signifie pas pour autant que le CBD n'aurait pas d'effets psychoactifs au sens que leur donne l'Organisation mondiale de la santé (OMS), à savoir une modification des « processus mentaux » lorsque la substance concernée est « ingérée » ou « administrée ». Des travaux suggèrent, par exemple, que le CBD serait un agoniste du récepteur sérotoninergique 5 HT1A ⁽²⁾, ce qui lui donnerait des **propriétés sédatives proches de certains anxiolytiques**. Comme l'a résumé M. Maciuk lors de son audition du 8 juillet précitée, « le CBD n'est certes pas [...] stimulant, euphorisant, désinhibiteur comme le THC, mais il est clairement psychotrope ».

À ces propriétés **décontractantes** et **relaxantes** s'ajoutent des effets **antiépileptiformes** et **anticonvulsivants** avérés ⁽³⁾. On peut rappeler que ce sont ces propriétés qui ont amené le laboratoire britannique *GW-Pharmaceuticals* à développer à partir du CBD un médicament destiné au traitement contre l'épilepsie (*Epidiolex*).

Au titre des aspects négatifs, on ne retrouve chez un consommateur de CBD aucun des effets indésirables du THC (confusion, anxiété, délire, hallucinations, altération de la mémoire et de la concentration). En l'état des connaissances disponibles, les contre-indications du CBD se limiteraient, **à fortes doses**, aux **atteintes hépatiques** et aux **interactions médicamenteuses** (médicaments anti-épileptiques, anti-coagulants et immunosuppresseurs ⁽⁴⁾).

Par ses propriétés relaxantes, et en l'absence de toxicité avérée, le CBD peut représenter **un atout pour les structures médico-sociales** en charge de l'accompagnement des personnes souffrant d'addictions à un ou plusieurs produits stupéfiants ⁽⁵⁾ : lors de son audition par la mission d'information le 30 septembre dernier, le docteur Jean-Pierre Couteron a souligné que les patients pris en charge manifestaient actuellement une véritable « appétence » pour ce produit « moins complexe » qui peut les aider à réduire leur addiction par un « jeu de substitution ». **Le CBD apparaît ici comme un moyen de lutter contre la consommation de produits stupéfiants.**

(1) *The diverse CB1 and CB2 receptor pharmacology of three plant cannabinoids: Δ9-tetrahydrocannabinol, cannabidiol and Δ9-tetrahydrocannabivarin* (Roger Pertwee, *British Journal of pharmacology*, 2008).

(2) *5-HT1A receptors are involved in the cannabidiol-induced attenuation of behavioural and cardiovascular responses to acute restraint stress in rats* (Leonardo Resstel et alii., *British Journal of pharmacology*, 2009).

(3) *Cannabidiol displays antiepileptiform and antiseizure properties in vitro and in vivo* (Nicholas A. Jones et alii., *The Journal of Pharmacology and Experimental Therapeutics*, 2010).

(4) Exemple : interaction avec la warfarine (anticoagulant) : Leslie Grayson, 2018.

(5) Notamment les « centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie » (CSAPA), créés par la loi n° 2002-2 du 2 mars 2002 et intégrés dans la catégorie des « établissements et services sociaux et médico-sociaux » au sens du 9° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

Lors de son audition du 8 juillet dernier, le professeur Nicolas Simon, spécialisé en addictologie et en pharmacologie, a également fait état d'une étude publiée par l'Association américaine de psychiatrie le 21 mai 2019 sur le potentiel du CBD dans la lutte contre les addictions. Cette étude ⁽¹⁾, randomisée en double aveugle chez quarante-deux patients abstinents avec une addiction à l'héroïne, a démontré que, **plus le patient ingérait du CBD, plus les effets de « besoin irrésistible » (*craving*) et d'anxiété disparaissaient.**

CBD ET SEVRAGE DU TABAGISME

Les propriétés anxiolytiques du CBD confèrent à cette molécule **un véritable potentiel en matière de sevrage tabagique.**

En 2013, une expérience réalisée par l'unité de psychopharmacologie clinique de l'*University College* de Londres auprès de deux groupes de fumeurs aboutissait à une **réduction de 40 % de la consommation de cigarettes** au sein du groupe ayant inhalé du CBD par rapport au groupe « placebo » ⁽²⁾.

En 2018, une seconde étude réalisée par la même unité en collaboration avec le *King's College* et les universités de Bristol et d'Exeter³ confirmait l'effet de sevrage du **CBD ingéré, cette fois, de manière orale** : le groupe de fumeurs ayant ingéré par voie orale 800 milligrammes de CBD synthétique s'est caractérisé par une diminution sensible des biais cognitifs et des effets de « besoin irrésistible » liés à l'addiction à la nicotine.

Il pourrait être opportun de poursuivre les efforts de recherche au travers d'une ou de plusieurs **études, réalisées en France**, portant spécifiquement sur le **potentiel du CBD en matière de réduction de la dépendance au THC et des effets nocifs** de ce dernier sur l'organisme ⁽⁴⁾.

Proposition n° 20 : inviter les établissements publics de recherche, notamment l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), à engager des travaux visant à améliorer la connaissance des apports du CBD dans la réduction de la dépendance au THC et des effets nocifs de ce dernier sur l'organisme.

(1) *Cannabidiol for the reduction of cue-induced craving and anxiety in drug-abstinent individuals with heroin use disorder: A double-blind randomized placebo-controlled trial* (Yasmin Hurd et alii., 2019).

(2) *Cannabidiol reduces cigarette consumption in tobacco smokers: preliminary finding* (Celia J.A. Morgan et alii, septembre 2013).

(3) *Cannabidiol reverses attentional bias to cigarette cues in a human experimental model of tobacco withdrawal* (Chandni Hindocha et alii, mai 2018).

(4) Le professeur Simon a également fait état d'une étude parue en 2016 (Margaret Haney et alii) indiquant que le CBD, même à fortes doses, ne réduisait pas les effets subjectifs et cardiovasculaires du cannabis (THC) inhalé.

3. Le CBD ne peut, toutefois, être obtenu à partir de la fleur de chanvre sans contenir des traces, même infimes, de THC.

Le chanvre est une **plante dynamique** : la concentration en cannabinoïdes dépend de facteurs génétiques, liés à la variété de la plante, et environnementaux (lumière, température, humidité, oxygène, etc.). En ce sens, **la quantité de THC et de CBD présents dans la plante évolue dans le temps**, comme le montre cette étude réalisée en 2003 sur une variété de chanvre pauvre en cannabinoïdes (Fedora 17).

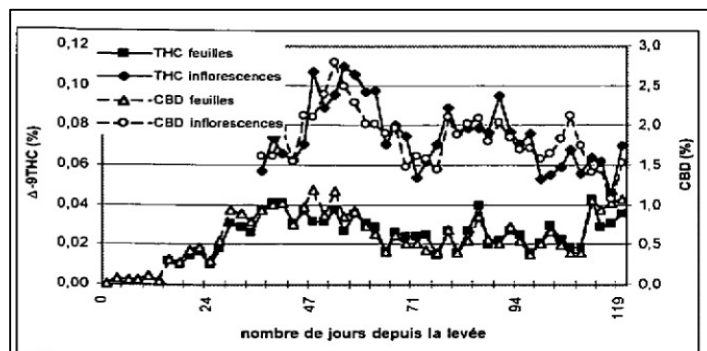


Figure 8 : Évolution dans les feuilles et les inflorescences de la teneur en Δ -9-THC et en CBD au cours de la croissance - Variété Fedora 17.

Source : *Annales de toxicologie analytique*, volume XV, n° 4 ⁽¹⁾.

L'étude montre que la plante a tendance à produire des cannabinoïdes dans des **proportions similaires** en fonction de son stade de croissance : ainsi, le pic de production constaté dans l'inflorescence aux alentours du 55^e jour aboutit à **accroître les teneurs en THC et en CBD de manière presque parallèle**. Le phénomène est le même lorsque la plante est confrontée à une agression extérieure, comme l'a souligné M. Élie Doppelt, président du laboratoire LEAF lors de son audition du 7 octobre dernier : les proportions en THC et en CBD d'une récolte de chanvre dans le Minnesota ont ainsi pu passer respectivement de **0,3 % à 0,65 %** et de **10 % à 14 %** en moins de vingt-quatre heures **en raison d'un coup de blizzard glacé pendant la nuit**.

Compte tenu de la proximité de ces deux cannabinoïdes, l'extraction du CBD de la plante requiert la mise en œuvre de **techniques permettant de l'isoler du THC également présent**.

(1) Gilbert Fournier et alii (Laboratoire de pharmacognosie, Faculté de pharmacie de Châtenay-Malabry) : Intérêt du rapport delta-9-THC / CBD dans le contrôle des cultures de chanvre industriel.

TECHNIQUES D'EXTRACTION DU CANNABIDIOL

1/ Techniques traditionnelles :

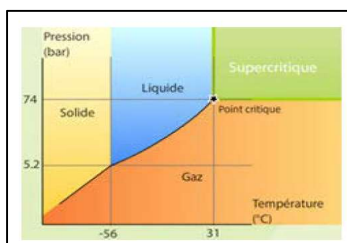
Le **pressage à froid** est un procédé utilisé dans l'industrie alimentaire pour extraire de l'huile. Le **tamisage à l'eau glacée** provoque le décrochage des trichomes et permet de confectionner de la résine par séchage. Il est également possible d'utiliser des **matières grasses** (huile alimentaire, beurre) pour extraire les cannabinoïdes.

2/ Extraction par solvant liquide :

Conformément à l'annexe I de la directive n° 2009/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au rapprochement des législations des États membres concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires et de leurs ingrédients, il est possible d'utiliser **l'éthanol, le propane, le butane ainsi que l'anhydride carbonique** (CO₂) sous forme liquide pour extraire les cannabinoïdes.

3/ Extraction par fluide supercritique :

Un fluide est dit « **supercritique** » lorsqu'il est placé dans des conditions de température et de pression **au-delà de son point critique**. Il acquiert alors une viscosité proche de celle des gaz, une densité proche de celle des liquides et une diffusivité élevée. Le dioxyde de carbone (CO₂) atteint son état supercritique très facilement, à partir d'une **température de 31 °C** et d'une **pression de 74 bars**, ce qui en fait un fluide très utilisé dans l'industrie, notamment pour extraire la caféine des grains de café. Il a l'avantage, par ailleurs, d'être **inodore, chimiquement inerte, non-inflammable et réutilisable**.



Source : Portail des fluides supercritiques.

4/ Élimination de principaux résidus de THC :

Dans tous les cas, l'huile extraite contient toujours des traces significatives de THC (environ 1 %, après solvant liquide ou fluide supercritique, plus encore pour les méthodes traditionnelles). Il convient alors de « remédier » aux principaux résidus de THC par des procédés de distillation ou de chromatographie de partage ⁽¹⁾.

Les techniques d'extraction par solvants liquides apparaissent plus efficaces que les méthodes traditionnelles. Elles comportent des risques dès lors qu'il s'agit de manipuler des matières inflammables. Il y a également le risque que le CBD ainsi extrait comporte des résidus du solvant si le processus d'évaporation n'est pas complètement maîtrisé, ce qui pourrait mettre en danger la santé du consommateur. **L'extraction par fluide (CO₂) supercritique** est indéniablement la technique la plus efficace et sécurisée pour extraire du CBD. Elle nécessite, toutefois, un important matériel (compresseur, extracteur, séparateur et condensateur), ce qui en fait un procédé coûteux.

(1) Méthode physico-chimique qui sert à séparer, à partir de deux phases liquides non miscibles, les substances présentes dans un mélange.

Pour autant, il ressort des auditions menées par la mission d'information qu'**aucune technique, même celle au CO₂ supercritique, ne peut garantir une pureté à 100 % sur une extraction de CBD à partir de la plante.** Lors de son audition précitée, M. Élie Doppelt a signalé que son laboratoire avait travaillé avec un importateur qui cherchait à obtenir du CBD d'origine naturelle entièrement dénué de THC. Les analyses menées ont montré que, **même dans les cas les plus purifiés, le taux de THC restait supérieur à 0 %** : « le THC est présent dans tous les produits du chanvre ». Seul le CBD produit de manière **synthétique** peut, en principe⁽¹⁾, afficher une pureté parfaite.

Les produits au CBD d'origine naturelle accessibles dans le commerce affichent des taux de THC très faibles (souvent inférieurs à 0,05 %) qui constituent de simples traces mais dont **la teneur ne peut être nulle.**

Composition : huile de graines de chanvre biologique pressée à froid (69%) Extrait de Cannabis sativa biologique (30%) dont Cannabidiol 5% Lecithine 1% THC < 0,05% 100% origine France 100% bio Comprend aussi flavonoïdes, terpènes

Extrait d'un site Internet français de vente d'huile de CBD.

B. DE NOUVEAUX MARCHÉS ÉMERGENT EN EUROPE AUTOUR DE PRODUITS DE CHANVRE DIT « DE BIEN-ÊTRE » CONTENANT DU CBD.

Dans une société où de plus en plus de consommateurs sont à la recherche de produits naturels aux vertus apaisantes, le CBD peut constituer l'élément central d'une gamme de produits de consommation courante. Ces nouveaux marchés, plus ou moins prometteurs selon le segment, **ne répondent pas à une logique thérapeutique et ne peuvent être assimilés à une quelconque forme de légalisation de produits stupéfiants.** Pour cette raison, ils relèvent d'une économie dite du « chanvre bien-être ».

1. L'économie du « chanvre bien-être » correspond à une demande sociétale croissante en produits apaisants d'origine naturelle.

Dans son Livre blanc sur le « chanvre bien-être » publié le 20 avril 2020, le syndicat professionnel du chanvre (SPC) distingue plusieurs manières de consommer du CBD : soit par voie **orale** ou **sublinguale** (produits alimentaires, huiles, etc.), soit par **voie cutanée** (lotions, pommades, etc.), soit par **inhalation** (e-liquides, sommités florales, etc.).

Les **produits alimentaires** constituent l'une des gammes les plus variées. On y trouve des graines, des infusions, des huiles, des protéines en poudre, des gâteaux, des thés, des bières, des bonbons, du chocolat, des chewing-gums, etc.

(1) Pour autant, le laboratoire LEAF n'exclut pas totalement que des traces de THC puissent subsister dans le CBD synthétique.

Consommation de CBD	Topical	Oral	Sublingual	Inhalation
Usage	Absorption cutanée par la peau	Consommé par la bouche	Absorbé par les veines sous la langue	Inhalation directe dans les poumons
Produit	Lotions, pommades, patchs	Gélules, produits comestibles, boissons	Teinture, huile	Vaping, inhalateur, e-liquides, sommités

Source : Livre blanc du SPC sur le chanvre bien-être (page 77).

Beaucoup de ces usages correspondent à des **produits de consommation courante** pour lesquels les consommateurs français sont de plus en plus demandeurs d'ingrédients d'origine **naturelle**. Les études de marché réalisées chaque année par l'interprofession (InterChanvre) montrent un **dynamisme croissant** des produits **alimentaires** et **cosmétiques** issus du chanvre traditionnel.

Chênevotte	Marché en %	Indice de prix	Tendances
Litière animale	50 %	1	→
Paillage horticole	22 %	1,1	→
Bâtiment	14%	1,2	↗
Autres débouchés	14 %		→
Fibre			
Papiers spéciaux	56%	2	→
Isolation	29%	2,5	→
Plastique biosourcé	9%	3	↗
Autres débouchés	6%	3	
Textile	émergent	4	↗
Chênevis			
Oisellerie et pêche	84%	4	→
Alimentation humaine	15%	5	↗
Cosmétique	1%	6	↗

Source : InterChanvre (audition du 3 juin 2020).

Selon InterChanvre, le chiffre d'affaires issu de la vente en magasin « bio » des produits alimentaires issus du chanvre en France s'est, à lui seul, élevé en 2017 à **3,76 millions d'euros**, ce qui représente **une hausse de plus de 8 %** par rapport à 2016 (3,48 millions d'euros). À cette appétence pour les produits naturels s'ajoute la recherche par le consommateur de **solutions non médicamenteuses** à des **problèmes de bien-être** (stress, sommeil, douleur). Lors de son audition par la mission d'information le 16 septembre dernier, la société Arkopharma a rappelé que la France était le deuxième pays européen consommateur de **benzodiazépines** (anxiolytiques et somnifères) ⁽¹⁾ en 2017 et que, selon une enquête d'opinion menée en 2016 ⁽²⁾, un Français sur deux souffrirait d'inconfort articulaire.

(1) Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) : état des lieux de la consommation des benzodiazépines en France (avril 2017).

(2) IFOP - Les Français et les rhumatismes (4 octobre 2016).

Les consommateurs ne cherchent pas nécessairement à résoudre ces problèmes par des solutions médicales et peuvent se tourner vers des produits aux **effets secondaires moins lourds** que ceux liés à l'usage de médicaments.

Selon le Syndicat national des compléments alimentaires (SYNADIET), également auditionné le 16 septembre 2020, les réticences de plus en plus de Français à recourir à des produits perçus comme « chimiques » expliqueraient en grande partie la forte croissance du marché des **compléments alimentaires**, qui représentait **2 milliards d'euros** en 2019, soit le double du montant constaté en 2010. Dans cet ensemble, les compléments à la **mélatonine**, molécule aux vertus sédatives qualifiée « d'hormone du sommeil », représenteraient, après quelques années d'exploitation ⁽¹⁾, un marché de **70 millions d'euros**.

En ce sens, s'il est produit de manière naturelle et présenté sous la forme d'un complément alimentaire, le CBD, molécule aux propriétés apaisantes, est à même de répondre parfaitement aux attentes d'un nombre croissant de consommateurs. **Les compléments alimentaires au CBD ont, dès lors, vocation à devenir la « tête de proue » d'une future économie du « chanvre bien-être ».**

Au sens de l'article 2 de la directive 2002/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002, les compléments alimentaires sont des « denrées alimentaires dont le but est de **compléter le régime alimentaire normal** et qui constituent une source concentrée de nutriments ou d'autres substances ayant un **effet nutritionnel** ou **physiologique** seuls ou combinés, commercialisés sous forme de doses ». On trouve parmi les compléments alimentaires des vitamines, des minéraux, des substances à but nutritionnel ou physiologique ainsi que des plantes ou des préparations à base de plantes.

La présence d'effets physiologiques dans certains compléments alimentaires peut les rendre assimilables à des « **médicaments par fonction** ⁽²⁾ » au sens de l'article L. 5111-1 du code de la santé publique, ce qui les soumet alors à la réglementation spécifique à ces produits (autorisation de mise sur le marché, notamment).

S'agissant du CBD, les représentants du SYNADIET ont réaffirmé leur volonté de voir émerger un marché du « bien-être » distinct du « thérapeutique ». Dans la mesure où un médicament au CBD existe déjà (*Epidiolex*), il conviendrait alors aux autorités réglementaires nationales de réfléchir à l'opportunité de déterminer des normes de production permettant de garantir aux fabricants que son produit ne sera plus considéré comme un médicament (*cf.* partie III *infra*).

(1) Après un règlement européen (432/2012 du 16 mai 2012) autorisant des allégations pour la présence de mélatonine dans les denrées alimentaires, les compléments alimentaires contenant de faibles doses de mélatonine ont été autorisés en France (seuil à 2 milligrammes fixé en 2017).

(2) « On entend par médicament [...] toute substance ou composition pouvant être utilisée chez l'homme ou chez l'animal ou pouvant leur être administrée, en vue d'établir un diagnostic médical ou de restaurer, corriger ou modifier leurs fonctions physiologiques en exerçant une action pharmacologique, immunologique ou métabolique. » (Article L. 5111-1, alinéa 1, du code de la santé publique).

2. Le marché du « chanvre bien-être » offre des perspectives de croissance en France et en Europe plus ou moins prometteuses selon le type de produit.

L'apparition d'un nouveau marché suscite, tout naturellement, un engouement propice à la diffusion d'hypothèses de développement optimistes. À cet égard, les auditions menées par la mission d'information ont permis d'établir que **les perspectives de croissance d'un marché français du « chanvre bien-être » sont réelles** en dépit des difficultés qui s'attachent à l'évaluation chiffrée de ce potentiel.

Les comparaisons internationales montrent, tout d'abord, une dynamique indéniable des ventes de produits contenant du CBD : selon le cabinet Deloitte ⁽¹⁾, le marché des États-Unis, tous produits confondus, pourrait s'établir à **16 milliards de dollars en 2025**, ce qui représente une croissance considérable par rapport au chiffre d'affaires réalisé actuellement (environ **1,9 milliard d'euros** ⁽²⁾).

S'agissant de l'Europe, l'Association européenne du chanvre industriel (AECI/EIHA ⁽³⁾) estime que le marché du CBD pourrait représenter de **3 milliards à 3,5 milliards d'euros** sur l'ensemble du continent d'ici 2023-2025 ⁽⁴⁾ dans un scénario établi à partir d'une hypothèse de levée des contraintes réglementaires (*cf. infra*). La progression serait, là encore, spectaculaire par rapport à la période actuelle : selon une enquête menée par l'Association, le chiffre d'affaires réalisé sur les ventes de produits au CBD par 53 entreprises réparties dans 24 pays européens (dont 2 en France) s'était élevé à **130 millions d'euros** en 2019, contre **90 millions d'euros** en 2018 (pour 45 entreprises sondées).

Selon les éléments communiqués par le SYNADIET lors de son audition précitée, le secteur des **compléments alimentaires** devrait bien être le principal bénéficiaire de la croissance du marché, avec une estimation de **1 milliard d'euros** de chiffre d'affaires à l'horizon 2030 pour les produits au CBD dans un marché global des compléments alimentaires estimé à au minimum **18,5 milliards d'euros** (contre **12,6 milliards d'euros** en 2019 ⁽⁵⁾).

Pour ce qui est, plus spécifiquement, de la situation française, aucune évaluation chiffrée globale n'a été fournie à la mission d'information. S'agissant des compléments alimentaires, toutefois, le Syndicat professionnel du chanvre (SPC) estime que le CBD pourrait, dès la première année, générer un chiffre d'affaires de **30 millions d'euros**, cette performance étant amenée à croître de **plus de 10 % par an** ⁽⁶⁾ les années suivantes.

(1) Rapport de Deloitte Canada « Favoriser une nouvelle croissance - Le Canada se prépare pour la deuxième vague de légalisation du cannabis » - 2019 (page 27).

(2) Chiffre donné par le cabinet d'analyse américain BDSA (membre de l'Association nationale de l'industrie du cannabis) en mai 2019 : <https://bdsa.com/u-s-cbd-market-anticipated-to-reach-20-billion-in-sales-by-2024/>

(3) En anglais : European Industrial Hemp Association. L'association, fondée en 2000 en Allemagne et aujourd'hui basée à Bruxelles, représente au niveau de l'Union européenne les intérêts des industriels du chanvre, depuis la transformation jusqu'à la distribution des produits finis.

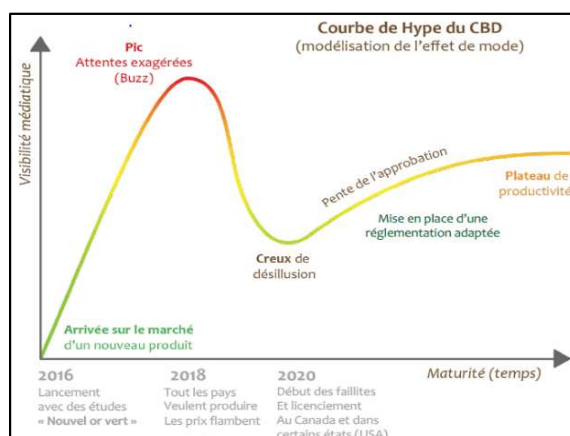
(4) *The European CBD market 2019-2020* (page 5).

