



## Commentaire

### Décision n° 2021-960 QPC du 7 janvier 2022

*Association française des producteurs de cannabinoïdes*

*(Définition de la notion de stupéfiant dans le régime des substances vénéneuses)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 13 octobre 2021 par le Conseil d'État (décision n° 455024 du 8 octobre 2021) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), posée par l'association française des producteurs de cannabinoïdes, portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 5132-1, L. 5132-7 et L. 5132-8 du code de la santé publique.

Dans sa décision n° 2021-960 QPC du 7 janvier 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution le 2° de l'article L. 5132-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2011-1922 du 22 décembre 2011 portant adaptation du code du travail, du code de la santé publique et du code de l'environnement au droit de l'Union européenne en ce qui concerne la mise sur le marché des produits chimiques, ainsi que le mot « *stupéfiants* » figurant à l'article L. 5132-7 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Définition et classification des substances stupéfiantes au sein des substances vénéneuses**

Les substances vénéneuses sont traditionnellement définies comme celles recélant un poison (du latin *venenum*) et pouvant donc entraîner, par leur toxicité, un effet nocif chez l'homme. Leur encadrement est ancien et a eu pour premier objectif d'empêcher leur usage à des fins criminelles<sup>1</sup>.

Les règles qui accompagnent en France le développement de l'art pharmaceutique ont imposé dès le XVII<sup>e</sup> siècle aux apothicaires de strictes règles de conservation et

---

<sup>1</sup> Pour un aperçu historique, voir Pierre Gioanni, « Substances vénéneuses », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, juin 2020, § 12 à 20 ; Jérôme Lasserre Capdeville, « Substances vénéneuses – Substances et préparations autres que des stupéfiants », *Juris Classeur Lois pénales spéciales*, Fasc. 20, mai 2016, § 1 et 2.

de distribution des « drogues réputées poisons » : elles devaient être « *tenues et gardées en lieux sûrs et séparés, sous la clef du maître seul* »<sup>2</sup>, et ne pouvaient être vendues qu'à des personnes connues et domiciliées, et pour les besoins de leur profession. Une trace écrite et précise de la transaction devait en outre être conservée.

Initialement prévue par voie réglementaire au sein du premier code de la santé publique de 1953<sup>3</sup>, la législation moderne relative à ces substances nocives s'est vue conférer une assise législative par la loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970<sup>4</sup>.

Elle figure aujourd'hui au sein du chapitre II du titre III du livre premier de la cinquième partie du code de la santé publique (CSP).

\* L'article L. 5132-1 du CSP (**première disposition renvoyée**) définit les substances vénéneuses par référence à trois<sup>5</sup> catégories : les substances stupéfiantes (2°), les substances psychotropes (3°), ainsi que les substances figurant sur deux listes relatives à certains médicaments<sup>6</sup> et prévues à l'article L. 5132-6 (4°).

Cette méthode de définition par classement trouve ses origines dans une loi du 12 juillet 1916 et son décret d'application du 14 septembre 1916 qui avaient déjà fait le choix de classer les substances vénéneuses en plusieurs catégories correspondant alors à des tableaux<sup>7</sup>. Cette classification a été modifiée par le décret n° 88-1232 du 29 décembre 1988 créant l'article R. 5149 du CSP, qui a par la suite été élevé au niveau législatif sous l'actuel article L. 5132-1 par l'ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du code de la santé publique, ratifiée en 2002<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> Déclaration du Roi du 25 avril 1777 portant règlement pour les professions de la pharmacie et de l'épicerie à Paris, § 10.

<sup>3</sup> Décret n° 53-1001 du 5 octobre 1953 portant codification des textes législatifs concernant la santé publique.

<sup>4</sup> Loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie, et à la répression du trafic et de l'usage illicite de substances vénéneuses. Voir les anciens articles L. 626 et suivants du code de la santé publique.

<sup>5</sup> Jusqu'en 2011, la catégorie accueillait également certaines substances classées comme dangereuses (le 1° de l'article L. 5132-1 a été abrogé par l'ordonnance n° 2011-1922 du 22 décembre 2011 portant adaptation du code du travail, du code de la santé publique et du code de l'environnement au droit de l'Union européenne en ce qui concerne la mise sur le marché des produits chimiques).

<sup>6</sup> Il s'agit des médicaments susceptibles de présenter directement ou indirectement un danger pour la santé, des médicaments à usage humain contenant des substances dont l'activité ou les effets indésirables nécessitent une surveillance médicale et de tout autre produit ou substance présentant pour la santé des risques directs ou indirects, la répartition entre la liste I et à liste II tenant, pour ces différents produits et substances, à leur degré de dangerosité pour la santé.