(5) Données établies par le cabinet Deloitte pour le SYNADIET début 2020. Dans une hypothèse optimiste, le marché européen des compléments alimentaires s'établirait à plus de 30 milliards d'euros en 2030.

(6) Livre blanc du SPC sur le chanvre bien-être (page 80)

Si l'on prend en considération la part que le marché français des compléments alimentaires devrait occuper en Europe à l'horizon 2030 (soit environ 20 % ⁽¹⁾), la partie « CBD » pourrait bien représenter **200 millions d'euros** à cette échéance.

Bien évidemment, **il n'est pas certain que cette croissance soit linéaire**. Selon InterChanvre, les projections ne tiennent pas compte des soubresauts que le marché devrait connaître au cours de son développement et qui ont déjà été constatés sur les marchés plus mûrs (États-Unis et Canada). **Globalement, toutefois, la pente haussière ne devrait pas être remise en cause** (cf. graphique *infra*) :



Source : InterChanvre (audition du 3 juin 2020).

À cet égard, l'exemple du marché français de l'e-cigarette a montré que **les phases de croissance n'étaient pas toujours exemptes de contrecoups liés à des paliers de « maturité »** :



Source : cabinet XERFI ⁽²⁾.

(1) Dans ses projections pour le SYNADIET, le cabinet Deloitte établit à 4,1 milliards d'euros le marché français des compléments alimentaires sur un total européen de 18,5 milliards d'euros.

(2) Le marché de la cigarette électronique à l'horizon 2021 (novembre 2018)

Là encore, le CBD pourrait constituer un des facteurs de dynamisation du marché : selon le SPC ⁽¹⁾, les e-liquides au CBD représenteraient déjà un chiffre d'affaires de **100 millions d'euros** en 2018 et la France pourrait, d'ores et déjà, s'appuyer sur un réseau de **plusieurs centaines de distributeurs** (entre 400 et 600 sur l'ensemble du territoire).

Parmi les hypothèses envisagées pour la poursuite du développement du marché de l'e-cigarette figure en bonne place l'implication des buralistes, qui peuvent s'appuyer sur **un réseau traditionnel de près de 25 000 points de vente**. Sur ce dernier point, la Confédération des buralistes, auditionnée par la mission d'information le 22 juillet dernier, a **confirmé tout l'intérêt qu'elle portait au CBD** et sa volonté de développer son implantation sur le marché de la cigarette électronique, qui reste limitée encore aujourd'hui (autour de 20 %).

S'agissant, enfin, des **cosmétiques**, il semble que le marché européen du CBD soit encore **embryonnaire** à ce jour. Certes, le SPC a indiqué que certaines marques d'envergure internationale ⁽²⁾ commençaient à intégrer le CBD dans leurs gammes de produits. Pour autant, lors de son audition par la mission d'information le 7 octobre dernier, la Fédération française des entreprises de la beauté (FEBEA) a indiqué avoir lancé une enquête au début de l'année 2020 auprès de ses adhérents ⁽³⁾ sur l'utilisation du chanvre et que, **sur les 24 entreprises ayant répondu, les deux tiers (16) ont déclaré ne pas en utiliser et ne pas avoir de projets en ce sens**. Les contraintes réglementaires, essentiellement d'origine européenne (*cf. infra*), pesant sur le recours aux « extraits de cannabis » dans les cosmétiques jouent probablement un rôle dans les réticences des entreprises concernées.

(1) Livre blanc du SPC sur le chanvre bien-être (page 78).

(2) Kiehl's (L'Oréal) et Origins (Estée Lauder) - cf. Livre blanc sur le chanvre bien-être (page 78).

(3) La FEBEA représente 350 entreprises représentant plus de 97 % du chiffre d'affaires, parmi lesquelles figurent, non seulement, des entreprises de renommée mondiale (L'Oréal Paris, Guerlain, Chanel, etc.), mais aussi des très petites, petites et moyennes entreprises (82 % des membres).

II. LES ATOUTS DONT DISPOSE LA FRANCE POUR DÉVELOPPER UNE FILIÈRE COMPÉTITIVE DU CHANVRE BIEN-ÊTRE SONT GÂCHÉS PAR UN ENVIRONNEMENT JURIDIQUE TROP RESTRICTIF, DIFFICILEMENT APPLICABLE ET AUJOURD'HUI REMIS EN CAUSE

L'Europe, avec en son sein la France, devrait être aujourd'hui un acteur central du marché mondial du « chanvre bien-être » : **or, il n'en est rien**. Les craintes qui s'attachent au développement d'un produit issu du « cannabis » expliquent, en grande partie, **la persistance d'un environnement réglementaire aussi restrictif que complexe**. L'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire dite « Kanavape » le 19 novembre dernier est heureusement venu remettre en cause certains des blocages apposés par le droit français et celui de l'Union.

A. LA FRANCE DISPOSE D'UN AVANTAGE COMPARATIF PAR RAPPORT À SES CONCURRENTS DANS LE SECTEUR DU CHANVRE ET DEVRAIT POUVOIR STRUCTURER FACILEMENT UNE FILIÈRE NATIONALE DU « CHANVRE BIEN-ÊTRE ».

Sur un plan structurel, notre pays bénéficie indéniablement des capacités de production et de recherche qui lui permettraient d'obtenir une position privilégiée sur le marché européen du « chanvre bien-être ». Les acteurs auditionnés par la mission d'information ont, par ailleurs, confirmé leur volonté de **s'investir pleinement dans la consolidation de cette filière émergente**.

1. La France a su conserver au fil des années une filière du chanvre dotée d'importantes capacités de production et de compétences reconnues en recherche variétale.

La culture du chanvre en France s'inscrit dans le fil de la longue histoire de notre pays. Dès la fin du VIII^e siècle (ou le début IX^e siècle), le capitulaire dit « *de villis* » par lequel l'empereur Charlemagne aurait communiqué ses instructions à ses intendants **mentionne le chanvre (*canava*) parmi les cultures faisant l'objet d'une attention particulière au capitule (article) 62**.

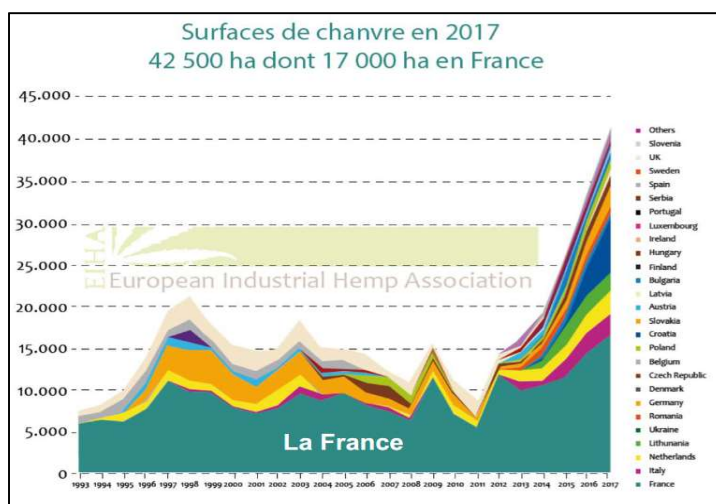
*Capitule 62 (extrait) : « Que nos intendants nous adressent tous les ans, sur des états séparés, des comptes clairs et méthodiques de tous nos revenus, afin que nous puissions connaître ce que nous avons et combien nous avons de chaque chose, à savoir : le compte des porcs, [...], celui de la laine, du lin, du chanvre (*canava*) [...] ; ».*

L'exploitation industrielle du chanvre se développe en France au XVII^e siècle avec, notamment, le **développement de corderies** destinées à la production de cordages, de câbles, de haubans et de voiles pour les navires ⁽¹⁾.

(1) Une corderie royale est installée à Rochefort (Charente maritime) à partir de 1666.

Au XIX^e siècle et au début du siècle suivant, le développement de la marine à vapeur, du coton ainsi que des textiles synthétiques (notamment du nylon) a provoqué le **déclin progressif de la culture du chanvre en France**. Après un pic à 176 148 hectares en 1841, la superficie des surfaces cultivées redescend aux alentours des 100 000 hectares sous le Second Empire, puis s'établit aux alentours des 15 000 hectares avant 1914 ⁽¹⁾.

La culture du chanvre, qui avait quasiment disparu à la fin des années 1950 (quelques centaines d'hectares) est ensuite **repartie à la hausse**, portée par de nouvelles utilisations industrielles (isolation des bâtiments, jardinage, alimentation animale et humaine, etc.). Depuis les années 1990, les surfaces cultivées ont été multipliées par trois et **la France est, depuis lors, le premier pays producteur européen avec près de 17 000 hectares sur 42 500 hectares cultivés en Europe en 2017**.



Source : InterChanvre et AECl/EIHA.

Cette position éminente n'est, toutefois, pas intangible compte tenu des récents développements du marché du chanvre « bien-être ». Ainsi **notre pays a-t-il perdu en 2018 sa place de troisième producteur mondial**, qu'elle occupait en 2016 ⁽²⁾ derrière la Chine (45 000 hectares) et le Canada (31 000 hectares), au profit des États-Unis, qui ont porté leurs surfaces cultivées à près de 32 000 hectares ⁽³⁾, soit environ **sept fois plus que l'année précédente**.

Face à la concurrence internationale, la France peut, toutefois, compter sur une **filière historiquement structurée**. Dès 1932, à une époque où la production déclinait, les producteurs français ont commencé à se regrouper au sein d'une organisation unique, la Fédération nationale des producteurs de chanvre (FNPC). En 2002, dans un contexte de relance de la production, les industriels se sont, à leur tour, donné une représentation nationale au travers de l'Union des transformateurs de chanvre (UTC).

(1) Statistiques agricoles annuelles et décennales de la France (Ministère de l'agriculture).

(2) InterChanvre, Plan filière 2017.

(3) Soit 78 176 acres (Forbes, 5 septembre 2019).

L'année suivante, la FNPC et l'UTC se sont rapprochés au sein d'une nouvelle instance (**InterChanvre**), qui a été officiellement **reconnue en 2011** ⁽¹⁾ **comme une organisation interprofessionnelle** au sens de l'article L. 632-1 du code rural et de la pêche maritime. Dotée d'une forte légitimité, liée au nombre de ses adhérents (plus de 1 400 producteurs et 6 chanvrières), InterChanvre bénéficie d'un poids important au sein de l'AECI/EIHA, qui est la seule organisation à même de représenter les intérêts de l'ensemble de la filière au niveau européen (cf. *supra*).

En matière de recherche variétale, notre pays dispose en outre d'un savoir-faire de haut niveau au travers d'une société coopérative agricole de production (SCAP) dotée, depuis les années 1960, de **la gestion exclusive de la seule zone protégée de production de semences de chanvre** ⁽²⁾ **existante en France**, à savoir celle de 5 00 kilomètres carrés située à Beaufort-en-Anjou (Maine-et-Loire).

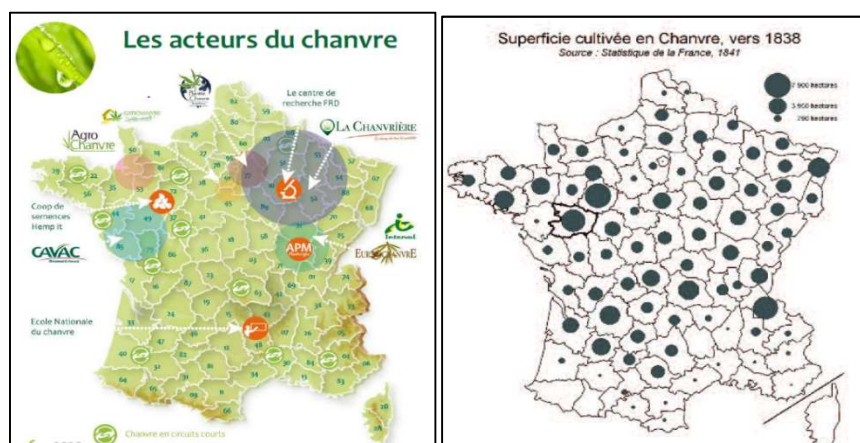
Cette coopérative (*Hemp It*), qui regroupe aujourd'hui 135 producteurs, a acquis une position prépondérante au niveau national, et même international, dans le domaine de la production de semences (1 800 tonnes par an, dont 70 % sont exportées). Par ailleurs, lors de leur audition par la mission d'information, le 7 octobre dernier, les dirigeants de la SCAP ont confirmé **la création, en décembre 2019, d'un laboratoire destiné à l'innovation variétale (*Hemp It* ADN)** et réaffirmé l'existence d'un « savoir-faire » français pour créer, si besoin, « de nouvelles variétés avec moins de THC et plus de CBD ».

2. De nombreux acteurs paraissent prêts à investir massivement dans la structuration d'une filière française du « chanvre bien-être ».

Pour l'instant, le dynamisme retrouvé de l'économie du chanvre a profité à certains territoires. Selon les données fournies par InterChanvre, **les principales zones de production, en 2017, se situaient dans les départements suivants** : Aube, Seine-et-Marne, Marne, Maine-et-Loire, Vendée, Yonne et Haute-Saône. Il suffit de comparer cette répartition avec celle du XIX^e siècle pour se rendre compte du **potentiel de développement existant dans d'autres territoires**, que ce soit à l'ouest (Bretagne), au centre (Creuse, Puy-de-Dôme), à l'est et même au sud-ouest (cf. cartes *infra*) :

(1) Arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, du budget et de l'agriculture du 28 mai 2011 relatif à la reconnaissance en qualité d'organisation interprofessionnelle d'InterChanvre.

(2) Les dispositions du code rural (article L. 661-1 et suivants) permettent la création par un arrêté du ministre chargé de l'agriculture de zones protégées permettant de prévenir l'altération des semences d'une espèce végétale donnée.



Source : InterChanvre pour la carte de gauche, Statistique de la France agricole pour celle de droite.

Les perspectives offertes par les nouvelles utilisations du chanvre autour de l'économie du « bien-être » suscitent l'intérêt de **nouveaux acteurs situés précisément dans des territoires où la production est encore peu développée**, tels que la Creuse et la Bretagne. Un agriculteur creusois, M. Jouany Chatoux, auditionné par la mission d'information le 23 septembre dernier a confirmé qu'il était prêt à se lancer dès à présent dans la production de fleurs de chanvre destinées à l'extraction de CBD. Comme l'indiquait M. Éric Correia, président de la communauté d'agglomération du Grand Guéret, lors de cette audition, **le secteur privé est disposé à investir massivement sur ce nouveau créneau** : il n'a « besoin que d'autorisations, pas d'argent public ». M. Pierre-Yves Normand, président d'une association bretonne spécialisée dans la promotion des usages du chanvre (Bretagne Chanvre Développement) fait le même constat et a appelé à « libérer les énergies ».

Le cas des **outre-mer** est également intéressant : à La Réunion, terre historique du chanvre indien *Zamal* ⁽¹⁾, une association (Chanvre Réunion) s'est créée en septembre 2018 avec une cinquantaine d'agriculteurs afin d'organiser le développement d'une filière du chanvre autour des nouveaux usages de la plante (CBD compris). L'association a entrepris non seulement d'explorer la voie d'une **reconnaissance des variétés locales**, mais aussi de tester des **variétés autorisées** ⁽²⁾ **de la catégorie *Sativa L (Dioïca 88 et Carmagnola)***.

Tous ces nouveaux acteurs estiment que le territoire français dispose des **capacités de production suffisantes** pour faire face à l'augmentation significative de la demande qui résulterait de la mise en place du marché du « chanvre bien-être ». Toutefois, ils insistent tous sur la nécessité qui s'attache à ce que les producteurs puissent avoir facilement accès à des **capacités d'extraction à grande échelle** en raison du coût, nettement prohibitif ⁽³⁾, des matériels permettant la mise en œuvre des procédés les plus efficaces et les plus propres, en particulier l'extraction aux fluides supercritiques.

(1) Mot dérivant du malgache *Jamala* pour décrire le chanvre *Indica*.

(2) Figurant à l'article 2 de l'arrêté du 22 août 1990 (cf. infra).

(3) M. Chatoux évoquait, pour sa part, un investissement de 700 000 euros lors de son audition.

Sur ce dernier point, **la France est loin d’être sous-dotée** : les territoires producteurs de **plantes à parfums**, en particulier dans le sud-est (Provence), développent depuis longtemps des infrastructures d’extraction au dioxyde de carbone supercritique pour l’extraction d’arômes (lavande, thym, menthe, etc.) ou d’antioxydants (romarin, tocophérols, tocotrienols ⁽¹⁾, etc.).



Installation d’extraction aux fluides supercritiques située dans le Vaucluse.

M. Michel Krausz, directeur de la Société coopérative agricole des Plantes à parfum de Provence, située à Simiane-la-Rotonde dans les Alpes de Haute-Provence, a indiqué, lors de son audition par la mission d’information le 23 septembre dernier, que les techniques d’extraction dont il disposait **pouvaient être mises au service du chanvre**. On observera, à cet égard, que l’association Chanvre Réunion s’est également rapprochée de la **filière des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PAPAM)** de l’île dans le cadre de son projet précité.

S’agissant, enfin, des **industriels** et des **distributeurs**, plusieurs dizaines d’acteurs désireux d’investir dans la vente de produits du chanvre thérapeutique et du chanvre bien-être se sont regroupés en juin 2018 dans **une organisation nationale représentative dénommée « Syndicat professionnel du chanvre »**. Parmi ses membres figurent, notamment, des jeunes entreprises spécialisées dans les produits alimentaires et les cosmétiques au chanvre ⁽²⁾.

Ce syndicat, qui a publié en 2019 et en 2020, deux Livres blancs sur le « chanvre thérapeutique » et le « chanvre bien-être » (*cf. supra*), a choisi une **dénomination qui ne permet pas de le distinguer véritablement de l’organisation interprofessionnelle officielle (InterChanvre)**. Lors de son audition du 7 octobre dernier, l’interprofession a souligné tout l’intérêt que représentaient, pour elle, les produits contenant du CBD, les acteurs correspondants ayant vocation à constituer, à plus ou moins long terme, **une « sous-filière » du chanvre** au même titre que celle spécialisée sur les usages du textile ou du bâtiment.

Le rapporteur estime qu’un rapprochement entre les deux organisations pourrait avoir un intérêt en termes de synergie économique et de défense des intérêts de la filière aux niveaux national et européen.

(1) Composants de la vitamine E susceptibles d’être utilisés dans les produits alimentaires et les compléments alimentaires.

(2) Ho Karan (cosmétiques), Green Leaf Company (aliments et cosmétiques), etc.

Proposition n° 18 : inciter à la structuration d'une filière du « chanvre bien-être » autour, notamment, du Syndicat professionnel du chanvre et d'InterChanvre afin de renforcer la défense des intérêts des professionnels aux niveaux national et européen.

B. LA RÉGLEMENTATION NATIONALE ACTUELLE, TOUT AUSSI RESTRICTIVE QUE DIFFICILEMENT APPLICABLE, PÉNALISE LA FILIÈRE FRANÇAISE AU DÉTRIMENT DE SES CONCURRENTS ÉTRANGERS.

Les travaux de la mission d'information ont permis de clarifier la réglementation nationale applicable au CBD, pas toujours comprise par les acteurs eux-mêmes. **Le dispositif actuellement en vigueur**, formalisé dans un avis de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) ⁽¹⁾ et une circulaire du ministère de la justice ⁽²⁾, **est l'un des plus restrictifs d'Europe. Cela a conduit à la multiplication des poursuites et de contentieux parfois difficilement compréhensibles.** Paradoxalement, il est difficilement applicable sur un plan pratique, ce qui met les acteurs français de la filière dans une situation d'insécurité juridique. Pour autant, les récents développements de la jurisprudence européenne devraient aboutir à le remettre en cause sur certains de ses aspects les plus essentiels.

1. Les critères posés par la réglementation nationale rendent de facto le CBD d'origine naturelle quasiment impossible à produire ou à importer en France.

La prolifération des espaces de ventes, généralistes ou spécialisés, de produits contenant du CBD en France **laisse à penser que leur distribution serait entièrement légale.** Certains distributeurs n'hésitent pas à faire de cette supposée « légalité » du CBD un argument commercial face au THC.

Nous proposons à la vente des produits contenant du **CBD**, connu pour ses effets relaxants et déstressants.  100% **légal**.

[CBD: Tout savoir sur le ...](#) · [Huiles CBD](#) · [Huiles CBD animaux](#) · [Fleurs](#)

Extrait d'un résultat d'une recherche sur un moteur de recherche pour des produits au CBD.

Pour autant, la situation du CBD au regard du droit français est loin d'être simple et, en réalité, **il est très difficile d'en produire ou d'en importer en parfaite légalité.** Aucun texte n'évoque spécifiquement le cannabidiol (CBD), et encore moins ses usages industriels, au niveau français. Dans la mesure où le CBD est une molécule extraite, pour l'essentiel, de la fleur de chanvre, les règles qui lui sont applicables sont celles régissant la culture et l'exploitation du cannabis à titre général.

(1) Avis publié le 11 juin 2018.

(2) circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces n° 2018/F/0069/FD2 du 23 juillet 2018.

Le régime juridique du CBD découle donc des dispositions du code de la santé publique relatives aux « **préparations et substances vénéneuses** ⁽¹⁾ » et, plus particulièrement, de son article R. 5132-86. Après avoir rappelé au I le **principe de l'interdiction** de la production, de la fabrication, du transport, de l'importation, de l'exportation, de la détention, de l'offre, de la cession, de l'acquisition ou de l'emploi du cannabis (plante et produits), le II de cet article permet de déroger à cette interdiction « à des fins industrielles et commerciales » à condition de s'appuyer sur des variétés de cannabis « dépourvues de propriétés stupéfiantes » et de bénéficier d'une autorisation délivrée par **arrêté ministériel** ⁽²⁾.

Un arrêté a été pris sur ce fondement le 22 août 1990 ⁽³⁾. Cet arrêté pose trois conditions cumulatives à l'exploitation régulière du chanvre dans un cadre industriel et commercial :

1. La plante doit être issue d'une des variétés de cannabis *Sativa L* ⁽⁴⁾ **listées à l'article 2 de l'arrêté** ;

2. Seules les fibres et les graines de la plante peuvent être utilisées, **ce qui exclut dont l'utilisation de la fleur** et même, comme l'a précisé la MILDECA dans un avis publié le 11 juin 2018, de la feuille ;

3. La plante doit contenir elle-même **moins de 0,2 % de THC**.

Le deuxième critère rend de facto irrégulière l'extraction de CBD de manière naturelle. Dans une circulaire du 23 juillet 2018 ⁽⁵⁾ consacrée précisément au régime juridique applicable aux établissements proposant à la vente au public des produits issus du cannabis, la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice indique que « le cannabidiol se trouve principalement dans les feuilles et dans les fleurs de la plante, et non dans les fibres et graines. Par conséquent, en l'état de la législation applicable, l'extraction du cannabidiol dans des conditions conformes au code de la santé publique ne paraît pas possible. »

Dans sa circulaire, la DACG a également précisé, reprenant ainsi l'avis de la MILDECA du 11 juin 2018 précité, que la teneur de 0,2 % en THC autorisée **s'applique à la seule plante et non au produit fini qui en serait issu**. Il n'est donc pas possible d'élaborer *ou même d'importer* un produit contenant du CBD **si ce produit contient la moindre trace de THC**. Lors de son audition par la mission d'information, le 1^{er} juillet dernier, M. Arnaud Fougère, chef du bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment (BULCO) au ministère de la justice, a **rappelé toutes les conséquences juridiques qui s'attachent à cette interdiction** : quand bien même un produit au CBD contenant

(1) Chapitre II du titre III du livre I^{er} de la cinquième partie de la partie réglementaire du code.

(2) Arrêté des ministres chargés de l'agriculture, des douanes, de l'industrie et de la santé.

(3) Avant d'être intégrées à l'article R. 5132-86 dans le cadre d'une codification (décret n° 2004-802 du 29 juillet 2004), les dispositions relatives aux dérogations à l'exploitation du cannabis figuraient à l'article R. 5181 du même code.

(4) 25 variétés de *Sativa L* sont autorisées : Carmagnola, Féline, Fibranova, etc.

(5) Circulaire n° 2018/F/0069/FD2 précitée.

des traces de THC serait autorisé à la vente dans un État membre de l'Union européenne, toute personne qui l'introduirait sur le territoire français « se mettrait dans l'illégalité » au regard de la réglementation nationale.

Seul le CBD synthétique, c'est-à-dire non produit à partir de la plante de chanvre ⁽¹⁾ et insusceptible en théorie de contenir du THC, **est donc véritablement « légal » au sens du droit français.**

On peut signaler que, pour être légaux, les produits contenant du CBD doivent également **respecter des dispositions législatives** destinées à prévenir tout mésusage des consommateurs : aucune indication promotionnelle ne peut renvoyer à l'univers du cannabis stupéfiant (**infraction de provocation à l'usage de produits stupéfiants**) ou comporter des allégations thérapeutiques (**infraction de médicament par présentation**). Le détail de ces prescriptions figure à la partie III *infra*.

2. Le CBD disponible actuellement sur le marché français est presque exclusivement importé, parfois dans des conditions non conformes à la réglementation nationale.

Compte tenu de l'impossibilité de pouvoir acquérir du CBD extrait en France de la plante de chanvre, **les distributeurs ont donc été tentés d'obtenir cette molécule à l'étranger**. S'agissant du CBD **synthétique**, l'importation est parfaitement régulière et s'explique d'autant plus que les entreprises qui se lancent sur ce créneau sont, pour l'instant, étrangères ⁽²⁾. Le recours à ce type de CBD n'a, toutefois, pas la préférence des importateurs en raison des risques qui s'attachent à la présence de composants chimiques autres que le CBD lui-même et, par ailleurs, de l'image « naturelle » des produits qu'ils veulent véhiculer auprès des consommateurs.

Dès lors, l'importation de CBD extrait de manière **naturelle** dans un autre pays européen apparaît comme une solution de compromis. Il suffit d'observer les pays frontaliers de la France pour s'apercevoir que **la plupart ont adopté sur le CBD des réglementations moins restrictives que la nôtre**, notamment au niveau de l'exploitation de la fleur de chanvre.

(1) Le CBD synthétique peut être produit en laboratoire à partir, par exemple, de la fermentation de levures. Des chercheurs de l'Université de Berkeley ont également réussi à isoler des cannabinoïdes de synthèse à partir de galactose, c'est-à-dire de sucre (*Complete biosynthesis of cannabinoids and their unnatural analogues in yeast*, Jay D. Keasling et alii, 2019).

(2) Plusieurs entreprises américaines, notamment celles spécialisées dans les produits de santé (Precigen, par exemple), se sont positionnées sur ce marché. On peut rappeler, par ailleurs, que le laboratoire qui est à l'origine du médicament Epidiolex (GW Pharmaceuticals) est britannique (cf. *supra*).

Selon les éléments fournis par le SPC dans son Livre blanc précité et complétés par les pays eux-mêmes dans le cadre d'une enquête menée à l'été 2020 par la mission d'information dans le cadre du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP)⁽¹⁾ :

1/ **l'Espagne** n'interdit pas expressément l'exploitation de la fleur de chanvre (seuil de THC à 0,2 %). La vente de produits alimentaires contenant du CBD est, en revanche, prohibée ;

2/ **l'Italie** n'interdit pas la production de CBD à partir de la plante de chanvre, fleur comprise, tant que celle-ci respecte les seuils en THC fixés par la loi au niveau national (0,6 % depuis la loi n° 242 du 2 décembre 2016). Des teneurs maximales en THC dans les produits alimentaires ont été fixés par un décret du 4 novembre 2019 ;

3/ **la Suisse** autorise une teneur en THC à 1 % dans la plante de chanvre depuis 2011 et dans les produits contenant du CBD depuis 2016 ;

4/ **l'Allemagne** n'interdit pas expressément l'exploitation de la fleur de chanvre (seuil de THC à 0,2 %). Des teneurs maximales en THC dans les produits alimentaires ont été fixés en 2018 par l'Institut fédéral d'évaluation des risques⁽²⁾ ;

5/ **le Luxembourg** autorise les produits à fumer (fleurs et cigarettes) contenant du CBD extrait de la fleur de chanvre à la condition qu'ils ne contiennent pas de tabac et que la plante utilisée affiche une teneur en THC inférieure à 0,3 %⁽³⁾. Ils sont considérés comme des « produits à fumer à base de plantes autres que le tabac » (*cf.* partie III *infra*) ;

6/ **la Belgique** n'interdit pas expressément l'exploitation de la fleur de chanvre (seuil de THC à 0,2 %). Des teneurs maximales en THC dans les produits alimentaires d'origine végétale ont été fixés dans un arrêté royal du 29 août 1997. Comme le Luxembourg, la fleur de CBD est autorisée sous le statut de « produit à fumer à base de plantes autres que le tabac ».

Par ailleurs, avant que la MILDECA ne publie son avis précité du 11 juin 2018, la réglementation française était tellement peu claire que les importateurs pouvaient estimer de bonne foi que le seuil de 0,2 % de THC fixé par l'arrêté du 22 août 1990 s'appliquait également aux produits finis. Quand l'interdiction fut explicitement prononcée au niveau national, les distributeurs se sont logiquement tournés vers **les dispositions du droit de l'Union européenne relatives au chanvre**.

Sur ce point, les règlements du Parlement européen et du Conseil n° 1307/2013 et 1308/2013 du 17 décembre 2013 qui régissent le marché commun agricole **autorisent la culture⁽⁴⁾ et l'importation⁽⁵⁾ dans l'Union européenne de chanvre dont la teneur en THC est inférieure à 0,20 %**.

(1) Un récapitulatif des réglementations en vigueur à l'été 2020 dans la plupart des pays européens figure en annexe 1 au présent rapport.

(2) Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR).

(3) *Les produits dérivés du cannabis et chanvre* (notice du Luxembourg) version juillet 2019 (page 12) et Info TAXUD 8/2019 du 17 septembre 2019.

(4) Article 32, paragraphe 6, du règlement n° 1307/2013.

(5) Article 189 du règlement n° 1308/2013.

Dans la mesure où ces textes s'appliquent tout autant à des matières premières agricoles qu'à des **produits de première transformation** ⁽¹⁾ tels que les produits laitiers ou le sucre issu de betteraves, ils ont pu parfois être **interprétés comme fixant un seuil « européen » de 0,2 % de THC aux produits finis**. Cet argument est explicitement repris par le SPC dans son Livre blanc ⁽²⁾ et parfois mentionné sur les notices commerciales des produits vendus en France.

Extrait d'une notice figurant sur le site Internet d'un magasin français de vente de produits au CBD :

« Le décret européen n° 639-2014

« Le règlement européen n° 1307/2013

« Les fleurs de CBD, et **l'ensemble des produits**, proposés sur notre site disposent d'un **taux de THC inférieur à 0,2 % (certifié par des analyses de laboratoires conformément à la législation européenne)**.

Cette interprétation a été rejetée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'arrêt dit « Kanavape » rendu le 19 novembre dernier (cf. *infra*). Le juge considère, en effet, que les règlements agricoles précités ne s'appliquent qu'aux matières premières et produits **limitativement énumérés à l'annexe I du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), laquelle ne cite en son entrée 5302 que le « chanvre brut », c'est-à-dire provenant de l'arrachage, le chanvre « roui ou teillé » ou la « filasse », constituée des fibres extraites du reste de la plante. Il conclut donc que « les règlements n^{os} 1307/2013 et 1308/2013 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'appliquent pas au CBD ⁽³⁾. »**

Dès lors, tant que d'autres dispositions issues du droit de l'Union ne s'opposent pas à la réglementation française (cf. *infra*), **celle-ci a vocation à s'appliquer**. D'un point de vue pratique, il ressort néanmoins des auditions menées par la mission d'information que **cette réglementation est difficile à mettre en œuvre**. Lors de son audition du 8 juillet dernier, M. Gil Lorenzo, sous-directeur des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), a indiqué que, lors de leurs contrôles ⁽⁴⁾, les services douaniers **se concentraient principalement sur l'application du critère relatif aux taux de THC** : il est *de facto* impossible pour les agents de s'assurer que le produit au CBD qu'ils pouvaient avoir entre leurs mains n'a pas été produit à partir de la fleur ou de la feuille d'une plante de chanvre.

(1) Notion figurant à l'article 38 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(2) Page 85 du Livre blanc sur le chanvre bien-être : « Le droit européen qui prévaut selon la hiérarchie des normes au droit français sur ce point, ne restreint pas l'utilisation du chanvre à certaines parties de la plante, et autorise le commerce de **tous produits** dont le taux de THC est inférieur à 0,2 % de THC. »

(3) Paragraphe 58 de l'arrêt.

(4) Ces contrôles peuvent être effectués, soit aux frontières de l'Union européenne (notamment celle avec la Suisse) dans le cadre du dédouanement des marchandises souhaitant entrer sur le territoire douanier de l'Union, soit à la circulation sur l'ensemble du territoire national.

Même le critère du taux de THC est, en lui-même, difficile à faire respecter compte tenu des traces extrêmement faibles de la molécule stupéfiante qui peuvent subsister dans les produits au CBD.

Lorsque les services de douane ou de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sont confrontés à des produits qu'ils soupçonnent de contenir des traces de THC, ils ont la possibilité de **prélever des échantillons aux fins d'analyse** ⁽¹⁾ par un « service commun des laboratoires » (SCL) issu du regroupement des laboratoires des deux administrations. À cet égard, M. Élie Doppelt, président du laboratoire LEAF, a rappelé lors de son audition du 7 octobre dernier, que les techniques de dosage des cannabinoïdes utilisées par les différents laboratoires, publics comme privés, comportaient **de multiples aléas rendant l'exercice extrêmement périlleux pour l'analyse de très petites quantités.**

Les techniques de dosage les plus courantes s'appuient sur la **technique de la chromatographie** (cf. page 16 *supra*), méthode physico-chimique qui sert à séparer les différentes substances présentes dans un mélange de façon à les faire apparaître sur un diagramme. L'analyse des cannabinoïdes peut s'effectuer :

- soit par une **chromatographie en phase gazeuse**, assez fiable en théorie mais comportant une phase de chauffe susceptible de dégrader l'échantillon ;
- soit par une **chromatographie en phase liquide**, plus stable mais un peu moins précise.

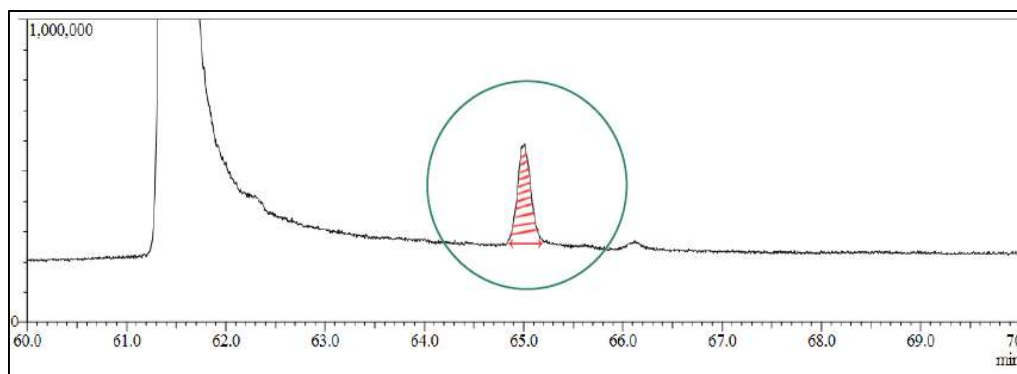


Image d'un spectre de THC dans un échantillon de CBD

M. Doppelt a estimé à 2 % le risque d'erreur pour un dosage de THC sur de la poudre par chromatographie en phase liquide.

Ces difficultés permettent de comprendre pourquoi certaines saisies de produits au CBD ont parfois abouti à des résultats différents d'un laboratoire à l'autre, **voire se sont avérées infructueuses.**

(1) Article 67 quater B du code des douanes pour la DGDDI et article L. 511-23 du code de la consommation pour la DGCCRF.

On rappellera, sur ce point, que le gérant d'un bar-tabac de Reims qui vendait des e-liquides au CBD a été relaxé en appel ⁽¹⁾ « en l'absence de caractérisation de l'élément matériel des infractions » poursuivies, car « le laboratoire scientifique n'a pas été en mesure de préciser le taux de THC » dans les produits saisis.

La situation de notre pays apparaît donc doublement paradoxale : la réglementation française du CBD, qui est l'une des plus sévères d'Europe, est **peu appliquée** tandis que certains distributeurs multiplient les importations de CBD extrait de manière naturelle au risque de **se faire sanctionner sur le seul fondement d'un test positif de dosage du THC**, lui-même sujet à des marges d'erreur non négligeables.

3. La réglementation française devra probablement évoluer sous la pression du droit de l'Union européenne.

Par son jugement rendu le 19 novembre dernier dans l'affaire dite « Kanavape » ⁽²⁾, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) devrait, toutefois, **amener les autorités françaises à faire évoluer la réglementation applicable au CBD.**

RÉSUMÉ DE L'AFFAIRE « KANAVAPE »

En décembre 2014, la société CATLAB, établie à Marseille et dirigée par deux jeunes entrepreneurs (MM. Sébastien Bégurier et Antonin Cohen), a mené une campagne de communication pour le lancement d'une cigarette électronique (Kanavape), dont le liquide contient du CBD. À la suite d'une enquête menée par le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Marseille, il a été établi que le Kanavape était alimentée par de l'huile de CBD **extraite en République tchèque** à partir de l'intégralité de la plante, **y compris de la fleur** (extraction par éthanol).

Bien que, d'une part, le laboratoire de police scientifique de Marseille (LIPS) n'ait pas été en mesure « d'exprimer un résultat quantitatif » et que, d'autre part, une analyse menée par le laboratoire de contrôle de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) ait conclu à la présence de traces de THC inférieures au taux de 0,2 %, le tribunal correctionnel de Marseille a condamné le 8 janvier 2018 les deux intéressés à des peines d'amende et de prison avec sursis sur le fondement du 1^o du I de l'article L. 5432-1 du code de la santé publique, c'est-à-dire pour commerce illégal de « préparations vénéneuses ». **Le tribunal s'est fondé sur les dispositions de l'arrêté du 22 août 1990 interdisant l'exploitation de la fleur de chanvre pour extraire du CBD.** La cour d'appel d'Aix-en-Provence, saisie de l'affaire, a estimé le 23 octobre 2018 que cette interdiction était susceptible d'entrer en contradiction avec les dispositions des **règlements agricoles européens n° 1307/2013 et 1308/2013 précités** ainsi qu'avec le principe de **libre circulation des marchandises** mentionné à l'article 34 du TFUE. Elle a donc sollicité l'avis de la CJUE *via* un **renvoi préjudiciel** (art. 267 TFUE).

(1) *Cour d'appel de Reims, 22 octobre 2019.*

(2) *C/663-18, 4^e chambre.*

Comme indiqué *supra*, l'arrêt de la CJUE met un terme à l'interprétation selon laquelle les règlements agricoles et, à travers eux, le seuil limite de 0,2 % de THC, s'appliqueraient au CBD. **Il soumet, en revanche, l'interdiction du CBD extrait de parties de la plante de chanvre extérieures aux fibres et aux graines à l'obligation de libre circulation des marchandises**, des restrictions ne pouvant être apportées par un État membre que s'il existe un risque avéré pour la santé humaine ⁽¹⁾ et si les mesures prises sont proportionnées au but recherché ⁽²⁾. Plus concrètement, **le juge européen charge la Cour d'appel d'Aix-en-Provence d'effectuer cette évaluation de l'adéquation de la réglementation française avec le principe de libre circulation des marchandises**, tout en précisant que :

– sans éléments nouveaux, les risques réels allégués pour la santé publique invoqués par les autorités françaises pourraient apparaître comme fondés sur des « considérations purement hypothétiques » ;

– la seule circonstance que le CBD synthétique serait autorisé, et non le CBD d'origine naturelle, constituerait une atteinte infondée au principe de libre circulation.

À ce stade de la procédure, il y a désormais de très fortes probabilités pour que **la limitation aux fibres et graines** inscrite à l'arrêté du 22 août 1990 pour **l'importation** de produits issus de la plante de chanvre soit jugée non conforme au droit de l'Union européenne par la juridiction nationale. **Ce serait, ainsi, le cœur même du dispositif réglementaire français qui se trouverait remis en cause.**

Dans ses conclusions, publiées le 14 mai dernier, l'avocat général près la CJUE rappelle que la question préjudicielle ne porte pas sur le second critère appliqué aux produits contenant du CBD, à savoir **l'interdiction de toute teneur en THC dans le produit fini**.

Compte tenu de l'impossibilité pratique d'afficher 0 % de THC dans un produit au CBD extrait de manière naturelle et de l'obligation faite à chaque pays de reconnaître les normes de production du CBD des autres États membres, **il est très probable que cette interdiction soit également inconvictionnelle.**

(1) La santé publique fait également partie des objectifs de l'Union européenne (article 36 du TFUE).

(2) CJUE, 28 janvier 2010, *Commission/France*, C-333/08.

C. COMPTE TENU DU FLOU QUI ENTOURE LE STATUT INTERNATIONAL DU CBD, LA COMMISSION EUROPÉENNE A BLOQUÉ LE DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ PAR UNE APPROCHE EXCESSIVEMENT RESTRICTIVE, AUJOURD'HUI REMISE EN CAUSE PAR L'ARRÊT « KANAVAPE ».

L'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire « Kanavape » le 19 novembre dernier a également remis en cause la manière dont la Commission européenne appréhendait le CBD au niveau international : l'impact de cette jurisprudence est d'autant plus appréciable que **l'interprétation adoptée par la Commission risquait de déstabiliser l'ensemble de la filière naissante.**

- 1. L'exclusion expresse du CBD de la convention unique de 1961 relative aux produits stupéfiants tarde à être officialisée au niveau international en dépit de la demande formulée sur ce point par l'Organisation mondiale de la santé (OMS).**

Les incohérences de la réglementation française du CBD sont liées à l'inadéquation d'un cadre juridique mis en place initialement pour lutter contre le trafic d'un produit stupéfiant que l'on désignait alors sous la dénomination globale de « cannabis ». **Les mêmes questions agitent les instances internationales** dans la mesure où les textes relatifs aux stupéfiants ont été **rédigés à une époque antérieure à l'identification du système endocannabinoïde.**

Le **droit international des produits stupéfiants** se limite, actuellement, à la « Convention unique des Nations unies sur les stupéfiants [du 30 mars 1961] » telle que modifiée par le « protocole de 1972 » et la « Convention des Nations unies sur les substances de 1971 », textes adoptés dans le cadre du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) afin de combattre la toxicomanie par une action coordonnée des pays membres. Cette convention « unique » est mise en œuvre par les États parties avec le soutien technique de l'Office des Nations unies sur la drogue et le crime (ONUDDC), basé à Vienne (Autriche).

Aucune stipulation de la Convention unique n'évoque spécifiquement le CBD : là encore, c'est **le cannabis envisagé globalement comme un produit stupéfiant** qui est cité : le « cannabis », la « résine de cannabis » et les « extraits et teintures de cannabis » sont inscrits au tableau I, tandis que le « cannabis et la résine de cannabis » sont mentionnés au tableau IV.

La Convention unique de 1961 établit une classification des produits en **quatre catégories**, chacune d'entre elle reprise dans un tableau joint en annexe :

1/ Le tableau I liste les produits stupéfiants soumis à des obligations de contrôle visant à réserver aux seules fins « médicales et scientifiques » la production, la fabrication, l'exportation, l'importation, la distribution, le commerce, l'emploi et la détention de ces produits (article 4, paragraphe c).

2/ Le tableau II liste des substances pour lesquelles les obligations de contrôle sont allégées en raison, notamment, de leur usage médical.

3/ Le tableau III s'applique aux « préparations » qui ne sont pas considérées comme susceptibles de « donner lieu à des abus » ou « produire des effets nocifs » et dont le stupéfiant qu'elle contient n'est « pas facilement récupérable » (article 3, paragraphe 4).

4/ Le tableau IV reprend les substances du tableau I qui, en raison de leurs « propriétés particulièrement dangereuses », doivent faire l'objet d'interdictions très strictes, seule la « recherche médicale et scientifique » étant autorisée (article 2, paragraphe 5).

Le classement (ou le déclassement) d'un produit relève de la compétence de la Commission des stupéfiants, organe émanant du Conseil ECOSOC, sur proposition, notamment, de l'Organisation mondiale de la santé (articles 3 et 8, paragraphe a). La Commission des stupéfiants se réunit traditionnellement chaque année à Vienne ⁽¹⁾ pour discuter, notamment, du contenu des quatre tableaux annexés à la Convention unique de 1961.

Le développement des usages du CBD à partir des années 2010 a amené l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à se pencher sur la question du cannabidiol. Dans sa trente-neuvième réunion, qui s'est tenue du 6 au 10 novembre 2017, le comité d'experts de l'OMS sur la pharmacodépendance conclut qu'il « n'y a [...] aucun problème de santé publique lié à la consommation de CBD pur » et qu'au contraire, le CBD peut constituer « un traitement utile ⁽²⁾ » contre certaines pathologies. S'agissant du **régime de contrôle international du CBD**, le comité d'experts de l'OMS :

– constate que « le CBD n'est pas spécifiquement inscrit dans les tableaux des conventions internationales des Nations unies relatives au contrôle des drogues de 1961, 1971 ou 1988 ⁽³⁾ » ;

– **interprète, toutefois, la notion « d'extrait de cannabis » figurant au tableau I de la Convention unique comme englobant le CBD : « [...] s'il est préparé sous forme d'extrait ou de teinture de cannabis, il est inscrit au tableau I de la convention unique sur les stupéfiants de 1961 ⁽⁴⁾. »**

(1) L'ONUDC assure le secrétariat de la Commission des stupéfiants.

(2) Rapport du 39^e comité d'experts, item 5.2 (page 5).

(3) Ibid. (page 20).

(4) Ibid. (même page).

Cette interprétation a logiquement amené le comité d'experts à envisager, lors de sa quarantième réunion ⁽¹⁾, **la suppression des « préparations considérées comme étant du CBD pur »** des tableaux des Conventions internationales relatives aux contrôles des stupéfiants.

Dans la perspective de la 63^e session de la Commission des stupéfiants, qui devait se réunir à Vienne les 2-6 mars 2020, l'OMS a adressé, dès le 24 janvier 2019, au Secrétaire général des Nations unies **six propositions** relatives au classement du cannabis et de ses produits dérivés. Parmi ces suggestions figurent :

1. La suppression du cannabis et de la résine de cannabis du tableau IV compte tenu, d'une part, de leur nocivité supposée moindre au regard des effets des autres produits du tableau (héroïne, opioïdes de synthèse, etc.) et, par ailleurs, de l'intérêt thérapeutique du cannabis pour le traitement de la douleur et d'autres pathologies, telles que l'épilepsie ou la spasticité liée à la sclérose en plaques (*proposition n° 1*) ;

2. La suppression des « extraits et teintures » de résine de cannabis du tableau I en raison des demandes de certains pays visant à favoriser le développement de « préparations » issues du cannabis aux « applications thérapeutiques prometteuses », dépourvues de propriétés stupéfiantes, **notamment celles contenant du CBD** (*proposition n° 4*) ;

3. L'adjonction au tableau I d'une note de bas de page relative au CBD, qui, pour des raisons similaires (faible nocivité, effets positifs dans le traitement de certaines pathologies médicales), serait expressément exclu des dispositifs de contrôle international prévus par la Convention (*proposition n° 5*).

L'OMS a conçu cette note de bas de page de façon à prendre en compte **la présence inévitable de traces de THC dans les extraits de CBD effectués à partir de la plante de chanvre**. La note serait donc rédigée de façon à exclure des contrôles les préparations contenant « au maximum 0,2 % » de THC.

(1) Du 4 au 7 juin 2018.

À cet égard, on peut noter que, bien que l'OMS ait traité la question sous un angle médical ⁽¹⁾, la notion de « préparation » au sens de la Convention unique de 1961 **va bien au-delà du seul médicament** dans la mesure où elle est définie comme « un mélange, liquide ou solide, contenant un stupéfiant ⁽²⁾ ».

Pour M. Yann Bisiou, un spécialiste du droit de la drogue interrogé par la mission d'information, « les trois principaux acteurs du contrôle international des drogues [OMS, Commission des stupéfiants, Organe international de contrôle des stupéfiants] ont en effet pris soin de préciser que la nouvelle définition des « préparations » de cannabis couvrait à la fois les usagers médicaux **et non médicaux** ⁽³⁾. »

À ce jour, les clarifications demandées par l'OMS n'ont toujours pas été effectuées. Le 6 mars 2020, la Commission des stupéfiants a finalement décidé de ne pas statuer sur le sujet et a reporté sa 63^e session à une réunion qui s'est finalement tenue les 2, 3 et 4 décembre derniers. Au cours de cette réunion, à laquelle la France et l'Union européenne ont participé (*cf. infra*), la proposition n° 1 a été adoptée, mais **les propositions susceptibles d'intéresser le CBD ont été rejetées.**

Le flou initial entourant la rédaction de la Convention de 1961 est donc maintenu. Selon les interprétations que les pays signataires sont susceptibles de donner à la notion « d'extrait de cannabis », **le CBD peut donc être théoriquement considéré comme un produit stupéfiant** dont les utilisations se limitent aux seuls fins « médicales et scientifiques » au sens de l'article 4, paragraphe c) précité.

2. Par son interprétation restrictive de la Convention de 1961, aujourd'hui remise en cause par la CJUE au travers de son arrêt « Kanavape », la Commission européenne a porté un coup d'arrêt brutal à l'économie du chanvre bien-être sur le continent.

Loin d'adhérer pleinement aux préconisations de l'OMS précitées, l'Union européenne s'est avérée **extrêmement prudente** sur la question du CBD. Lors de la préparation de la 63^e session de la Commission des stupéfiants, le Comité des représentants permanents (COREPER) a adopté le 12 février dernier la **position commune** présentée le 17 décembre 2019 par la Commission européenne au Conseil. Si l'Union donnait une suite favorable à la suppression du cannabis et de la résine de cannabis du tableau IV, elle **émettait des réserves** quant au retrait des « extraits et teintures » du cannabis du tableau I et à la mise en place d'une exception expresse pour le CBD, une « évaluation approfondie » devant être réclamée à l'OMS.

(1) Ce qu'ont noté certains experts juridiques, tels que Kenzi Riboulet - Zemouli, qui plaident pour une non-applicabilité des recommandations de l'OMS au chanvre « bien-être » : <https://www.newsweed.fr/cbd-kanavape-nations-unies/>.

(2) Article premier, paragraphe 1, s) de la Convention unique.

(3) Contribution écrite adressée à la mission d'information le 1^{er} décembre 2020.

Les justifications apportées aux réserves sur le CBD tiennent, d'abord, à l'abaissement du niveau de contrôle qui découlerait de cette exception et, surtout, sur le fait que le seuil de 0,2 % de THC proposé ne serait pas « étayé par des preuves scientifiques » et pourrait faire l'objet « d'interprétations divergentes » concernant son mode de calcul.

L'Union européenne n'est pas membre de la Commission des stupéfiants ⁽¹⁾, mais 13 États membres y bénéficient d'un droit de vote (notamment la France, la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas et l'Italie).

À ce titre, le Conseil de l'Union européenne est habilité à adopter des « positions » communes dans « une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques » (article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Cette frilosité montre que la Commission a repris à son compte l'interprétation selon laquelle **le CBD issu de la plante de chanvre serait un « extrait de cannabis »** au sens de la Convention unique de 1961.

Les éléments transmis par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) à l'issue de son audition du 8 juillet dernier ⁽²⁾ permettent de comprendre que, dans le cadre d'échanges avec les États membres de l'Union européenne en mars 2019, **la Commission s'est fondée sur cette interprétation pour justifier la prohibition du CBD d'origine naturelle dans les produits cosmétiques.**

Les **mêmes arguments** ont été invoqués en juillet 2020 à l'encontre des entreprises européennes qui avaient déposé un dossier d'autorisation de l'huile de CBD au titre de la réglementation dite des « Nouveaux aliments » (cf. *infra*). Selon les informations communiquées par l'AECI/EIHA à l'issue de son audition du 22 juillet dernier, la Commission, se fondant sur une analyse de son service juridique, aurait répondu à chaque entreprise que « le cannabidiol, dès lors qu'il est extrait de [la plante] de cannabis, doit être considéré comme une substance entrant dans le champ d'application des dispositifs de contrôle de la Convention [unique de 1961] et **doit en conséquence être qualifié de produit stupéfiant.** »

(1) L'Union a un simple statut d'observateur.

(2) Échanges avec le bureau des produits et prestations de santé et des services à la personne (5B).

Le régime juridique des produits cosmétiques résulte, au niveau européen, du règlement n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 (cf. *infra*). Ce texte interdit explicitement en son article 14 les substances énumérées en annexe II : l'entrée 306 de cette annexe évoque les « stupéfiants » définis comme « toute substance énumérée aux tableaux I et II de la convention unique sur les stupéfiants ».

Dans sa communication du 1^{er} mars 2019 relative aux critères de classement des ingrédients dans le catalogue européen des ingrédients autorisés dans les produits cosmétiques (CosIng ⁽¹⁾), la Commission précise :

« Le cannabidiol n'est pas inclus en tant que tel dans les tableaux de la Convention unique de 1961. [...]. Toutefois, s'il est préparé à partir de substances interdites, notamment **d'extraits, de teintures ou de résine de cannabis**, le cannabidiol tombe alors dans le champ d'application de la Convention et **la prohibition issue de l'entrée 306 de l'annexe II s'appliquera.** »

Lors de son audition par la Mission d'information du 30 septembre dernier, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) a confirmé que, si le catalogue CosIng n'avait en tant que tel aucune valeur juridique, l'interprétation donnée par la Commission **avait pour effet de bloquer l'autorisation de produits cosmétiques contenant du CBD extrait de la fleur**, à l'exception du CBD produit de manière synthétique et, probablement, du CBD issu de la feuille de chanvre.

Cette position stricte peut s'expliquer, selon M^{me} Lorenza Romanese, directrice générale de l'AECI/EIHA, par **la crainte de la Commission de ne pas pouvoir maîtriser un marché en croissance rapide**. Pour autant, l'autorisation donnée au seul CBD synthétique est d'autant plus paradoxale qu'elle aurait pour effet de favoriser indirectement les grandes entreprises de l'industrie chimique, dont la plupart sont d'origine américaine ou asiatique, **au détriment de l'agriculture européenne**.

À la suite de l'audition de l'AECI/EIHA, le président et les rapporteurs de la mission d'information ont souhaité alerter le Gouvernement au travers d'un **courrier adressé le 27 juillet 2020** (copie jointe en annexe).

Un tel durcissement aurait pu, selon les termes employés par l'association dans un communiqué de presse publié dès le 27 juillet dernier, « sonner le glas du secteur [européen] du chanvre » si la Cour de justice de l'Union européenne n'était pas venue **contredire frontalement l'interprétation de la Commission**.

Dans ses conclusions dans l'arrêt « Kanavape » précité du 19 novembre dernier, la CJUE évoque de manière incidente le statut international du CBD et parvient à la conclusion que « le CBD en cause au principal [donc extrait de la fleur de chanvre] **ne constitue pas un stupéfiant au sens de la Convention unique** ⁽²⁾. »

(1) Base de données « Cosmetic Ingredients ».

(2) Paragraphe 76 de l'arrêt « Kanavape ».

Le raisonnement tenu par la CJUE se fonde sur le Préambule de la Convention unique, où les parties « se déclarent, notamment, soucieuses de la santé physique et morale de l'humanité ainsi que conscientes du devoir qui leur incombe de prévenir et de combattre la toxicomanie. » ainsi que sur les commentaires sur la Convention publiés par l'Organisation des Nations unies (ONU), qui montrent que la définition d'un produit dérivé est **liée à l'état de la connaissance scientifique quant à la nocivité de ce produit sur la santé humaine.**

Le CBD ne comportant aucun principe « psychoactif » susceptible de nuire à la santé humaine en l'état actuel des connaissances scientifiques, « il serait contraire au but et à l'esprit général de la Convention unique d'inclure celui-ci dans la définition des stupéfiants, au sens de cette convention, en tant qu'extrait de cannabis. »

C'est donc le juge européen qui, en l'absence de clarification internationale, a **interprété la Convention unique de 1961 comme excluant le CBD de son champ d'application**, mettant ainsi un terme au mouvement de fermeture entamé par la Commission européenne à l'encontre du marché naissant du « chanvre bien-être ».

III. LA FRANCE DOIT PROFITER DE L'OPPORTUNITÉ OFFERTE PAR L'ARRÊT « KANAVAPE » POUR GARANTIR AU MARCHÉ DU CHANVRE « BIEN-ÊTRE » UN ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE FAVORABLE À SON DÉVELOPPEMENT DANS LE RESPECT DE LA SANTÉ DU CONSOMMATEUR

Loin d'être la simple remise en cause d'une réglementation contestable, la jurisprudence « Kanavape » doit constituer pour la France une **opportunité** pour procéder à **une réforme de grande ampleur du droit applicable au CBD**. La filière française du « chanvre bien-être » peut trouver dans cette évolution une occasion de se développer véritablement à condition, naturellement, de s'inscrire dans une démarche de réassurance du consommateur quant à l'innocuité des produits. **La modification de la réglementation doit désormais intervenir rapidement afin de sécuriser les acteurs économiques et permettre le développement de ce marché prometteur et d'une filière française du CBD.**

Une telle réforme devra, tout naturellement, être articulée avec la réflexion menée actuellement sur la culture et l'exploitation du cannabis en France à usage thérapeutique : quand, en réponse à un des amendements déposés en séance publique sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 ⁽¹⁾ par plusieurs membres de la mission d'information, le ministre de la santé évoque, le 23 octobre dernier, la rédaction « en cours » d'un texte réglementaire « au sein des trois ministères concernés, la santé, l'agriculture [...] et Bercy », **c'est bien de l'arrêté du 22 août 1990 qu'il s'agit.**

Proposition n° 1 : faire aboutir le plus rapidement possible les travaux de refonte de l'arrêté du 22 août 1990 afin de sécuriser la filière naissante du « chanvre bien-être ».

A. FAIRE ÉVOLUER LA RÉGLEMENTATION NATIONALE, ET EN PRIORITÉ L'ARRÊTÉ DU 22 AOÛT 1990, POUR DONNER UN STATUT CLAIR AU CBD NATUREL ET PERMETTRE LE DÉVELOPPEMENT D'UNE FILIÈRE FRANÇAISE DU CBD

Au-delà des conséquences immédiates de l'arrêt « Kanavape » à intégrer dans l'arrêté du 22 août 1990, les autorités françaises devront réfléchir à la mise en place d'un droit du CBD renouvelé, affichant les seuils de THC à respecter dans les produits finis et s'appuyant sur un catalogue élargi de variétés de chanvre.

(1) Amendement n° 2002 de M. Robin Reda et cosigné, notamment, par M. Jean-Baptiste Moreau et Mme Caroline Janvier, respectivement rapporteur général et rapporteure thématique de la mission d'information.

1. L'arrêt « Kanavape » rend inévitable la reconnaissance aux niveaux national et européen de l'exploitation de toutes les parties de la plante de chanvre à des fins industrielles.

L'arrêt « Kanavape » opère **un déblocage direct des limitations** apportées au niveau **national** par l'arrêt du 22 août 1990 et au niveau **européen** par les interprétations données à la Convention unique de 1961 à la possibilité d'extraire du CBD à partir de toutes les parties de la plante de chanvre, y compris la fleur.

a. La suppression de la restriction française portant sur l'exploitation des seules fibres et graines de chanvre

Bien que la CJUE laisse formellement le soin à la juridiction nationale d'établir *in fine* la conformité de la réglementation française au droit de l'Union européenne, le cadrage apporté ⁽¹⁾ laisse peu de doute quant à la décision qui sera prise. Dans le communiqué qu'elle a publié le 24 novembre dernier, la MILDECA **effectue le même constat** et annonce étudier « les voies et moyens pour prendre en compte [les] conclusions » de la Cour. Lors de son audition par la Mission d'information dès le lendemain (le 25 novembre 2020), le docteur Nicolas Prisse, président de la MILDECA, a précisé que **la refonte de l'arrêt du 22 août 1990 était au cœur des discussions engagées** au niveau interministériel pour intégrer les conséquences de l'arrêt « Kanavape ».

À moins de pénaliser inutilement les acteurs français, la modification à apporter ne peut se limiter aux seules opérations d'importation et d'exportation et devra englober également la **culture et l'utilisation industrielle et commerciale** de toutes les parties de la plante. Comme le suggérait déjà le SPC dans son Livre blanc précité ⁽²⁾, la première réforme consistera, comme le font déjà plusieurs de nos partenaires européens, **à ne plus apporter de limitation de principe à l'exploitation de la fleur ou de la feuille de chanvre.**

À cette fin, **la mention « fibres et graines » inscrite à l'article 1^{er} de l'arrêt devrait donc être supprimée.**

La levée de cette restriction ne signifie pas pour autant qu'il n'existerait désormais plus aucune limite à l'exploitation du chanvre à des fins non médicales. **Les autres critères fixés par l'arrêt du 22 août 1990**, à savoir le recours à une variété autorisée en France ⁽³⁾ et le respect d'un taux de THC de 0,2 % dans la plante cultivée ⁽⁴⁾, subsistent.

(1) La CJUE précise, en effet, que l'atteinte au principe de libre circulation est avérée si la réglementation nationale établit une distinction dans les importations en provenance des autres États membres entre le CBD synthétique et le CBD extrait de manière naturelle. Or, la réglementation française effectue précisément cette distinction.

(2) Livre blanc sur le chanvre bien-être (page 16).

(3) L'arrêt « Kanavape » oblige la France à ne pas bloquer l'importation de CBD légalement produit dans un autre État membre, ce qui pourrait l'amener à élargir son catalogue variétal (cf. paragraphe 4 a infra).

(4) Dans la même logique, l'arrêt de la CJUE pourrait amener indirectement la France à élever le taux de THC autorisé dans les cultures (cf. paragraphe 4 b infra).

REFONTE DE L'ARRÊTÉ DU 22 AOÛT 1990 (I)

Le premier alinéa de l'article 1^{er} de l'arrêté du 22 août 1990 pourrait être ainsi rédigé :

« Au sens du II de l'article R. 5132-86 du code de la santé publique, sont autorisées la culture, l'importation, l'exportation et l'utilisation industrielle et commerciale, **dans toutes leurs composantes**, des variétés de cannabis ⁽¹⁾ répondant aux critères suivants : »

Par ailleurs, dès lors qu'il deviendra possible de cultiver et d'exploiter une fleur de chanvre, soit en tant que telle, soit pour en extraire du CBD, des **normes complémentaires** devront inévitablement être définies afin de réguler la teneur en THC dans ces différents produits et, le cas échéant, d'appeler l'attention du consommateur sur les éventuels effets indésirables de leur absorption, à l'image de ce qu'ont défini les pays les plus avancés dans l'économie du « chanvre bien-être », notamment la Suisse et le Canada ⁽²⁾. **Ces différents points seront traités ultérieurement** ⁽³⁾.

Proposition n° 1-1 : supprimer la mention « fibres et graines » figurant à l'article 1^{er} de l'arrêté du 22 août 1990 et inscrire expressément l'autorisation de la culture, de l'importation, de l'exportation et de l'utilisation de toutes les parties de la plante de chanvre à des fins industrielles et commerciales, y compris la fleur.

b. L'abandon définitif de l'exclusion européenne du CBD d'origine naturelle

Les limitations apportées par l'Union européenne sur le CBD d'origine naturelle n'ont également plus lieu d'être compte tenu des précisions apportées par la CJUE sur le statut international du CBD, qui ne peut désormais plus être considéré comme un extrait de cannabis au sens de la Convention unique de 1961 (*cf. supra*). Cela implique, tout d'abord, que **le catalogue CosIng soit modifié de façon à ne plus laisser subsister de différences entre les deux entrées du cannabidiol** (n° CAS ⁽⁴⁾ 13956-29-1) : la première entrée indique, en effet, que le CBD issu d'un extrait ou d'une teinture de cannabis constitue un produit stupéfiant prohibé au sens de l'annexe II du règlement n° 1223/2009 précité contrairement à la seconde entrée, consacrée au CBD synthétique.

La Commission européenne est ensuite invitée à **reprendre l'instruction des dossiers d'autorisation au titre de la réglementation des « Nouveaux aliments »** (*cf.* sous-partie B, paragraphe 4 *infra*) qu'elle avait bloqués pour les mêmes raisons. Interrogé sur ce point par la mission d'information le 1^{er} décembre

(1) La limitation aux seules variétés de cannabis *Sativa L* pourrait être levée afin de permettre un éventuel élargissement du catalogue variétal (*cf. infra*).

(2) Les deux pays fixent, par exemple, des seuils de THC très clairs dans la fleur et les produits transformés (*cf. récapitulatif à l'annexe 1 du présent rapport*).

(3) Voir les paragraphes 2 et 3 de la présente sous-partie ainsi que la sous-partie B, paragraphe 3, *infra*.

(4) CAS : Chemical Abstracts Service en anglais. Système de numérotation des produits chimiques mis en œuvre au niveau européen.

dernier, M. Bruno Gautrais, chef de l'unité Technologies de fabrication alimentaire et Nouveaux aliments (E2) au sein de la direction générale Santé et Sécurité alimentaire de la Commission, a confirmé que ses services allaient relancer les procédures.

La mission d'information appelle le Gouvernement à s'assurer que la Commission procède effectivement à l'ajustement de sa position dans les deux domaines précités.

Proposition n° 9 : veiller à ce que la Commission européenne tire intégralement les conséquences de l'arrêt « Kanavape » en modifiant le catalogue CosIng et en reprenant l'examen des dossiers d'autorisation déposés pour le CBD au titre de la procédure des Nouveaux aliments.

2. La commercialisation des fleurs de CBD peut désormais être envisagée sous conditions.

La plupart des pays qui se sont engagés dans la reconnaissance d'une exploitation commerciale des fleurs de chanvre ont été amenés à trancher la question du **droit applicable aux sommités florales** qui, même si elles sont riches en CBD, ont une apparence similaire aux fleurs utilisées pour fumer du THC dans une optique récréative.



Source : site Internet Newsweed.

Même avec l'arrêt « Kanavape », le statut de la fleur de CBD en tant que telle reste encore imprécis. L'inconventionnalité soulevée par la CJUE ne s'applique, pour le moment, qu'aux produits finis contenant du CBD, et **non aux parties de la plante de chanvre**, qui restent soumises au régime juridique antérieur. Celui-ci est constitué, au niveau européen, des règlements n° 1307/2013 et 1308/2013 précités, qui permettent l'application des règles de la politique agricole commune aux plantes contenant au plus 0,2 % de THC ⁽¹⁾, et, au niveau national, de l'arrêté du 22 août 1990 qui, à la date de la rédaction du présent rapport, interdit toujours l'exploitation industrielle et commerciale de la fleur.

Si l'on supprime, comme évoqué *supra*, toute restriction portant sur l'utilisation commerciale de la fleur de chanvre, **celle-ci en tant que telle deviendra donc exploitable commercialement** à condition que la teneur limite en

(1) Sous réserve de la réforme en cours, qui pourrait porter cette teneur à 0,3 %, voire à un niveau plus élevé (cf. *infra*).

THC posée **au niveau national** ⁽¹⁾ dans les cultures soit respectée. Bien entendu, rien n'interdit que la France édicte des contraintes spécifiques. Comme le souligne le SPC dans son Livre blanc ⁽²⁾, il existe déjà en droit français des catégories réglementaires susceptibles de caractériser la fleur de CBD, notamment celle des « **produits à fumer à base de plantes autres que le tabac** » qui est issue de la directive n° 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014.

Le SPC observe que certains pays de l'Union européenne frontaliers de la France, tels que le **Luxembourg** ⁽³⁾ et la **Belgique** ⁽⁴⁾, ont expressément appliqué ce statut à la fleur de CBD.

DROIT APPLICABLE EN FRANCE AUX PRODUITS À FUMER

Dans le cadre fixé par la directive n° 2014/40/UE précitée, le droit national distingue **trois catégories de produits à fumer** :

1/ les **produits du tabac** *stricto sensu* : les cigarettes, le tabac à rouler, le tabac à pipe, etc. (art. L. 3512-1 du code de la santé publique) ;

2/ les **produits du vapotage**, c'est-à-dire les dispositifs électroniques permettant la consommation de vapeur **contenant ou non de la nicotine**, ainsi que les flacons de recharge (art. L. 3513-1) ;

3/ les **produits à fumer à base de plantes autres que le tabac**, c'est-à-dire les « produits à base de végétaux, de plantes aromatiques ou de fruits, ne contenant pas de tabac et pouvant être consommés au moyen d'un processus de combustion » (art. L. 3514-1).

Les plantes les plus fréquemment utilisées pour des produits à fumer relevant de cette troisième catégorie sont la menthe poivrée, la menthe verte, l'eucalyptus, la sauge, le thym, la lavande, les clous de girofle, les racines de réglisse et les pétales de rose.



Sauge à fumer

(1) Rien n'oblige, pour le moment, la France à reconnaître les teneurs en THC des fleurs brutes des autres États membres de l'Union européenne.

(2) Livre blanc sur le chanvre bien-être (page 16).

(3) Brochure publiée par le ministère de la santé du Luxembourg : *Produits dérivés du cannabis et du chanvre* (page 12).

(4) Arrêté royal du 5 février 2016 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des produits du tabac : <https://www.health.belgium.be/fr/produits-fumer-base-de-plantes-1>

Les produits du tabac, par exemple, sont en vente dans des « débits de tabac » qui bénéficient d'un **monopole** en application du décret n° 2010-720 du 28 juin 2010. Leur publicité est interdite (art. L. 3512-4). Les unités de conditionnement sont **neutres et uniformisées** (art. L. 3512-20). Les produits du vapotage sont en **vente libre**, mais **leur publicité est interdite** (art. L. 3513-4). **S'ils contiennent de la nicotine**, les dispositifs de vapotage sont soumis à des règles de présentation similaires à celles applicables aux produits du tabac : interdiction d'apposer un symbole ou un signe figuratif de marque, apposition obligatoire d'un avertissement sanitaire, etc. (art. L. 3513-18).

Les produits à fumer à base de plantes autres que le tabac sont soumis à des règles de conditionnement analogues à celles des produits du vapotage contenant de la nicotine (art. L. 3514-3), mais leur publicité est autorisée. Leur mise sur le marché est **conditionnée à la déclaration préalable des ingrédients correspondants** (art. L. 3514-5). Cette déclaration est effectuée auprès de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ⁽¹⁾.

L'octroi de ce statut aux fleurs de CBD pourrait certes susciter un certain nombre de difficultés, d'abord en termes de **santé publique**. Sollicitée sur ce point par écrit au début de l'automne dernier, la direction générale de la santé (DGS) a appelé l'attention de la mission d'information sur la « grande prudence » à adopter face aux risques de « confusion » entre les fleurs au CBD et celles au THC, les premières étant susceptibles d'être perçues comme des « ersatz de joint ⁽²⁾ » par les jeunes. Elle a également rappelé que, dans la mesure où les fleurs se consomment par un processus de **combustion**, elles généreront inévitablement des **toxines pathogènes et des substances cancérogènes** ⁽³⁾.

Pour légitimes que soient ces préoccupations, la mission d'information estime qu'elles ne sont **pas suffisantes pour maintenir une interdiction totale** de toute commercialisation des fleurs. Le statut des « produits à fumer à base de plantes autres que le tabac » **permet d'imposer aux fabricants et aux distributeurs un certain nombre d'obligations**, notamment l'autorisation préalable des ingrédients (*cf. supra*) et l'apposition d'un avertissement sanitaire, qui pourront être renforcées dans une optique de protection du consommateur ⁽⁴⁾.

Une préoccupation demeure, toutefois, dès lors que **rien ne distingue visuellement les fleurs entre elles** et qu'il incomberait donc aux services de police et de douane, dans l'hypothèse d'une légalisation de la fleur, de vérifier que les teneurs en THC sont bien respectées.

(1) Art. 16 de l'arrêté du 22 août 2016 relatif aux produits du tabac, du vapotage, et à fumer à base de plantes autres que le tabac ainsi qu'au papier à rouler les cigarettes.

(2) Contribution écrite de Mme Zinna Bessa, sous-directrice de la santé des populations et de la prévention des maladies chroniques à la direction générale de la santé (30 septembre 2020).

(3) La DGS évoque, notamment, le monoxyde de carbone et les benzopyrènes.

(4) Le détail de ces renforcements figure à la sous-partie B, paragraphe 3 *infra*.

À cette fin, des solutions techniques sont actuellement à l'étude à l'étranger, notamment sous la forme **d'appareils de détection instantanée** des teneurs respectives en CBD et en THC, notamment en Israël ⁽¹⁾ et en Suisse ⁽²⁾. Interrogé sur ce sujet par la mission d'information le 7 octobre dernier, M. Élie Doppelt, président du laboratoire d'analyse LEAF, a estimé que ce type d'appareil pouvait constituer une aide précieuse pour détecter des taux élevés de THC, mais que seule une analyse en laboratoire pouvait permettre de **déterminer avec précision des teneurs faibles** (inférieures à 0,5 %).

À ce stade, il paraît donc indispensable de **doter au plus vite les services de contrôle d'outils d'analyse performants** de façon à pouvoir accompagner l'autorisation de la vente en France des fleurs de CBD.

Proposition n° 5 : placer les fleurs de CBD sous le statut de « produit à fumer à base de plantes autres que le tabac » et, à cette fin, mettre à la disposition des services de contrôle des outils de détection performants permettant de distinguer précisément les teneurs respectives en CBD et en THC des fleurs de chanvre.

3. La fixation de seuils en THC dans les produits finis, idéalement harmonisés au niveau européen, devrait permettre de débloquer le marché français.

a. Le relèvement inévitable des seuils de THC dans les produits finis au CBD

Comme indiqué *supra*, l'arrêt « Kanavape » ne met pas directement en cause l'interdiction française de toute trace de THC dans les produits finis contenant du CBD et le Gouvernement français pourrait être **tenté de maintenir cette proscription** dans le cadre de la réforme en cours de l'arrêté du 22 août 1990. **La mission d'information estime qu'une telle option serait tout aussi risquée qu'inopportune.**

En effet, une telle interdiction apparaît **indirectement menacée** d'inconventionnalité au regard du droit de l'Union européenne tel qu'il a été interprété par la CJUE à l'occasion de l'affaire « Kanavape ». Elle est le pendant de l'interdiction d'exploitation de la fleur, puisqu'il est matériellement impossible d'extraire du CBD de cette partie de la plante sans conserver des traces des THC (*cf.* partie I). **L'inconventionnalité de la disposition relative au THC découle donc logiquement de l'autre.**

(1) Par exemple, avec la société GemmaCert basée à Ra'anana, au nord de Tel Aviv : <https://www.newsweed.fr/tester-cannabis-30-secondes-bientot-possible/>

(2) « Une start-up vaudoise veut démocratiser l'analyse des stupéfiants » (*Le Temps*, 12 juillet 2018) : projet initié par un doctorant de l'école des sciences criminelles de l'université de Lausanne.

On rappellera, par ailleurs, que de nombreux États européens autorisent des teneurs en THC supérieures à zéro ⁽¹⁾ et, comme la CJUE indique que la France ne peut bloquer l'importation de CBD « légalement produit dans un autre État membre » sauf à ce que ce blocage soit justifié par des motifs de protection de la santé publique « et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire » ⁽²⁾, **il faudrait établir que seul un taux de THC de 0 % serait de nature à garantir cet objectif.**

Sur ce point, bien qu'il soit difficile de déterminer précisément la concentration de THC dans le sang affectant la santé humaine, cette teneur est indéniablement supérieure à zéro. Une étude citée par les Annales de toxicologie analytique en 2008 ⁽³⁾ observe une dégradation des performances cognitives chez *une partie* des personnes affichant un taux compris **entre 2 et 5 nanogrammes de THC par millilitre de sang**, cette proportion s'accroissant rapidement au-delà des 5 nanogrammes de concentration plasmatique ⁽⁴⁾. Dans son audition précitée du 8 juillet dernier, M. Alexandre Maciuk estime, pour sa part, à **1 nanogramme par millilitre de sang** le seuil au-delà duquel des effets apparaîtraient sur les fonctions cognitives humaines.

Le maintien d'une telle interdiction à **l'importation**, qui aboutit à prolonger la prohibition du CBD d'origine naturelle, apparaît donc difficilement justifiable et risquerait d'inaugurer une nouvelle période d'incertitude juridique préjudiciable tant aux acteurs économiques qu'aux autorités de contrôle. **La France ne peut se permettre de perdre un nouveau contentieux devant le juge européen.** Il serait, par ailleurs, tout aussi absurde de lever l'interdiction à l'importation sans en faire autant à la **production** sur le territoire national.

La mission d'information appelle le Gouvernement à **ne pas s'enfermer dans une posture d'extrême prudence** et à **lever cet obstacle réglementaire** afin de ne pas pénaliser les industries françaises.

Tout naturellement, une telle suppression amène à s'interroger sur **le niveau des teneurs limites de THC à fixer dans les produits finis**. La question de ces seuils se pose avec d'autant plus d'acuité que, dans l'arrêt « Kanavape », la CJUE a définitivement exclu l'hypothèse de l'applicabilité aux produits finis du taux de 0,2 % de THC inscrit à l'article 32 du règlement n° 1307/2013 (*cf. supra*), ce qui a pour effet de renvoyer aux États membres la responsabilité de définir **la limite entre un produit stupéfiant et un produit de consommation courante**.

Au-delà des effets sur la santé du consommateur d'une ingestion indirecte de THC, l'intérêt pour un État de fixer une limite réside dans les enjeux de **sécurité routière**.

(1) C'est le cas de la quasi-totalité des pays frontaliers de la France (*cf. supra*).

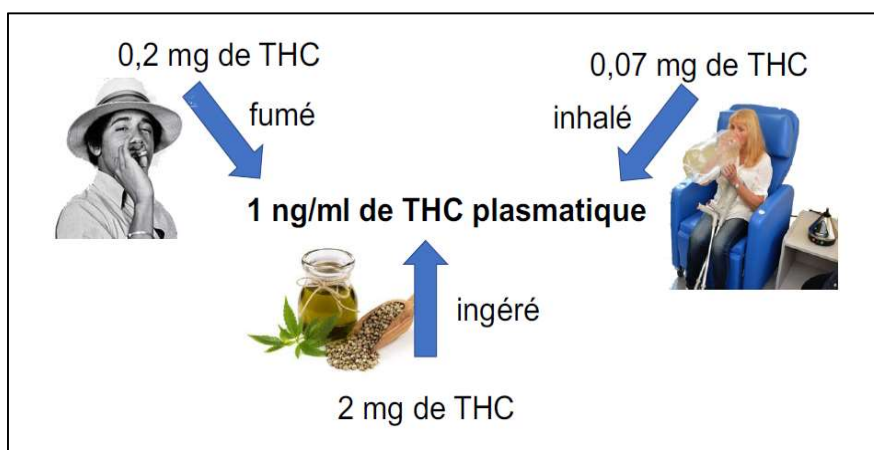
(2) Paragraphe 96 de l'arrêt « Kanavape ».

(3) *Consommation de cannabis : quels sont les risques ?* Giroud et alii, *Annales de toxicologie analytique*, 2008.

(4) *Cognition and motor control as a function of Delta (9)-THC concentration in serum and oral fluid : Limits of impairment* (Ramaekers et alii, *Drug Alcohol Depend*, 2006).

Dans une notice publiée en 2015, l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) mentionne des études scientifiques établissant que, pour des consommateurs occasionnels de cannabis, des concentrations de THC assez faibles, de l'ordre de 2 à 5 nanogrammes par millilitre de sang ⁽¹⁾, seraient suffisantes pour causer **une altération significative de la performance lors de tests de conduite**.

Par extrapolation des données fournies par M. Maciuk en audition, le seuil de 2 nanogrammes par millilitre de sang pourrait être atteint par ingestion de 4 milligrammes de THC contenu dans un produit alimentaire ou par absorption de 0,4 milligramme de THC fumé.



Source : Alexandre Maciuk (audition du 8 juillet 2020).

Ces niveaux peuvent être facilement atteints : ils correspondent à la consommation d'une cigarette au chanvre de 1 gramme contenant 0,04 % de THC selon les calculs effectués par M. Maciuk ou de 140 grammes d'une huile essentielle au CBD avec du THC dosé à 1 ppm ⁽²⁾. Dès lors, il y a d'autant plus d'intérêt à réglementer que les effets du THC chez les consommateurs occasionnels auraient tendance à **se prolonger sur une durée comprise entre 4 et 8 heures** avant de diminuer d'intensité ⁽³⁾.

b. La nécessité de fixer des seuils de THC par catégorie de produits

Si le principe des seuils réglementaires paraît acquis, les travaux de la mission d'information ont montré que **la manière de procéder était loin de faire l'unanimité**. Dans un mémoire technique communiqué à l'occasion de son audition du 10 juin 2020, le SPC préconise la fixation d'un « seuil limite de THC dans les produits finis à 2 % des cannabinoïdes totaux présents dans le produit » inspiré d'une proposition de loi australienne ⁽⁴⁾.

(1) INSPQ, *Les effets du cannabis sur la conduite automobile*, partie 3.6 (page 12).

(2) Calculs de M. Maciuk. Ppm = parties par million. 1 ppm = 1 milligramme par kilogramme.

(3) INSPQ, *Les effets du cannabis sur la conduite automobile* (Ibid.).

(4) Consultation: *Proposed Amendments to the Poisons Standard - ACMS and Joint ACMS/ACCS Meetings* (Ministère australien de la santé, 1^{er} mai 2020).

Cette option ne paraît pas la plus opportune : outre le fait qu'un tel seuil serait difficile à contrôler, le professeur Nicolas Simon a souligné lors de son audition du 8 juillet dernier que « les effets du THC ne sont pas tous inhibés ou régulés de la même manière par le CBD » et qu'il ne suffit pas d'un rapport de concentration en faveur du CBD pour supprimer tous les effets du THC⁽¹⁾. **Selon lui, il est donc plus précis de raisonner en fixant un seuil maximal de quantité de THC pour une masse totale.**

Par ailleurs, compte tenu des effets différenciés du THC selon le mode d'ingestion, **il ne paraît pas pertinent de fixer une teneur unique de THC** dans les produits au CBD.

Les produits n'ayant pas vocation à être ingérés, en particulier les **cosmétiques**, pourraient bénéficier d'un plafond relativement élevé. S'agissant des **produits alimentaires** ou des **produits à fumer**, les limites ont vocation à être plus faibles. Des propositions de taux figurent dans les propositions adressées à la mission d'information par le SPC et le cabinet Augur, mais elles sont parfois **contradictoires et peu documentées** d'un point de vue scientifique. Dans son Livre blanc, le SPC propose, par exemple, un seuil de THC à 1 % pour les cosmétiques⁽²⁾ puis, dans son mémoire technique précité, envisage un taux de 0,2 %⁽³⁾. Le cabinet Augur évoque, pour les « produits infusés et les huiles », une limite de 0,2 % qui paraît s'inspirer du seuil de 0,2 % inscrit dans les règlements agricoles de l'Union européenne et considéré, avant l'arrêt « Kanavape », comme un « maximum légal » au niveau européen.

En tout état de cause, la mission d'information estime nécessaire de fixer les seuils de THC **au plus proche de niveaux de risques sanitaires expertisés par les autorités scientifiques compétentes**, notamment l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

(1) *Cannabidiol (CBD) content in vaporized cannabis does not prevent THC-induced impairment of driving and cognition* (Arkell et alii, *Psychopharmacology*, 2019).

(2) *Livre blanc sur le chanvre bien-être* (page 191).

(3) *Mémoire technique du 10 juin 2020* (proposition n° 11).

L'exemple de la Belgique est, sur ce point, intéressant. Depuis un arrêté royal du 29 août 1997, des teneurs en THC peuvent être autorisées, par dérogation et au cas par cas, dans les denrées alimentaires d'origine végétale ⁽¹⁾. En 2017, l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) a proposé des « seuils d'action » pour les produits alimentaires d'origine animale en appliquant un niveau de toxicité théorique à la consommation de denrées telle que constatée dans le pays pour chaque catégorie d'habitant (enfants en bas âge, enfants, adolescents, adultes, personnes âgées). Les seuils d'action proposés correspondent au niveau le plus bas calculé pour la catégorie la plus à risque et **sont ventilés par type de denrée**.

Groupe de denrées alimentaires	Seuils d'action proposés	
	mg/kg	µg/kg
Viande & produits à base de viande	0,04	40
Lait & produits laitiers	0,01	10
Œufs & ovoproduits	0,80	800
Poisson & autres fruits de mer	0,20	200

Source : AFSCA - Belgique (avis n° 25-2017 du 17 novembre 2017).

Les résultats de ces travaux pourraient être intégrés dans l'arrêté du 22 août 1990 sous la forme d'un article additionnel après l'article 1^{er} consacré aux « produits contenant [des] variétés » de cannabis au sens du II de l'article R. 5132-86 du code de la santé publique.

REFONTE DE L'ARRÊTÉ DU 22 AOÛT 1990 (II)

Un article additionnel après l'article 1^{er} pourrait être ainsi rédigé :

« Au sens du II de l'article R. 5182-86 du code de la santé publique, sont autorisées la production, l'importation, l'exportation et l'exploitation industrielle et commerciale des produits transformés contenant les variétés de cannabis mentionnées à l'article 1^{er} du présent arrêté sous réserve que ces produits respectent les teneurs maximales en delta-9-tétrahydrocannabinol suivantes, établies par catégorie :

[pour les produits cosmétiques : à établir]

[pour les denrées alimentaires : à établir]

[pour les produits à fumer : à établir]

[etc.]. »

Proposition n° 1-2 : renoncer définitivement au maintien du seuil de 0 % de THC dans les produits finis et intégrer au plus vite dans la réglementation nationale des seuils de THC spécifiques à chaque catégorie de produit fini susceptible de contenir du CBD (denrées alimentaires, e-liquides, cosmétiques), ces seuils ayant vocation à être définis à partir de doses de toxicité estimées par l'ANSES.

(1) 10 mg par kg pour l'huile de chanvre industriel, 5 mg par kg pour les graines et la farine de chanvre industriel, 0,2 mg par kg pour les boissons alcoolisées, et 0,04 mg par kg pour les boissons non alcoolisées.

c. Les voies d'une harmonisation au niveau européen

Tout en renvoyant aux États membres le soin de fixer les seuils de THC autorisés dans les produits finis, la CJUE fait prévaloir la logique du marché unique européen au travers de l'arrêt « Kanavape » en imposant à chaque pays **la reconnaissance des teneurs « légalement » fixées chez ses partenaires**. La multiplication de normes différentes d'un pays à l'autre dans un espace de libre circulation des marchandises et des personnes risque, toutefois, d'accroître les **difficultés des services de contrôle** (douane et DGCCRF) dans leurs activités de surveillance des flux et du marché. Lors de son audition du 8 juillet dernier, M. Gil Lorenzo, sous-directeur des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude à la DGDDI, a insisté sur la « faisabilité » pratique des contrôles, celle-ci découlant de la nature des critères applicables aux produits susceptibles d'être appréhendés à l'entrée du territoire douanier ou à la circulation.

La mission d'information estime indispensable que la France et ses partenaires de l'Union européenne puissent **adopter des seuils de THC par produit aussi harmonisés que possible**. Dans son communiqué précité du 24 novembre dernier, la MILDECA elle-même reconnaît l'importance qui s'attache à « l'élaboration d'une approche commune européenne des produits à base de CBD ».

Les auditions menées ont permis de constater que des discussions avaient été engagées dans le domaine des **produits alimentaires** à la suite de l'avis donné en 2015 par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESAs - EFSA) sur « la présence de THC dans le lait et dans d'autres denrées alimentaires d'origine animale ⁽¹⁾ ». M. Frans Verstraete, chef d'unité adjoint au sein de la direction générale Santé et Sécurité alimentaire de la Commission européenne, a confirmé en audition le 23 septembre dernier qu'une réflexion était bien menée au niveau du comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et de l'alimentation animale ⁽²⁾ afin d'étudier les possibilités d'édiction d'un **règlement européen** portant fixation de **teneurs maximales en THC dans les produits alimentaires dérivés du chanvre**.

Les travaux de ce comité se limitent, pour le moment, à des produits issus des parties non « problématiques » du chanvre comme, par exemple, les huiles issues des graines, mais, compte tenu du déblocage opéré par l'arrêt « Kanavape », pourraient être **élargis à l'ensemble des produits alimentaires contenant du CBD issu des feuilles et des fleurs**.

(1) EFSA Journal, 2015, 13(6): 4141, 125 p. doi: 10.2903/j.efsa.2015.4141.

(2) En anglais : Standing committee on Plants, Animals, Food and Feed (SCOPAFF). Le SCOPAFF est un des comités techniques permanents placés sous l'égide de la Commission européenne.

À cette occasion, on peut souligner que les hypothèses retenues par l'AESA en 2015 pour établir un seuil de toxicité du THC dans les produits alimentaires **ne font pas l'unanimité parmi les professionnels du secteur.**

L'Agence européenne fixe à **2,5 milligrammes** le seuil de THC à ne pas dépasser dans un corps humain, soit environ 36 nanogrammes par kilogramme de masse corporelle (pour un poids moyen humain de 70 kilogrammes). En appliquant à ce seuil un facteur d'incertitude de 3 et une variabilité interindividuelle de 10, la « dose aiguë de référence » en THC applicable dans l'Union européenne est de **1 nanogramme par kilogramme de poids corporel.**

Lors de son audition du 22 juillet dernier, l'AECI/EIHA a indiqué qu'elle considérait cette approche trop restrictive, notamment s'agissant du facteur d'incertitude de 3 et du seuil initial de 2,5 milligrammes de THC. L'Association affiche sa préférence pour une dose de référence à **7 nanogrammes par kilogramme de poids corporel** calculés à partir d'un seuil initial de 5 milligrammes de THC et de la non-prise en compte du facteur d'incertitude de 3. **Il s'agit de la norme appliquée en Suisse.**

Selon la dose de référence retenue, les « seuils de THC » peuvent évoluer sensiblement : à partir de la norme suisse, les teneurs recommandées par l'AFSCA en Belgique (*cf. supra*) seraient ainsi **multipliées par sept.**

Une réflexion analogue devrait également pouvoir être lancée sur les autres produits susceptibles de contenir du CBD, en particulier les **cosmétiques** et les **e-liquides**⁽¹⁾.

Proposition n° 10 : engager une réflexion avec les autres États membres de l'Union européenne afin de parvenir à des teneurs limites de THC harmonisées et, s'agissant des produits alimentaires, faire aboutir les travaux engagés dans le cadre du comité permanent (SCOPAFF).

4. La refonte de l'arrêté du 22 août 1990 doit être également l'occasion de faciliter la diversification des cultures et la recherche variétale.

Comme indiqué à la partie II *supra*, la France dispose d'atouts qui lui permettront de répondre à la demande de produits du « chanvre bien-être » à condition, toutefois, de diversifier son catalogue variétal. Cet élargissement peut passer par un recours au catalogue européen ainsi que par une élévation du taux de THC autorisé en culture, mais l'avantage concurrentiel de notre pays réside avant tout dans ses capacités de recherche variétale, qu'il convient de soutenir.

(1) La question du taux de THC de la fleur devra suivre la norme applicable à la plante elle-même dès lors qu'il ne s'agit pas d'un produit fini au sens de l'arrêt « Kanavape » (*cf. paragraphe 2 supra*).

a. L'éventuel élargissement du catalogue français des variétés de chanvre aux variétés du catalogue européen

Comme indiqué *supra*, la décision « Kanavape » ne s'applique qu'aux produits finis issus du chanvre, et **non au chanvre lui-même**, qui reste régi par les dispositions des règlements agricoles n° 1307/2013 et 1308/2013 précités. À ce jour, il n'est donc possible de cultiver sur le territoire national que des variétés de chanvre répertoriées à l'article 2 de l'arrêté du 22 août 1990 et contenant au maximum 0,2 % de THC. **Les variétés listées sont au nombre de vingt-cinq** (*Carmagnola, Féлина, Fibranova, Finola*, etc.).

Un « catalogue officiel français des semences et variétés » a été mis en place en 1932 et progressivement rendu obligatoire pour toute culture « en vue d'une exploitation commerciale » (article 1^{er} du décret n° 81-605 du 18 mai 1981). Il est géré par le **Comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées (CTPS)**, organe à caractère consultatif placé sous la tutelle des ministres chargés de l'agriculture et des finances et regroupant les principaux acteurs des filières ⁽¹⁾.

On peut observer que la liste française est **plus restrictive** que celle relevant du « catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles » qui, en application de la directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002, rassemble **toutes les variétés autorisées dans les États membres de l'Union européenne**. En décembre 2020, soixante-quinze variétés de chanvre y étaient référencées, dont trois en cours de suppression (*CS, Carmagnola, Fibranova*).

Dans son Livre blanc sur le chanvre bien-être, le SPC estime nécessaire de dynamiser la production de chanvre sur le territoire français en permettant « l'accès des agriculteurs à de nouvelles variétés », ce qui suppose « au minimum », selon lui, l'intégration des « variétés pertinentes du catalogue européen » dans le catalogue français ⁽²⁾. Interrogée sur ce sujet par la mission d'information, l'interprofession (InterChanvre) a émis de **sérieuses réserves quant à l'importation de variétés européennes** sans mise en œuvre d'un « protocole d'évaluation sérieux, crédible et sans biais d'évaluation ⁽³⁾ ».

Pour autant, l'arrêt « Kanavape » oblige indirectement la France à envisager une meilleure prise en compte des variétés autorisées par ses partenaires européens : en effet, comme notre pays ne peut désormais plus bloquer l'importation de CBD légalement produit dans un autre État membre, **il devient donc théoriquement possible d'importer du CBD issu d'une variété de chanvre non reconnue en France**.

À cet égard, l'interprofession a insisté sur la **lourdeur** qui caractérise, selon elle, la procédure d'inscription au catalogue français.

(1) Article D. 661-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

(2) Livre blanc sur le chanvre bien-être (page 16).

(3) Contribution écrite en date du 10 novembre 2020.

PROCÉDURE D'ENREGISTREMENT D'UNE NOUVELLE VARIÉTÉ VÉGÉTALE AUTORISÉE À LA CULTURE

Tout enregistrement d'une nouvelle variété est subordonné à la réalisation de deux types d'évaluation :

1. Un test de **distinction, homogénéité et stabilité** (DHS), qui vise à s'assurer que la variété se distingue des variétés notoirement connues (D), est constituée de plantes suffisamment semblables sur un certain nombre de caractéristiques (H) et conserve ses caractéristiques dans les générations suivantes (S) ;
2. Une vérification de la **valeur agronomique, technologique et environnementale** (VATE) de la variété.

Ces vérifications sont effectuées par le **Groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences** (GEVES), groupement d'intérêt public réunissant, outre des représentants du ministère chargé de l'agriculture, l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAe) et le Groupement national interprofessionnel des semences et plants (GNIS).

Lors de leur audition du 7 octobre dernier, la coopérative *Hemp It* et InterChanvre ont indiqué que la procédure d'évaluation en elle-même pouvait durer deux ans et qu'il y avait parfois de longs délais (deux années supplémentaires) avant que l'inscription de la variété ne soit publiée au Journal officiel, soit **quatre ans au total**. Si les délais des vérifications techniques, qui garantissent le caractère sérieux de la procédure sont compréhensibles, il serait, en revanche, opportun **d'accélérer la phase administrative**.

Celle-ci est d'autant moins compréhensible qu'elle s'appuie sur deux types de textes :

– un arrêté pris par le ministre chargé de l'agriculture dans le cadre du décret n° 81-605 précité ;

– l'arrêté précité du 22 août 1990 pris sur le fondement de l'article R. 5132-86 du code de la santé publique par les ministres chargés de l'agriculture, des douanes, de l'industrie et de la santé.

Ces déphasages peuvent être à l'origine d'incertitudes juridiques ponctuelles : ainsi, une variété de chanvre (*Muka 76*) a été inscrite au catalogue national par un arrêté du ministre chargé de l'agriculture du 14 février 2020 ⁽¹⁾, mais n'est apparue à l'article 2 de l'arrêté de 1990 qu'à la fin du mois de novembre dernier ⁽²⁾. **La procédure pourrait donc être améliorée en supprimant l'étape de l'arrêté du 22 août 1990**, le code de la santé publique se contentant de renvoyer à la liste fixée lors de la première étape.

(1) Arrêté du 14 février 2020 modifiant le Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France (semences de lin et chanvre).

(2) Arrêté modificatif du 27 novembre 2020.

REFONTE DE L'ARRÊTÉ DU 22 AOÛT 1990 (III)

L'article 2 de l'arrêté pourrait ainsi être rédigé : « Les variétés autorisées sont celles inscrites au Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France en application du décret n° 81-605 du 18 mai 1981 pris pour l'application de la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences et plants. »

Proposition n° 2 : supprimer l'article 2 de l'arrêté du 22 août 1990 et regrouper les autorisations de variétés de chanvre au sein des seuls arrêtés ministériels pris sur le fondement du décret n° 81-605 du 18 mai 1981 de façon à accélérer la procédure d'enregistrement des nouvelles variétés.

Proposition n° 3 : à terme, élargir le catalogue national aux variétés les plus pertinentes du catalogue européen.

b. La question de l'élévation du taux de THC autorisé en culture

Dans un même souci d'élargissement des capacités productives de notre pays, le SPC préconise dans son Livre blanc **une élévation de la teneur en THC autorisée en culture au-delà du seuil de 0,2 % inscrit à l'arrêté de 1990** et dans le règlement européen n° 1307/2013. Il rappelle, tout d'abord, qu'un taux de 0,3 % avait été autorisé entre 1976 et 1999, puis indique que le Parlement européen s'est exprimé en faveur **en faveur d'un retour à 0,3 %** dans le cadre de la politique agricole commune sur la période 2021-2027⁽¹⁾. Le SPC précise qu'avec ce nouveau seuil, le catalogue pourrait « évoluer de six douzaines à entre 300 et 500 souches⁽²⁾ ».

Les arguments invoqués auprès de la mission d'information pour qu'un relèvement du taux français soit effectué à l'occasion d'une révision de l'arrêté du 22 août 1990 sont loin d'être négligeables :

– le SPC met en avant dans le Livre blanc l'impact du **changement climatique**, qui pourrait aboutir à relever la teneur tendancielle en THC des espèces les plus proches du seuil de 0,2 %⁽³⁾ ;

– l'arrêt « Kanavape » obligera *de facto* la France à accepter des produits finis contenant du CBD issu d'une plante disposant d'une teneur en THC supérieure à 0,2 % **si ces produits viennent de pays membres de l'Union européenne**, notamment de la République tchèque ou de l'Italie ;

(1) Le Parlement européen a adopté le 23 octobre dernier l'amendement n° 8 au projet de règlement COM(2018)392 réformant le règlement 1307/2013, qui substitue au taux de THC de 0,2 % le taux de 0,3 %.

(2) Livre blanc sur le chanvre bien-être (page 163).

(3) Ibid.

– le cabinet Augur Associates souligne **qu’il n’est pas nécessaire d’attendre que le règlement européen n° 1307/2013 soit modifié au préalable**, car le taux de 0,2 % qui y figure ne constitue qu’un critère de versement des aides au titre de la politique agricole commune et ne s’impose en rien aux États membres, qui restent libres de leur politique de santé publique ⁽¹⁾.

Le rapporteur estime que la France aurait tout intérêt à être plus ambitieuse que ses partenaires et à fixer sa propre norme à un niveau proche des standards les plus élevés en Europe (soit au minimum 0,6 % de THC ⁽²⁾, le seuil pouvant être porté jusqu’à 1 % ⁽³⁾).

S’agissant de **l’outre-mer**, le SPC estime que les territoires concernés sont pénalisés par le seuil de 0,2 %, peu adapté aux latitudes chaudes ⁽⁴⁾. Lors de la table ronde du 23 septembre dernier, M. Benjamin Coudriet, président de l’association Chanvre Réunion, a confirmé que la réussite de son projet d’implantation d’une filière locale du « chanvre bien-être » était conditionnée à **la capacité des agriculteurs de l’île à cultiver des variétés plus riches en THC (jusqu’à 1 %)**. Dès lors, il pourrait être envisagé de mettre en place une **teneur dérogatoire** dans les outre-mer situées dans des régions chaudes.

La teneur en THC en vigueur au niveau national et celle applicable aux outre-mer par dérogation seraient **officialisées dans l’arrêté du 22 août 1990** dès son article 1^{er}.

REFONTE DE L’ARRÊTÉ DU 22 AOÛT 1990 (IV)

I. – Après le premier alinéa de l’article 1^{er}, le deuxième alinéa serait ainsi rédigé :

« - la teneur en delta-9-tétrahydrocannabinol de ces variétés n’est pas supérieure à [par exemple 0,6 %] »

II. – Après le troisième alinéa, il serait inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, la teneur en delta-9-tétrahydrocannabinol des variétés cultivées dans [*liste des collectivités d’outre-mer à établir*] ne peut être supérieure à [par exemple 1 %].

Proposition n° 1-3 : définir un seuil pertinent, situé entre 0,6 % et 1 %, de THC autorisé dans les cultures de chanvre en France, accompagné d’un taux dérogatoire de 1 % pour les territoires ultramarins situés dans des latitudes chaudes.

(1) Contribution écrite adressée à la mission d’information le 5 novembre 2020.

(2) Norme italienne (cf. supra).

(3) Norme en vigueur en Suisse.

(4) Livre blanc sur le chanvre bien-être (page 164).

c. Le déblocage des expérimentations variétales

Plus encore que le relèvement général du taux de THC, les représentants d'*Hemp It* et d'*InterChanvre* ont, lors de leur audition du 7 octobre 2020, insisté sur **l'urgence des expérimentations variétales**. Selon eux, « il est essentiel que l'apport de nouvelles variétés soit bien réel [...] le tout en corrélation avec des terroirs différents (influence du sol et du climat) et des conduites agricoles propres à chaque pays⁽¹⁾ ». M. Benjamin Coudriet, président de l'association Chanvre Réunion, a tenu en audition des propos similaires, qu'il a confirmés dans un courrier adressé à la mission d'information le 23 septembre dernier : « une période d'expérimentation d'un ou deux ans [en matière de sélection variétale] prévoyant à terme une évaluation pourrait ensuite permettre de préciser le cadre [...] dérogatoire et d'affiner les projections économiques. »

La coopérative *Hemp It* a indiqué avoir sollicité l'ANSM en 2019 d'une demande de « dérogation » à l'interdiction de cultiver des variétés de chanvre non autorisées aux fins de « recherche » conformément au dispositif prévu par le II de l'article R. 5132-86 du code de la santé publique⁽²⁾. **Au début du mois de décembre 2020, elle n'avait toujours pas reçu de réponse de la part de l'ANSM.**

L'association Chanvre Réunion, pour sa part, avait accompagné son dossier de **caractérisation des variétés locales de chanvre** d'une demande de dérogation, également adressée à l'ANSM en 2019, portant sur la **manipulation des taux de THC** dans des variétés du catalogue français. Selon les éléments fournis par M. Coudriet à la mission d'information au début du mois de décembre dernier, le second volet du projet, portant sur les variétés du catalogue français, devrait être officialisé très prochainement. **La mission d'information observe, toutefois, qu'il s'est écoulé plus d'un an depuis la demande initiale.**

Selon l'interprofession, l'Agence serait réticente à autoriser des projets de recherche **sans lien avec le cannabis thérapeutique et visant à structurer une filière en tant que telle**⁽³⁾. Sur ce point, l'interprofession a, certes, pu bénéficier d'une autorisation en août dernier pour une étude portant sur le potentiel de valorisation de la fleur de chanvre⁽⁴⁾, mais ce projet consistait à évaluer **dans des variétés autorisées** les teneurs des fleurs en cannabinoïdes, notamment en THC, sans aller jusqu'à rechercher un optimum de production de CBD au travers de nouvelles variétés.

(1) Contribution écrite en date du 10 novembre 2020.

(2) « Des dérogations aux dispositions énoncées ci-dessus peuvent être accordées aux fins de recherche et de contrôle ainsi que de fabrication de dérivés autorisés par le directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé. » (Art. 5132-86 II, premier alinéa).

(3) Courrier adressé par *InterChanvre* à la mission d'information le 17 juin 2020.

(4) Demande déposée par *Fibres Recherche Développement (FRD)* du 10 juillet 2020 pour *InterChanvre* et autorisation de l'ANSM (A-2020-8-698-S) du 26 août 2020.

Les résultats de l'étude menée sous la direction d'InterChanvre ont été communiqués à la mission d'information le 15 décembre dernier. Ils montrent qu'il est possible de parvenir, sur des variétés pauvres en THC (Félina 32 et Futura 75), à **une accumulation de CBD non négligeable dans la sommité florale (1,2 %)** à une phase postérieure à la floraison elle-même **tout en conservant un taux de THC très faible (0,04 %)**.

Qu'il s'agisse de La Réunion ou de la métropole, les projets portant sur **l'utilisation ou la reconnaissance de nouvelles variétés potentiellement plus riches en THC** étaient **toujours bloqués à la fin de l'année 2020**.

La mission d'information estime indispensable que **les expérimentations variétales** demandées par les professionnels du secteur soient **autorisées le plus rapidement possible** de façon à mieux définir les variétés de chanvre qui produiront le meilleur rendement sur le sol national.

Ces expérimentations devront permettre de fixer les contours de la future filière de production du chanvre bien-être appelée à émerger sur le territoire national : la rédaction du **premier alinéa du II de l'article R. 5132-86** du code de la santé publique paraît donc devoir être **modifiée afin de permettre expressément les recherches portant sur l'expérimentation de nouvelles variétés à des fins industrielles**.

Proposition n° 4 : autoriser rapidement les organisations nationales et locales de producteurs de chanvre à effectuer les expérimentations variétales permettant de mieux définir les besoins d'approvisionnement de la future filière nationale de chanvre bien-être et, à cette fin, modifier le premier alinéa du II de l'article R 5132-86 du code de la santé publique dans le sens d'une reconnaissance des projets de recherche portant sur l'exploitation de nouvelles variétés à des fins industrielles.

B. APPLIQUER UNE RÉGLEMENTATION STRICTE POUR GARANTIR AU CONSOMMATEUR UN USAGE SÉCURISÉ DES PRODUITS AU CBD

Comme l'indiquait M. Alexandre Maciuk lors de son audition du 8 juillet dernier, le CBD est une molécule dont « l'usage chronique n'a pas été suffisamment évalué ». Les produits du « chanvre bien-être » sur le marché ne pourront séduire une vaste clientèle que si le consommateur peut l'ingérer sans crainte. À l'exception du droit de la sécurité routière, de nombreux dispositifs réglementaires utiles à la sécurité du consommateur existent déjà en droit français. S'agissant des denrées alimentaires, l'application de la procédure européenne dite des « Nouveaux aliments » fait l'objet de débats mais peut apparaître également comme une opportunité pour les entreprises françaises.

1. Le dispositif national destiné à prévenir tout mésusage du CBD par les consommateurs doit être conforté.

Comme le rappelle la MILDECA dans son communiqué précité du 24 novembre dernier, l'arrêt « Kanavape » ne remet nullement en cause **les dispositions législatives et réglementaires nationales** destinées à prévenir tout mésusage des consommateurs, à savoir l'interdiction de toute promotion indirecte du cannabis récréatif et de toute allégation thérapeutique.

1. S'agissant de la première interdiction, elle renvoie aux pratiques de certains magasins et sites de revente de produits au CBD, qui ont parfois tendance à multiplier dans leurs activités promotionnelles le recours à des **termes renvoyant explicitement à l'univers du cannabis récréatif** (*space cake, coffee-shop, etc.*).

À cet égard, la MILDECA rappelle à juste titre que les publicités « ne doivent pas entretenir de confusion entre le cannabis et le CBD et faire ainsi la promotion du cannabis » sous peine de constituer une infraction de **provocation, même non suivie d'effets, à l'usage de produits stupéfiants** au sens de l'article L. 3421-4 du code de la santé publique⁽¹⁾.

Proposition n° 6 : continuer à sanctionner les activités promotionnelles constitutives d'une incitation, même non suivie d'effets, à l'usage de produits stupéfiants.

2. Au titre de la seconde prescription, **toute allégation thérapeutique est strictement interdite**, sauf si le produit concerné est un médicament ayant obtenu une autorisation de mise sur le marché. Il s'agit là d'une réglementation essentielle, car de nombreux distributeurs sont tentés de **mettre en avant les effets bénéfiques de la molécule sur la santé** pour promouvoir leurs produits.

Certains d'entre eux n'hésitent pas à **lister les pathologies** contre lesquelles l'absorption de CBD serait indiquée (2) tandis que d'autres, plus prudents, se contentent de mentionner des effets « thérapeutiques » globaux (3). Au vu de ces pratiques commerciales, il n'est pas exclu que certains produits au CBD soient **qualifiés de « médicaments par présentation »** non autorisés et sanctionnés comme tels.

(1) *Infraction punie de 5 ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Peines portées à 7 ans et à 100 000 euros d'amende en cas de provocation aux abords des établissements d'enseignement. On rappellera que, dans l'affaire « Kanavape », la provocation à l'usage de produits stupéfiants avait été invoquée à l'encontre de la société par le ministère public bien que cette qualification ne fût, finalement, pas retenue par le tribunal correctionnel de Marseille.*

(2) *Un site Internet, par exemple, liste les maladies suivantes : « anxiété, épilepsie, cancer, maladies cardiaques ».*

(3) *Un autre site, par exemple, classe ses huiles de CBD dans la catégorie « thérapeutique ».*

MÉDICAMENTS PAR FONCTION ET MÉDICAMENTS PAR PRÉSENTATION

La notion de « médicament » est très réglementée en France et dans l'Union européenne : l'article L. 5111-1 du code de la santé publique, lui-même dérivé de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instaurant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, distingue les « médicaments par fonction » et les « médicaments par présentation ».

Un médicament par **fonction** est une substance ou une composition « pouvant être utilisée chez l'homme ou chez l'animal ou pouvant leur être administrée, en vue d'établir un diagnostic médical ou de restaurer, corriger ou modifier leurs fonctions physiologiques en exerçant une action pharmacologique, immunologique ou métabolique ». Un médicament par **présentation** est une substance ou une composition « présentée comme possédant des propriétés curatives ou préventives à l'égard des maladies humaines ou animales ».

La commercialisation d'un médicament non pourvu d'une autorisation de mise sur le marché (AMM) au sens de l'article L. 5121-8 du même code ainsi que leur publicité à des fins commerciales sont passibles des **sanctions pénales** prévues à l'article L. 5421-2⁽¹⁾. Des sanctions financières peuvent également être prononcées par l'ANSM, notamment pour la publicité de médicaments sans AMM (article L. 5422-18).

La mission d'information rappelle l'importance qui s'attache à ce que les usages du « chanvre bien-être » puissent **se développer de manière distincte** sans qu'ils soient confondus avec les usages thérapeutiques ou récréatifs de la plante. Elle appelle donc le Gouvernement à mobiliser les services de contrôle, et au premier chef la DGCCRF, autour d'un objectif de **résorption des allégations thérapeutiques inscrites à titre promotionnel** sur les produits au CBD par les opérateurs économiques concernés (producteurs et distributeurs).

Comme l'a indiqué le Syndicat national des compléments alimentaires (SYNADIET) lors de son audition du 16 septembre dernier, cela suppose que les opérateurs puissent « expliquer [aux consommateurs] les effets du CBD sur la santé » au travers **d'allégations spécifiques qui, elles, sont légales**. En matière de denrées alimentaires, ou de compléments alimentaires, la promotion des principaux bienfaits du CBD, notamment ses effets apaisants, pourrait prendre la forme de **simples allégations de santé** au sens du règlement (CE) n° 924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006⁽²⁾.

(1) Cinq ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende.

(2) Une allégation de santé est un message ou une représentation « qui affirme, suggère ou implique l'existence d'une relation entre, d'une part, une catégorie de denrées alimentaires, une denrée alimentaire ou l'un de ses composants et, d'autre part, la santé » (article 2 du règlement 924/2006). Selon le site de l'ANSM, une allégation de santé (« réduit les risques cardio-vasculaires », par exemple) se distingue d'une allégation thérapeutique dès lors qu'elle ne suggère pas que le produit préviendrait ou guérirait une pathologie particulière (« prévient l'ostéoporose », par exemple).

Proposition n° 7 : intensifier les actions contre les producteurs et distributeurs qui font état d'allégations thérapeutiques sur les produits au CBD.

Comme aucune allégation de santé n'est actuellement reconnue pour le CBD, **la mission d'information invite les industriels concernés à se mettre en relation avec la DGCCRF** afin d'élaborer, d'un commun accord, un dossier de demande d'autorisation à la Commission européenne, seule autorité compétente pour élargir la liste des allégations après avis de l'Agence européenne de sécurité des aliments (AESAs)⁽¹⁾.

Proposition n° 11 : obtenir de la Commission européenne l'autorisation d'utiliser des allégations de santé spécifiques au CBD dans les produits alimentaires et les compléments alimentaires.

Afin d'éloigner les risques qu'un produit au CBD ayant vocation à être ingéré (liquide et solide) soit qualifié de « médicament par fonction », il serait également souhaitable que **les proportions de CBD soient inférieures à celles figurant dans les médicaments de même consistance comportant le même cannabinoïde**. Sur ce point, on peut préciser que seul l'Epidiolex (*cf. supra*) dispose d'une AMM et que la teneur en CBD du produit, vendu en solution buvable, est de 100 milligrammes par millilitre.

2. Le code de la route devrait être réformé afin de mieux sensibiliser le consommateur sur les impératifs de sécurité routière

Dès lors qu'il devient possible d'ingérer de manière régulière des produits contenant des traces de THC, **la question des contrôles de sécurité routière se pose**. Dans son Livre blanc précité, le SPC exprime ses inquiétudes sur ce sujet et estime que des conducteurs de bonne foi « peuvent se retrouver positifs au THC sans avoir réellement consommé et sans être sous son effet ⁽²⁾ ». En conséquence, il réclame **un assouplissement des contrôles salivaires** effectués par les services de police et de gendarmerie, qui peuvent théoriquement réagir à partir d'une teneur de 1 nanogramme par millilitre de salive ⁽³⁾, en contrepartie de la **fixation d'un seuil de concentration plasmatique** (5 nanogrammes par millilitre de sang) à partir duquel le conducteur pourrait être sanctionné.

(1) Articles 15 à 17 du règlement n° 924/2006.

(2) Livre blanc sur le chanvre bien-être (page 178).

(3) Ce seuil découle de l'article 10 de l'arrêté du 13 décembre 2016 fixant les modalités du dépistage des substances témoignant de l'usage de stupéfiants et des analyses et examens prévus par le code de la route.

Le dispositif français des infractions à la sécurité routière distingue, d'une part, **la conduite sous l'emprise de l'alcool** (articles L. 234-1 à L. 234-18 du code de la route) et **la conduite sous l'emprise de stupéfiants** (articles L. 235-1 à L. 235-5 du même code).

Dans le cas d'une conduite sous l'emprise de l'alcool, **les sanctions pénales sont graduées** : contravention (135 euros d'amende, 6 points de permis, possibilité de suspendre le permis de conduire) entre 0,5 g et 0,8 g par litre de sang, délit (amende jusqu'à 4 500 euros, peine de 2 ans de prison maximum, confiscation du véhicule).

Dans le cas d'une conduite sous l'emprise de stupéfiants, un test salivaire est systématiquement effectué en cas d'accident ou d'infraction routière présumée. Dans les autres situations, il peut être mis en œuvre à l'initiative des services de contrôles ou du procureur de la République. **Un test sanguin est effectué si le test salivaire est positif.** La présence de produits stupéfiants dans le sang suffit pour caractériser l'infraction, qui est un **délit** punissable de 4 500 euros d'amende et de 2 ans de prison maximum, en sus de la confiscation du véhicule et du retrait de 6 points de permis.

La mise en place de niveaux de consommation autorisés de THC aboutira nécessairement à une **adaptation des règles applicables à la conduite sous l'emprise de stupéfiants**. Les dispositions correspondantes du code de la route pourraient être modifiées en s'inspirant de la gradation mise en place en matière d'alcoolémie. On peut observer que le Canada a fait ce choix lors de la légalisation du cannabis en 2018 : la loi dite « C-46 » entrée en vigueur le 17 octobre 2018, définit un premier seuil de **2 nanogrammes par millilitre de sang** au-delà duquel une simple amende peut être appliquée aux conducteurs, des sanctions plus graves (prison) n'étant envisagées qu'à partir de **5 nanogrammes** par millilitre de sang ⁽¹⁾.

S'agissant des tests salivaires, M. Alexandre Maciuk a estimé, à la suite de son audition du 8 juillet dernier, qu'il était **peu probable que l'ingestion de produits alimentaires contenant des traces de THC puisse être détectée**. Selon lui, le risque de « contamination » de la bouche par du THC ingéré est très faible et, pour une teneur de 1 nanogramme de THC par millilitre de sang, la teneur buccale serait **bien moindre que le seuil de détection réglementaire de 1 nanogramme par millilitre de salive** ⁽²⁾. Les tests réagiraient, dans cette hypothèse, à partir d'une ingestion de plusieurs dizaines de milligrammes de THC, ce qui est bien au-delà des teneurs limites traditionnellement retenues dans les produits alimentaires en Europe.

Certes, la question de la positivité des tests se pose avec plus d'acuité pour des **produits à fumer**, les seuils de toxicité étant plus bas que pour l'ingestion par estomac.

(1) On remarquera qu'il s'agit des niveaux de toxicité cités par l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) dans sa notice supra.

(2) La teneur buccale en THC correspondant à un taux de 1 nanogramme par millilitre de sang suite à l'ingestion d'un produit alimentaire pourrait être au mieux de 100 picogrammes par millilitre de salive, soit dix fois moins que le seuil de détection réglementaire.

Néanmoins, le risque d'altération de l'aptitude à la conduite doit amener le Gouvernement à fixer une « norme » de consommation de CBD à fumer au-delà de laquelle il est **fortement déconseillé de prendre le volant** ⁽¹⁾.

Proposition n° 8 : modifier le code de la route de façon à aligner le droit applicable à la conduite sous l'emprise de produits stupéfiants sur celui relatif à la conduite sous l'emprise de l'alcool et prévoir une norme de consommation de CBD fumé au-delà de laquelle la conduite est fortement déconseillée.

3. Toutes les facilités offertes par la réglementation française doivent être utilisées, voire renforcées, afin de rassurer le consommateur sur l'innocuité des produits et l'informer des effets indésirables potentiels

a. La fixation de doses journalières recommandées pour les produits au CBD destinés à être ingérés

À ce jour, les seuls effets négatifs connus du CBD sur l'organisme humain se limitent aux atteintes hépatiques et aux interactions médicamenteuses, **le tout en cas d'ingestion**. Une étude menée en 2018 a montré chez 14 patients (sur 149 au total) qui avaient pris du CBD pendant un mois **une élévation de la concentration en transaminases** ⁽²⁾. Des **interactions** ont été également mises en évidence avec des médicaments anti-épileptiques, des médicaments anti-coagulants ainsi que des immunodépresseurs ⁽³⁾. Dans tous les cas, **les doses administrées étaient très importantes**, entre 10 et 20 milligrammes par kilogramme de poids corporel et par jour pour la seule étude de 2018. À titre de comparaison, la dose prescrite pour l'utilisation de l'Epidiolox (*cf. supra*) est de 5 milligrammes par kilogramme de poids corporel et par jour.

Pour cette raison, le SPC effectue, dans ses préconisations, une distinction très nette entre les **produits non ingérés** (cosmétiques), pour lesquels aucune limite réglementaire ne devrait être fixée, et les **produits destinés à être ingérés** (en particulier les denrées et les compléments alimentaires), pour lesquels des doses journalières recommandées peuvent, le cas échéant, être définies ⁽⁴⁾. Même dans ce dernier cas, le SPC insiste pour que **ces seuils ne soient qu'indicatifs** et ne relèvent pas de la catégorie des « doses journalières maximales » (DJM) à l'instar de ce qui existe pour les minéraux dans les compléments alimentaires ⁽⁵⁾. Lors de son audition, M. Maciuk a exprimé un avis similaire **en défaveur d'une « dose maximale française pour le CBD », même ingéré**.

(1) À l'image de la limite du « verre de vin » mise en avant dans les campagnes de sensibilisation à la sécurité routière.

(2) *Effect of Cannabidiol on Drop Seizures in the Lennox-Gastaut Syndrome* (Orrin Devinsky et alii, *New England Journal of Medicine*, 2018).

(3) *Bulletin de l'association des centres d'addictovigilance* (n° 13, janvier 2020).

(4) *Mémoire technique transmis à l'occasion de l'audition du SPC du 10 juin 2020*.

(5) *La concentration des nutriments dans les compléments alimentaires est réglementée par des DJM impératives* (arrêté du 9 mai 2006).

Au titre des précautions d'usage, le SPC suggère de s'en tenir à de simples exclusions pour les **publics les plus fragiles** (enfants, femmes enceintes), à l'image des réglementations mises en place en Grande-Bretagne et en Australie ⁽¹⁾. Tout au plus faudrait-il **ajouter sur les emballages des produits des avertissements** portant sur les atteintes hépatiques à haute dose et les interactions médicamenteuses.

Proposition n° 12 : définir des doses journalières recommandées (DJR), non contraignantes, de consommation de CBD et les mentionner sur les emballages des produits aux côtés d'avertissements sur les risques actuellement connus pour la santé humaine (atteintes hépatiques et interactions médicamenteuses) ?

Proposition n° 13 : exclure les publics à risque (enfants et femmes enceintes) de l'accès aux produits contenant du CBD.

b. La pertinence des dispositifs de vigilance sanitaire permettant d'organiser la remontée rapide d'éventuels effets indésirables liés à la consommation de compléments alimentaires et de cosmétiques au CBD

Face aux effets encore inconnus du CBD, on peut rappeler que le cadre réglementaire applicable à certains des produits concernés **est déjà très protecteur pour les consommateurs**, dès lors qu'il organise une remontée d'informations vers les autorités de régulation au travers de mécanismes de « vigilance ».

1) S'agissant, tout d'abord, des **produits cosmétiques**, le règlement n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 oblige, en son article 13, chaque fabricant à « notifier » ses produits à la Commission européenne ⁽²⁾ préalablement à toute mise sur le marché.

Selon la définition donnée par le code de la santé publique en son article L. 5131-1, qui reproduit ainsi textuellement celle donnée par le règlement européen, un produit cosmétique est « toute substance ou mélange destiné à être mis en contact avec les diverses parties superficielles du corps humain, notamment l'épiderme, les systèmes pileux et capillaire, les ongles, les lèvres et les organes génitaux externes, ou avec les dents et les muqueuses buccales, en vue, exclusivement ou principalement, de les nettoyer, de les parfumer, d'en modifier l'aspect, de les protéger, de les maintenir en bon état ou de corriger les odeurs corporelles. »

Ensuite, le code de la santé publique a instauré un « **système national de cosmétovigilance** ⁽³⁾ » destiné à surveiller l'ensemble des effets indésirables et des mésusages résultant de l'utilisation des produits cosmétiques *après* leur mise sur le marché.

(1) Par exemple, pour la Grande-Bretagne, se reporter aux recommandations publiées le 13 février 2020 par l'Agence de sécurité alimentaire (FSA) : <https://www.food.gov.uk/news-alerts/news/food-standards-agency-sets-deadline-for-the-cbd-industry-and-provides-safety-advice-to-consumers>.

(2) Sur un portail consacré (Cosmetic Products Notification Portal – CPNP).

(3) Art. R. 5131-6 à R. 5131-15 du code de la santé publique.

Dans ce cadre, les **entreprises** et les **professionnels de santé doivent signaler à l'ANSM** tout « effet indésirable grave » lié à l'usage d'un produit cosmétique ⁽¹⁾. Les autres effets indésirables et les effets susceptibles de résulter d'un « mésusage » du produit **peuvent** également être déclarés par les professionnels et les consommateurs. Enfin, l'ANSM doit, à titre général, être informée par le producteur ou le distributeur de tout risque pour la santé humaine présenté par un produit cosmétique ⁽²⁾. Le non-respect de ces obligations expose le fabricant à des **sanctions pénales** ⁽³⁾. Par ailleurs, on peut préciser que l'ANSM dispose d'un pouvoir général de **suspension temporaire** (un an maximum) des activités de production et de distribution « en cas de danger ou de suspicion de danger » et peut même aller jusqu'à l'interdiction totale de ces activités en cas de « danger grave ou de suspicion de danger grave pour la santé humaine ⁽⁴⁾ ».

2) S'agissant des **compléments alimentaires**, le décret n° 2006-352 du 20 mars 2006 a mis en place en ses articles 15 et 16 une procédure de déclaration préalable à toute première mise sur le marché auprès de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Les compléments alimentaires font partie intégrante du dispositif national de « **nutrivi**gillance » qui fonctionne de manière similaire à la cosmétovigilance : dans ce cadre, les industriels et les professionnels de santé **peuvent** faire remonter à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) tout effet indésirable (avéré ou potentiel) lié à l'absorption d'un complément alimentaire ou d'une denrée alimentaire spécifique ⁽⁵⁾.

Lors de leur audition du 30 septembre dernier, les représentants de l'ANSM ont indiqué que les systèmes de « vigilance » avaient été mis en place afin de pallier l'impossibilité pour les services de régulation de contrôler des marchés vastes et complexes. **Ils donnent, en tout cas, des résultats** : l'Agence annonce avoir traité **231 signalements** au titre de la cosmétovigilance en 2018 ⁽⁶⁾, dont près de la moitié pour des effets indésirables graves. Quant à la nutrivi

gillance, en dépit de l'absence d'obligation déclarative, l'ANSES a reçu **1 025 signalements** en 2018, dont 352 ont été jugés analysables et traités selon leur degré de sévérité des effets indésirables constatés ⁽⁷⁾.

La mission d'information estime que **ces dispositifs devraient permettre une remontée rapide d'informations sur les éventuels effets indésirables**, non connus à ce jour, de l'usage de cosmétiques et de compléments alimentaires au CBD. Comme l'indiquait M. Maciuk lors de son audition précitée du 8 juillet dernier, « le cadre administratif est suffisant en France ».

(1) Art. 23 du règlement européen n° 1223/2009 et art. L. 5131-5 du code de la santé publique.

(2) Art. 5 et 6 du règlement européen n° 1223/2009 et art. L. 221-1-3 du code de la consommation.

(3) Détaillées aux art. L. 5431-2 à L. 5431-9 du code de la santé publique.

(4) Art. L. 5312-1 du code de la santé publique.

(5) Art. R. 1323-2 du code de la santé publique.

(6) Rapport d'activité de l'ANSM 2018 (page 70).

(7) Bilan du dispositif national de nutrivi

gillance géré par l'ANSES en 2018 (pages 6 et 8).

Proposition n° 14 : sensibiliser les acteurs de la cosmétovigilance et de la nutrivigilance (industriels et professionnels de santé) sur l'importance qui s'attache à la remontée des éventuels effets indésirables des produits cosmétiques et des compléments alimentaires au CBD.

c. Le renforcement de la réglementation des produits à fumer contenant du CBD dans une optique de protection des consommateurs, notamment des plus jeunes

Malgré les perspectives prometteuses de développement de nouveaux marchés, les **produits à fumer** sont, aujourd'hui, ceux qui portent le plus la dynamique du secteur du « chanvre bien-être ». Lors de leur audition précitée du 8 juillet dernier, les services douaniers ont indiqué que « la quasi-totalité » des produits saisis au CBD étaient des **extraits de plante** ou des **e-liquides**, le reste des saisies se concentrant sur des produits alimentaires (chocolat, dosettes de café, etc.).

i. Le cas particulier des fleurs de CBD

Comme évoqué *supra*, les fleurs de CBD devraient être autorisées à la vente sous le statut de « produit à fumer à base de plantes autres que le tabac ». Il pourrait être opportun de **renforcer les obligations réglementaires découlant de ce statut** ⁽¹⁾ dans une optique de protection des consommateurs. Des emballages standards, facilement reconnaissables, devront être imposés : ils devront comporter **l'avertissement sanitaire** prévu par le code de la santé publique en son article L. 3514-4, qui pourra être adapté aux fleurs de CBD afin de sensibiliser le consommateur sur les risques liés à une ingestion de CBD à fortes doses, notamment pour les publics fragiles, aux interactions médicamenteuses et à la conduite automobile.

Afin de préserver les mineurs, le code de la santé publique pourra également être modifié afin d'appliquer aux fleurs de CBD ⁽²⁾ **l'interdiction de « vente ou d'offre gratuite » à des mineurs de moins de dix-huit ans** figurant, pour les produits contenant de la nicotine, aux articles L. 3512-12 (tabac) et L. 3513-5 (dispositifs de vapotage). Enfin, dans un souci analogue de lutte contre la consommation de produits à fumer, il pourrait être envisagé **d'interdire la publicité des fleurs de CBD**, à l'instar de ce qui existe déjà pour le tabac et le vapotage.

(1) Art. L. 3514-1 à L. 3514-6 du code de la santé publique.

(2) Au niveau du chapitre IV du titre Ier du livre V de la troisième partie consacré précisément aux produits à fumer à base de plantes autres que le tabac.

ii. L'application aux e-liquides de CBD de la réglementation relative aux produits du vapotage

La question de la réglementation des e-liquides au CBD est plus simple à traiter dans la mesure où **de nombreuses dispositions existent déjà** à titre général pour protéger le consommateur, notamment l'interdiction de toute publicité et de toute vente aux mineurs de dix-huit ans⁽¹⁾. Tout au plus sera-t-il nécessaire d'apposer sur les emballages **le taux de THC** du produit, qui devra respecter les seuils définis préalablement (*cf. supra*), ainsi qu'un **avertissement sanitaire** analogue à ceux susceptibles d'être appliqués aux fleurs.

iii. Les avantages d'une implication des buralistes dans la distribution des produits à fumer contenant du CBD

Qu'il s'agisse des fleurs de CBD ou des dispositifs de vapotage, la mission d'information appelle le **réseau des buralistes**, dont les représentants ont été auditionnés le 22 juillet dernier (*cf. supra*), à s'impliquer pleinement dans la distribution des produits. Même si le nombre de débits n'a cessé de diminuer depuis une quinzaine d'années⁽²⁾, la profession dispose toujours d'un **maillage considérable** sur l'ensemble du territoire national.

La relation privilégiée qu'elle entretient avec l'État au travers de la tutelle exercée par l'administration des douanes⁽³⁾ fait des buralistes un acteur essentiel **dans la mise en œuvre des réglementations sanitaires** applicables aux produits à fumer.

Proposition n° 15 : s'assurer que les produits à fumer contenant du CBD (vapotage et, le cas échéant, les fleurs) sont soumis à une réglementation au contenu similaire imposant des avertissements sanitaires spécifiques et interdisant toute publicité ainsi que la vente aux mineurs de moins de dix-huit ans.

Proposition n° 19 : veiller à impliquer largement le réseau des buralistes dans la distribution des produits à fumer contenant du CBD.

(1) Art. L. 3513-4 et L. 3513-5 du code de la santé publique.

(2) Selon la Confédération des buralistes, il y avait 24 900 débits en 2017, contre environ 33 000 en 2002.

(3) L'implantation des débits ordinaires est décidée par le directeur régional des douanes et droits indirects territorialement compétent, après avis des organisations représentant dans le département concerné la profession des débitants de tabac (article 8 du décret n° 2010-720 du 28 juin 2010).

4. En matière de produits alimentaires, la procédure d'évaluation dite des « Nouveaux aliments » (*novel food*) peut constituer une opportunité d'innovation pour la filière française et de réassurance du consommateur européen

Au-delà des seuls compléments alimentaires, dont le statut hybride entre produit de santé et apport nutritionnel fait l'objet d'une surveillance particulière, l'adjonction dans un **produit alimentaire ordinaire** (gâteau, boisson, etc.) d'une substance qui n'y figurait pas auparavant peut susciter des interrogations légitimes de la part du consommateur. Afin de concilier les impératifs de sécurité alimentaire et les besoins de l'innovation, l'Union européenne a mis en place un dispositif spécifique de réglementation des « **Nouveaux aliments** ⁽¹⁾ ».

DÉFINITION JURIDIQUE DES NOUVEAUX ALIMENTS

Le régime des Nouveaux aliments est fixé par le règlement (UE) n° 2015/2283 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015. Aux termes de l'article 3 du règlement (paragraphe 2, point *a*), le caractère « nouveau » d'un aliment se fonde sur plusieurs critères :

- 1/ une consommation négligeable dans l'Union européenne **avant 1997** ⁽²⁾ ;
- 2/ une série de neuf critères, parmi lesquels figurent, entre autres, une composition à partir de micro-organismes, de champignons, d'algues ou de **végétaux** (*les molécules pouvant être isolées ou extraites*) ainsi que l'utilisation d'un **procédé de production** qui n'était pas couramment utilisé avant 1997.

Il suffit que **le premier de ces critères et l'un des neuf autres** soient remplis pour qu'une denrée alimentaire soit considérée comme un **Nouvel aliment**. **On peut préciser, à cette occasion, qu'un complément alimentaire peut également être considéré comme un Nouvel aliment.**

Toute mise sur le marché d'un Nouvel aliment est soumise à un **régime d'autorisation préalable**, articulé autour d'un examen effectué par la Commission européenne sur son initiative ou à la demande du fabricant. Cet examen s'appuie sur un avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AES/A/EFSA) et, à titre secondaire, des autorités sanitaires des États membres ⁽³⁾. Avant que la Commission ne détermine si une denrée répond aux critères de définition des Nouveaux aliments (article 5 du règlement n° 2015/2283 précité), de nombreuses substances font l'objet de discussions au sein d'un groupe de travail « Nouveaux aliments » issu du SCOPAFF (cf. page X *supra*). **Les résultats des discussions menées dans ce groupe de travail sont repris dans un catalogue géré par la Commission, purement informatif.**

Avant 2019, la présence de CBD dans les denrées alimentaires n'avait pas donné lieu à des procédures d'enregistrement ou d'autorisation comme « Nouvel aliment ». Le catalogue informatif géré par la Commission européenne indiquait simplement que « seuls les extraits de cannabis *Sativa L* dans lesquels les teneurs de cannabidiol sont plus importantes que dans la plante d'origine » pouvaient être qualifiés de Nouveaux aliments.

(1) En anglais : *novel food*.

(2) Année d'entrée en vigueur du premier règlement communautaire sur les nouveaux aliments.

(3) En France, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) est compétente pour effectuer l'évaluation des nouveaux aliments à la demande de la DGCCRF.

Le 15 janvier 2019, à la suite d'une réunion du groupe de travail « Nouveaux aliments » du 16 octobre 2018, **la Commission a modifié les entrées du catalogue relatives au CBD**. Le descriptif sur le CBD a été supprimé et une entrée relative aux cannabinoïdes a été rajoutée, indiquant que « les produits dérivés [du cannabis *Sativa L*] contenant des cannabinoïdes sont **considérés comme des Nouveaux aliments** dans la mesure où aucun historique de consommation n'a été démontré ». Bien que le catalogue n'ait pas de valeur juridique, il peut constituer une base à partir de laquelle **la liste officielle des Nouveaux aliments autorisés** ⁽¹⁾ **peut évoluer**. Cette inscription a été **fortement critiquée par les acteurs industriels français et l'AECI/EIHA** qui estiment, tout d'abord, que le CBD ne remplit pas les critères de définition d'un Nouvel aliment :

1. Dans un communiqué de presse publié le 3 mai 2019, l'Association détaille l'argumentation qu'elle a présentée auparavant devant le SCOPAFF : selon elle, le chanvre **et ses extraits naturels** sont utilisés dans l'alimentation depuis des siècles en Europe ⁽²⁾. Lors de son audition devant la mission d'information le 22 juillet dernier, Mme Lorenza Romanese, directrice générale de l'Association, a précisé que le principal mode d'extraction du CBD utilisé aujourd'hui, à savoir l'extraction au dioxyde de carbone supercritique, a été **breveté pour produire du décaféiné dans les années 1970, soit bien avant l'échéance de 1997**.

2. Le SPC a repris l'argumentation de l'Association dans son Livre blanc sur le chanvre bien-être ⁽³⁾. Le syndicat préconise un retour à la qualification antérieure et **recommande que la France s'affranchisse de ce classement** pour autoriser directement les produits alimentaires et les compléments alimentaires au CBD ⁽⁴⁾. Interrogés sur ce sujet par la mission d'information le 22 juillet dernier, les représentants du cabinet Augur Associates ont insisté sur **la lourdeur des délais requis** pour obtenir une autorisation au titre des Nouveaux aliments (de dix-huit à vingt-quatre mois ⁽⁵⁾) et sur les **coûts de procédure**, estimés à **300 000 euros environ** ⁽⁶⁾, qui peuvent s'avérer prohibitifs pour les petites et moyennes entreprises du secteur.

L'audition, le 23 septembre dernier, des membres de l'unité Technologies de fabrication alimentaire et Nouveaux aliments (E2) au sein de la direction générale Santé et Sécurité alimentaire de la Commission européenne a permis **d'apporter des éclaircissements sur le raisonnement tenu par les instances de l'Union européenne et leurs conséquences juridiques pour la France**.

(1) Liste actuelle reprise dans le règlement d'exécution (UE) de la Commission du 20 décembre 2017 (version consolidée au 27 octobre 2020) établissant la liste de l'Union des nouveaux aliments conformément au règlement (UE) 2015/2283 du Parlement européen et du Conseil relatif aux nouveaux aliments.

(2) Selon l'Association, les moines de la période médiévale ajoutaient des extraits de chanvre dans leurs aliments, notamment la soupe.

(3) Livre blanc sur le chanvre bien-être (pages 88 et 89).

(4) Livre blanc sur le chanvre bien-être (page 17).

(5) Il faut au minimum 17 mois si l'on applique les articles 11 et 12 du règlement n° 2015/2283, auxquels s'ajoutent les délais pour prendre un acte d'exécution.

(6) Le seul dépôt du dossier coûterait, selon le Parlement européen, entre 20 000 et 45 000 euros.

Selon M. Bruno Gautrais, chef de l'unité, la Commission cherche avant tout à « garantir *in fine* une application uniforme du droit de l'Union ⁽¹⁾ » dans tous les États membres conformément au rôle que lui assignent les traités et à éviter que le fonctionnement du marché intérieur ne soit perturbé par des interprétations diverses dans les différents pays de l'Union confrontés à l'essor des produits alimentaires au CBD. **Elle estime qu'il est logique que le CBD soit classé comme Nouvel aliment, car :**

1. l'utilisation d'une méthode traditionnelle, en l'espèce l'extraction par fluide supercritique, « n'implique pas que le produit résultant de ce procédé de production l'est aussi ⁽²⁾ » ;

2. le critère clef reste l'historique de la consommation avant 1997, et non la nature du procédé d'extraction ;

3. les éléments apportés par les industriels sur ce point **ne montrent qu'une consommation de « certaines parties » du chanvre antérieure à 1997** : le CBD, en l'état des connaissances historiques, n'a pas été consommé en tant que tel avant cette date, ce qui le différencie bien des aliments traditionnels.

La Commission prend l'exemple d'une algue marine *Fucus vesiculosus* qui, en tant que telle, a été consommée avant 1997 et est donc considérée comme un aliment traditionnel. **Le Fuciodian, issu de l'algue par une technique traditionnelle d'extraction aqueuse, a été classé comme Nouvel aliment** (cf. liste mentionnée dans le règlement d'exécution du 20 décembre 2017 précité).

Bien que l'on puisse regretter le caractère inopiné du changement de position de l'Union européenne, la mission d'information prend acte de l'argumentation développée par la Commission.

Compte tenu des précisions apportées, il paraîtrait **hasardeux pour la France de s'affranchir du classement** qui est en train d'être opéré au niveau européen. En effet, il suffirait que la Commission autorise un produit alimentaire au CBD au titre de la procédure des Nouveaux aliments en réponse à une demande déposée par une entreprise située dans un autre État membre **pour que l'interprétation française soit remise en cause**. On rappellera, que des dossiers ont été déposés cette année et, bien qu'ils aient été bloqués en juillet dernier, ont été relancés à l'issue de l'arrêt « Kanavape » (cf. page 54 *supra*).

La procédure d'autorisation est elle-même concentrée entre les mains de la Commission et de l'AESA/EFSA, **les États membres disposant de peu de marges de manœuvre** ⁽³⁾.

(1) Réponse écrite de M. Bruno Gautrais en date du 4 novembre 2020.

(2) *Ibid.*

(3) Le règlement n° 2015/2283 a mis fin à l'ancienne procédure (règlement n° 258/97), plus décentralisée.

Il ressort également du droit des « Nouveaux aliments » que, si la procédure est effectivement lourde, elle peut offrir au demandeur **un véritable avantage concurrentiel sur le marché** : l'autorisation donne ainsi le droit au fabricant de commercialiser son produit dans l'ensemble de l'Union sans que les États puissent s'y opposer ⁽¹⁾.

Par ailleurs, les dispositions du règlement n° 2015/2283 précité en son article 26 permettent à l'entreprise de solliciter une exclusivité sur les données scientifiques essentielles à l'évaluation de son produit pendant cinq ans à compter de l'autorisation accordée comme Nouvel aliment ⁽²⁾. Si une demande de ce type devait aboutir au profit d'une entreprise établie dans un autre État membre, **les entreprises françaises n'auraient donc plus le droit, pendant cette période de cinq ans, d'utiliser les mêmes données pour produire et commercialiser ce produit.**

Enfin, sur le sens même de la procédure des Nouveaux aliments, M. Alexandre Maciuk a rappelé lors de son audition du 8 juillet 2020 qu'elle impliquait l'AESA/EFSA dans un **processus très rigoureux** d'évaluation de l'innocuité des produits et qu'elle contribuait ainsi à « assurer la sécurité sanitaire de 500 millions de consommateurs européens ».

La mission d'information appelle donc les entreprises françaises concernées, en particulier celles spécialisées dans les compléments alimentaires, à **tirer profit de la procédure des Nouveaux aliments pour développer des gammes de produits au CBD dans les autres pays membres de l'Union et acquérir une position privilégiée sur le marché européen.**

Proposition n° 16 : inciter les grandes entreprises françaises de l'industrie alimentaire et des compléments alimentaires à déposer dès que possible des dossiers auprès de la Commission européenne afin d'obtenir, avec exclusivité des données, le droit de commercialiser des produits au CBD comme Nouveaux aliments dans l'Union européenne.

Dans la mesure où les petites et moyennes entreprises du secteur ne disposent pas des mêmes capacités d'expertise que les grands groupes, il pourrait être envisagé de mettre en place au niveau des **services déconcentrés de l'État** ⁽³⁾ un dispositif spécifique **d'aide à la constitution du dossier d'autorisation des Nouveaux aliments.**

(1) Sauf rares exceptions liées à d'éventuels risques sanitaires imprévus.

(2) « Lorsque le demandeur fait une requête en ce sens et l'étaye par des informations appropriées et vérifiables [...], les données scientifiques fournies à l'appui de la demande ne sont pas utilisées au profit d'une demande ultérieure **sans l'accord du demandeur initial**, et ce pendant **une période de cinq ans** à compter de la date d'autorisation du nouvel aliment. » (Art. 26, paragraphe 1, du règlement n° 2015/2283).

(3) Notamment au niveau des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Cet accompagnement pourrait associer l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) pour les aspects les plus techniques.

Proposition n° 17 : mettre en place un dispositif d'accompagnement des petites et moyennes entreprises dans les démarches d'autorisation de Nouveaux aliments qu'elles souhaiteraient entreprendre pour des produits au CBD.

ANNEXE 1 : DROIT APPLICABLE AU CBD DANS LA PLUPART DES PAYS EUROPÉENS ET AU CANADA

Les tableaux ci-dessous ont été établis à partir des résultats d'une enquête menée à l'été 2020 par le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP). Ils présentent successivement les régimes d'autorisations applicables dans chaque pays aux produits contenant du CBD (I) et les seuils de THC fixés, y compris pour la plante de chanvre (II).

I. TABLEAU I : RÉGIMES D'AUTORISATION

Le tableau I ci-après récapitule, pays par pays, les régimes d'autorisations applicables à l'été 2020 à l'exploitation de la fleur de chanvre ainsi qu'aux différentes catégories de produits finis contenant du CBD.

Pays	Exploitation de la fleur autorisée (oui/non)	Produits au CBD autorisés (oui/non)			
		Aliments	e-liquides	Fleurs	Cosmétiques
Allemagne	Oui	Oui	Oui	Non pour la vente au détail	Oui (probablement pour le seul CBD synthétique)
Autriche	Oui	Oui Statut de Nouvel aliment	Non précisé	Oui (tant que le taux de THC respecte le taux légal applicable à la plante) Statut « produits à fumer à base de plantes autres que le tabac »	Non précisé
Belgique	Oui	Oui	Non précisé	Oui (tant que le taux de THC respecte le taux légal applicable à la plante) Statut « produits à fumer à base de plantes autres que le tabac ». <i>À noter : un droit d'accise s'applique sur la fleur.</i>	Non précisé
Bulgarie	Non (sauf recherche et médical)	Non	Non	Non	Non

Pays	Exploitation de la fleur autorisée (oui/non)	Produits au CBD autorisés (oui/non)			
		Aliments	e-liquides	Fleurs	Cosmétiques
Canada	Oui	Oui	Oui	Oui (tant que le taux de THC respecte le taux légal applicable à la plante)	Oui
Chypre	Non (sauf médical)	Non	Non	Non	Non
Croatie	Non (sauf médical)	Non	Non	Non	Non
Danemark	Oui	Oui	Oui	Non précisé	Oui (probablement pour le seul CBD synthétique)
Espagne	Oui	Non	Non précisé	Non précisé	Oui (probablement pour le seul CBD synthétique)
Estonie	Oui	Oui Statut de Nouvel aliment	Oui	Oui (tant que le taux de THC respecte le taux légal applicable à la plante) Statut « produits à fumer à base de plantes autres que le tabac »	Oui (CBD synthétique)
Finlande	Non (sauf médical)	Non	Non	Non	Non
France	Non (sauf recherche et médical ⁽¹⁾)	Oui (CBD synthétique)	Oui (CBD synthétique)	Non	Oui (CBD synthétique)
Grèce	Oui	Oui Statut de Nouvel aliment	<i>A priori</i> oui	Non	Oui (probablement pour le seul CBD synthétique)

(1) Dans le cadre de l'expérimentation inscrite dans la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Pays	Exploitation de la fleur autorisée (oui/non)	Produits au CBD autorisés (oui/non)			
		Aliments	e-liquides	Fleurs	Cosmétiques
Hongrie	Oui	Oui	Non précisé	Non précisé	Oui
Italie	Oui	Oui	Non précisé	Non précisé	Oui (probablement pour le seul CBD synthétique)
Lettonie	Non	Non	Non précisé	Non précisé	Oui (probablement pour le seul CBD synthétique)
Lituanie	Non	Non	Non	Non	Non
Luxembourg	Oui	Oui Statut de Nouvel aliment	Oui (CBD synthétique)	Oui (tant que le taux de THC respecte le taux légal) Statut « produits à fumer à base de plantes autres que le tabac ». <i>À noter : un droit d'accise s'applique sur la fleur</i>	Non
Pays-Bas	Non (sauf médical)	Oui	Oui	Non	Non précisé
Pologne	<i>A priori</i> oui	Oui Statut de Nouvel aliment	Non précisé	Non précisé	Oui
Portugal	Oui	Oui	Non précisé	Oui (tant que le taux de THC respecte le taux légal) Statut « produits à fumer à base de plantes autres que le tabac ».	Oui pour le seul CBD synthétique
République tchèque	Oui (à des fins médicales ou industrielles ⁽¹⁾)	Oui (usage industriel)	Non précisé	Oui (tant que le taux de THC respecte le taux légal) <i>En principe, usage industriel.</i>	Oui pour le seul CBD synthétique
Roumanie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

(1) Le pays utilise la notion de « chanvre à usage technique » (technical hemp).

Pays	Exploitation de la fleur autorisée (oui/non)	Produits au CBD autorisés (oui/non)			
		Aliments	e-liquides	Fleurs	Cosmétiques
Slovaquie	Non (sauf médical)	Non	Non	Non	Non
Slovénie	Non	Non	Non	Non	Non
Suède	Non (sauf médical)	Non	Non	Non	Non
Suisse	Oui	Oui	Oui	Oui (tant que le taux de THC respecte le taux légal) <i>Pas de droit d'accise appliqué.</i>	Oui

II. TABLEAU II : SEUILS EN DELTA-9 TETRAHYDROCANNABINOL (THC)

Le tableau II ci-après présente, pays par pays, les teneurs limites en THC adoptés pour la plante de chanvre et chacune des trois catégories de produits finis (denrées alimentaires, e-liquides, cosmétiques).

Pays	Taux de THC autorisé dans la culture du chanvre	Teneurs de THC autorisées dans les produits finis (CBD ou non)		
		Aliments	e-liquides	Cosmétiques
Allemagne	0,2 %	0,005 mg / kg (boissons) 5 mg / kg (huiles) 0,15 mg / kg (autres) Seuils fixés en 2018	Non précisé	Non précisé
Autriche	0,3 %	Non précisé	Non précisé	Non précisé
Belgique	0,2 %	Seuils fixés en 1997 par arrêté pour les produits alimentaires d'origine végétale (0,2 mg / kg pour la plupart des produits, 0,04 mg / kg pour les boissons non alcoolisées). Seuils proposés par catégorie en 2017 pour les produits alimentaires d'origine animale	Non précisé	Non précisé
Bulgarie	0,2 %	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)
Canada	0,3 %	10 mg de THC par emballage (compléments alimentaires) ou par unité (autre denrée alimentaire) Règlement cannabis de 2018	1 000 mg de THC par emballage Règlement cannabis de 2018	1 000 mg de THC par emballage Règlement cannabis de 2018
Chypre	Non précisé (probablement 0,2 %)	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)
Croatie	Non précisé (probablement 0,2 %)	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)
Danemark	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Espagne	0,2 %	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé	Non précisé

Pays	Taux de THC autorisé dans la culture du chanvre	Teneurs de THC autorisées dans les produits finis (CBD ou non)		
		Aliments	e-liquides	Cosmétiques
Estonie	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Finlande	Non précisé (probablement 0,2 %)	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)
France	0,2 %	0 %	0 %	0 %
Grèce	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Hongrie	0,2 %	10 mg / kg (compléments alimentaires) 25 mg / kg (autres denrées alimentaires)	Non précisé	Entre 5 et 10 mg / kg
Italie	0,6 %	2 mg / kg (compléments alimentaires) 5 mg / kg (huile issue de graines de chanvre)	Non précisé	Non précisé (probablement 0 %)
Lettonie	Non précisé (probablement 0,2 %)	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)
Lituanie	0,2 %	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)
Luxembourg	0,3 %	Non précisé	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)
Pays-Bas	Non précisé (probablement 0,2 %)	0,05 %	0,05 %	Non précisé
Pologne	0,2 %	0,2 %	Non précisé	Non précisé
Portugal	0,2 %	Non précisé	Non précisé	Non précisé
République tchèque	0,3 %	0,3 % (usage industriel)	Non précisé	Non précisé (probablement 0 %)
Roumanie	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Slovaquie	0,2 %	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)

Pays	Taux de THC autorisé dans la culture du chanvre	Teneurs de THC autorisées dans les produits finis (CBD ou non)		
		Aliments	e-liquides	Cosmétiques
Slovénie	0,2 %	0,2 %	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)
Suède	Non précisé (probablement 0,2 %)	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)	Non précisé (probablement 0 %)
Suisse	1 %	1 %	1 %	1 %

ANNEXE 2 : COPIE DU COURRIER ADRESSÉ AU GOUVERNEMENT PAR LA MISSION D'INFORMATION LE 27 JUILLET 2020

ASSEMBLÉE NATIONALE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MISSION D'INFORMATION COMMUNE
SUR LA RÉGLEMENTATION ET
L'IMPACT DES DIFFÉRENTS USAGES
DU CANNABIS

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 27 juillet 2020

Monsieur le ministre,

Comme vous le savez, une mission d'information relative « à la réglementation et à l'impact des différents usages du cannabis » a été mise en place au début de l'année 2020 entre plusieurs commissions permanentes de l'Assemblée nationale (Affaires culturelles et éducation, Affaires économiques, Affaires étrangères, Affaires sociales, Développement durable, Finances et Lois).

Dans le cadre du mandat qui lui a été assigné, la mission a engagé, au début de ce mois, un cycle de travaux portant sur le cannabidiol, désigné sous l'acronyme « CBD », qui est l'un des cannabinoïdes les plus présents dans le chanvre, essentiellement au niveau de la partie haute de la plante (feuilles et fleur). Cette molécule, que l'on peut incorporer dans de nombreux produits de consommation courante (produits alimentaires, e-liquides, cosmétiques, etc.), fait l'objet d'une demande croissante auprès du public des pays d'Europe en raison, notamment, de ses effets relaxants.

À l'occasion de l'audition de l'Association européenne du chanvre industriel¹ qu'elle a menée le 22 juillet dernier, la mission a appris que les services de la direction générale Santé et sécurité alimentaire de la Commission européenne avaient indiqué à plusieurs entreprises, qui sollicitaient une autorisation de commercialisation dans le cadre de la procédure d'examen des « nouveaux aliments » (*novel food*) issue du règlement (UE) n° 2015/2283 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015, qu'ils considéraient désormais toute molécule extraite de la fleur de chanvre comme un « extrait de cannabis » au sens du tableau I de la Convention unique des Nations unies sur les stupéfiants de 1961². Cette position, présentée sous la forme d'une « conclusion préliminaire », aboutirait, si elle était confirmée, à considérer le CBD extrait de manière naturelle comme un produit stupéfiant et à bloquer toute forme de commercialisation de CBD autre que synthétique.

Un tel positionnement nous paraît difficilement compréhensible compte tenu de la faible toxicité de cette molécule sur l'organisme, qui nous a été confirmée par les experts en pharmacologie et en addictologie entendus par la mission d'information. Cette analyse est, d'ailleurs, partagée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui a déclaré en décembre 2017 que le CBD à l'état pur n'était pas nocif pour la santé et a logiquement préconisé qu'il ne puisse plus être interprété comme un « extrait de cannabis » au sens de la convention unique de 1961.

¹ En anglais, *European Industrial Hemp Association* (EIHA).

² Convention unique des Nations unies sur les stupéfiants de 1961 telle que modifiée par le Protocole de 1972.

Le classement du CBD issu de la fleur de chanvre comme un produit stupéfiant aurait également pour conséquence d'interrompre le développement du marché au sein des États membres de l'Union européenne et empêcherait la France de tirer profit de sa position privilégiée de premier producteur européen de chanvre. On peut noter, par ailleurs, que l'autorisation donnée au seul CBD synthétique aura indirectement pour effet de favoriser les grandes entreprises de l'industrie chimique, dont la plupart sont d'origine américaine ou asiatique, au détriment de l'agriculture européenne.

Cette position nous paraît enfin d'autant plus périlleuse qu'elle pourrait être très prochainement remise en cause par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) à l'occasion d'un renvoi préjudiciel effectué par la Cour d'appel d'Aix-en-Provence en 2018 dans le cadre d'un contentieux portant sur un magasin de cigarettes électroniques au CBD (affaire « Kanavape »). En effet, dans ses conclusions, publiées le 14 mai dernier, l'avocat général près la CJUE estime que « le CBD n'est pas considéré comme un stupéfiant par les conventions internationales auxquelles les États membres sont parties », ce qui l'assujettirait *de facto* au régime de droit commun de libre circulation des marchandises garanti par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

C'est la raison pour laquelle nous vous serions reconnaissants de bien vouloir appeler l'attention de la Commission européenne, en particulier de la commissaire chargée de la santé et à la sécurité alimentaire, sur la fragilité de sa position sur le CBD. Afin de ne pas affecter inutilement la filière du chanvre en cette période de crise, il conviendrait que la Commission réévalue son appréciation et accepte, tout au moins, de reprendre l'analyse des demandes d'autorisation qui lui ont été soumises dans le cadre de la procédure d'examen des « nouveaux aliments ».

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à ce courrier et vous prions de croire, Monsieur le ministre, à l'assurance de nos respectueuses salutations.



Robin REDA
Président



Jean-Baptiste MOREAU
Rapporteur général



Ludovic MENDES
Rapporteur thématique
« chanvre de bien-être »

Monsieur Jean-Yves LE DRIAN
Ministre de l'Europe et des affaires étrangères

Copie remise pour information à :

Monsieur Olivier VÉRAN,
Ministre des solidarités et de la santé

Monsieur Julien DENORMANDIE
Ministre de l'agriculture et de l'alimentation

ANNEXE 3 : CONTRIBUTION DE M. LAMBERT

Contribution de François-Michel Lambert (Libertés et Territoires)

Je me félicite à la lecture de ce rapport qui devrait permettre de sécuriser la filière française du « cannabis bien être » et d'offrir aux producteurs de chanvre des perspectives pour développer la filière du chanvre bien être qui reste aujourd'hui le domaine réservé d'entreprises étrangères.

Le 20 novembre 2020, la cour de justice de l'union européenne mettait fin à un flou juridique autour de la plante et reconnaissant la licéité de la commercialisation des fleurs de chanvre. C'est l'affaire « Kanavape » qui permet désormais de juger illégal l'interdiction du CBD en France.

Sur « Kanavape », j'ai posé une question écrite à Madame le Garde des sceaux le 1er octobre 2019, <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-23202QE.htm> Par cette question je regrette « le zèle des autorités françaises à poursuivre et à réprimer la vente de fleurs de chanvre et de produit dérivés du CBD, estimant que la justice française « sur transpose » la réglementation européenne. »

Cette question écrite a pour objectif d'ouvrir les yeux des autorités et de contribuer à mettre un frein à la fermeté voire au zèle revendiqués par les autorités françaises pour poursuivre les responsables des boutiques vendant des produits dérivés du cannabis. Un seul exemple de ce zèle avec le témoignage d'une entrepreneuse en boutique CBD qui le 27 janvier 2021, en dépit de la nouvelle réglementation européenne, a fait l'objet d'une perquisition, d'une garde à vue, d'une saisine de ses produits et de 750 € d'amende, pour 60 gr de fleur de CBD. Comment a-t-on en pu arriver à briser des projets professionnels d'implantations de boutiques alors que tout l'environnement juridique penche pour un abandon des politiques prohibitionnistes, ou tout du moins est maintenant clairement déterminé sur le cadre du CBD, tout du moins au niveau européen ?

En réalité, comme en matière de cannabis thérapeutique ou de cannabis récréatif notre pays est trop longtemps resté figé dans des postures idéologiques incompatibles avec les réalités du « cannabis bien être » et de l'évolution de l'usage et de la commercialisation de produits dérivés du CBD partout en Europe et dans le monde.

Le rapport permet une évolution et apporte bien la preuve que le chanvre est un produit plein d'avenir qui présente de réelles opportunités économiques. Le CBD n'est ni un dopant, ni un psychotrope, il répond aux attentes des consommateurs et ne présente aucun risque pour la santé. La filière ne demande qu'à être réglementée et sortir du flou.

Il est nécessaire à présent de suivre les recommandations du rapport et en particulier de mettre en place le cadre réglementaire. Le législateur doit désormais agir pour favoriser la production, l'utilisation, la transformation et la vente des fleurs du chanvre en conformité avec le droit européen en modifiant rapidement l'arrêté du 22 août 1990 portant application de l'article R.5132-86 du code de la santé publique pour le cannabis.

Enfin il est important de favoriser la création d'une filière ouverte qui évite la mise en place de monopoles et favorise les commerces de proximité.

ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA MISSION D'INFORMATION

– **M. Yann Bisiou**, président de l'association L. 630, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'Université Paul Valéry - Montpellier III, **M. Gilles Boin**, avocat, cabinet Product Law Firm et **Mme Agnès Lowenstein**, avocate, cabinet Canu-Bernard Associés ;

– **Pr Nicolas Simon**, médecin addictologue et pharmacologue à l'Assistance publique – hôpitaux de Marseille ;

– **M. Alexandre Maciuk**, maître de conférences au laboratoire de pharmacognosie, faculté de pharmacie de l'Université de Paris Sud ;

– Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) : **M. Gil Lorenzo**, sous-directeur des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude ;

– Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) : **Mme Annick Biolley-Coornaert**, sous-directrice des produits et des marchés agroalimentaires et **Mme Claire Servoz**, chef du bureau valorisation nutritionnelle et information sur les denrées alimentaires ;

– Service commun des laboratoires : **M. Frédéric Saltron**, adjoint au chef de service, et **Mme Julie Sisourat Cabillic**, adjointe à la responsable du département scientifique ;

– Cabinet Augur Associates : **M. Benjamin-Alexandre Jeanroy**, président-directeur général, et **M. Aurélien Bernard**, membre du cabinet et fondateur du site d'information Newsweed ;

– Association européenne du chanvre industriel (AECI – EIHA) : **Mme Lorenza Romanese**, directrice générale ;

– Confédération des buralistes* : **M. Philippe Coy**, président, **M. Philippe Glory**, président des buralistes de Loire Atlantique et **M. Jean-Paul Vaslin**, directeur des affaires publiques ;

– Syndicat national des compléments alimentaires (Synadiet)* : **Mme Christelle Chapeuil**, présidente, **M. Jean-Christophe Mano**, administrateur, **M. Thomas Ughetto**, directeur des ventes et du marketing (Robertet) et **Mme Gabrielle Ventura**, responsable scientifique ;

– Laboratoires Arkopharma* : **M. Claude Alziar**, conseiller du président, et **Mme Valérie Denys – Tateossian**, chef de projet Recherche et développement sur le cannabis ;

– Laboratoires Ineldea : **M. Nicolas Cappelaere**, président directeur général, vice-président de Synadiet ;

– Association Bretagne chanvre développement : **M. Pierre-Yves Normand**, président ;

– Communauté d’agglomération du Grand Guéret : **M. Éric Correia**, président ;

– Association chanvre Réunion : **M. Benjamin Coudriet**, président ;

– **M. Jouany Chatoux**, exploitant agricole, chef d’entreprise (La ferme bio de Pigerolles) ;

– Société coopérative agricole des plantes à parfum de Provence : **M. Jean-Michel Cotta**, président et **M. Michel Krausz**, directeur ;

– Commission européenne, direction générale de la sécurité et de la durabilité de la chaîne alimentaire : **M. Bruno Gautrais**, chef d’unité Technologies de fabrication alimentaire et nouveaux aliments, **M. Frans Verstraete**, chef d’unité adjoint, en charge en particulier des contaminants, **M. Rafael Perez Berbejal**, responsable de l’équipe « Nouveaux aliments » et **Mme Marie-Aude Tannou**, juriste ;

– **M. Jean-Pierre Couteron**, psychologue clinicien en Centre de soins d’accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) et à l’association OPPELIA, ancien président de la Fédération Addiction ;

– Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) : **M. Dominique Martin**, directeur général, **Mme Carole Le Saulnier**, directrice des affaires juridiques et réglementaires et **M. Thierry Thomas**, directeur adjoint de la direction des dispositifs médicaux, des cosmétiques et des dispositifs de diagnostic *in vitro* ;

– Société Hemp It : **M. Jacques Martin**, président, **M. Christophe Février**, directeur général ;

– InterChanvre : **M. Franck Barbier**, président, et **Mme Zélia Genissel**, conseil (Euralia*) ;

– Fédération des entreprises de la beauté (FEBEA)* : **Mme Valérie Colin**, directrice des affaires scientifiques et réglementaires, et **Mme Catherine Bramaud**, conseillère scientifique ;

– Laboratoire d’études et d’analyse des fluides (LEAF) : **M. Elie Doppelt**, président, **Mme Olivia Doppelt-Azeroual**, directrice, et **M. Pascal Doppelt**, directeur R&D.

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s’engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l’Assemblée nationale.*