<sup>7</sup> Ces tableaux étaient désignés sous les lettres A (pour les toxiques ordinaires), B (pour les stupéfiants, composés, à l'époque, de l'opium, de la morphine, de l'héroïne, de la cocaïne et du haschich) et C (pour les produits dangereux).

<sup>8</sup> Article 92 de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

Dans le prolongement du droit antérieur, l'article L. 5132-1 définit en outre les termes « substances » (septième alinéa) et « préparations » (dernier alinéa).

L'article L. 5132-7 du CSP (**deuxième disposition renvoyée**) confie, depuis sa modification par la loi dite « ASAP » du 7 décembre 2020<sup>9</sup>, au directeur de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) le soin de qualifier les substances vénéneuses en procédant à leur classement comme stupéfiants ou comme psychotropes ou en procédant à leur inscription sur les listes I et II précitées.

L'article L. 5132-8 du CSP (**troisième disposition renvoyée**) confie l'exercice de la police administrative des substances vénéneuses au Premier ministre, par décret en Conseil d'État. Cet article, issu de l'ordonnance précitée du 15 juin 2000, est venu conférer une base légale à ce régime de police qui avait été organisé par le décret précité n° 88-1232 du 29 décembre 1988<sup>10</sup>.

Sur ce fondement, le Premier ministre peut ainsi réglementer « *La production, la fabrication, le transport, l'importation, l'exportation, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition et l'emploi de plantes, de substances ou de préparations classées comme vénéneuses* » en les soumettant à des conditions. Il peut également « *prohiber toute opération relative à ces plantes et substances* ».

En particulier, la prescription et l'incorporation dans des préparations de substances vénéneuses peuvent être prohibées ou soumises à certaines conditions.

Ainsi, lorsque toute utilisation d'une substance vénéneuse n'est pas totalement prohibée, il appartient au pouvoir réglementaire de prévoir à quelles conditions (notamment de dosage) et pour quels usages spécifiques (thérapeutiques par exemple) elle peut être autorisée. C'est en application de ces dispositions que sont, par exemple, encadrées la production et d'autres opérations portant sur certaines variétés de cannabis<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique. Auparavant, c'est le ministre chargé de la santé qui procédait aux classements et inscriptions des substances vénéneuses, sur proposition du directeur général de l'ANSM.

<sup>10</sup> Auparavant, c'est seulement par le truchement des dispositions pénales prévues par les anciens articles L. 626 et L. 627 du CSP qu'étaient encadrées les activités relatives aux substances vénéneuses et en particulier celles classées comme stupéfiants.

<sup>11</sup> L'article R. 5132-86 du CSP, pris sur ce fondement, prévoit une très large interdiction de principe des usages potentiels du cannabis et de ses dérivés. Sont à ce titre interdites toutes les opérations (la production, la fabrication, le transport, l'importation, l'exportation, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition ou l'emploi) portant sur le cannabis (sa plante et sa résine, les produits qui en contiennent ou ceux qui sont obtenus à partir de ces derniers). Sont également visées spécifiquement les opérations portant sur le composé chimique THC et certains de ses dérivés. Ce principe comporte cependant une dérogation : les opérations industrielles et commerciales sur des variétés de cannabis

\* D'autres dispositions législatives complètent ou prolongent le régime de réglementation des substances vénéneuses en l'assortissant notamment d'un volet répressif.

Les manquements aux mesures prises par l'autorité administrative, en application de ces dispositions, pour réglementer ou prohiber les opérations relatives aux substances vénéneuses constituent des délits<sup>12</sup> punis de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende<sup>13</sup>.

Concernant en particulier les stupéfiants, les dispositions relatives à la lutte contre la toxicomanie<sup>14</sup> prévoient la prise en charge sanitaire des personnes toxicomanes. L'usage illicite de stupéfiants est puni d'un an d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende<sup>15</sup>, peines aggravées si l'infraction est commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de certaines fonctions.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau code pénal en 1994, et exception faite de l'usage illicite de stupéfiants<sup>16</sup>, les crimes et délits concernant la violation de la législation sur les stupéfiants ne relèvent plus des dispositions du code de la santé publique. Le code pénal comporte une section spécifique consacrée au trafic de stupéfiants, au sein de laquelle sont réprimés différents comportements allant de la direction d'un tel trafic à la cession ou l'offre illicite de stupéfiants à une personne en vue de sa consommation personnelle<sup>17</sup>.

Pour tous ces crimes et délits, l'article 222-41 du code pénal prévoit que « *Constituent des stupéfiants au sens des dispositions [de cette section] les substances ou plantes classées comme stupéfiants en application de l'article L. 5132-7 du code de la santé publique* ».

---

dépourvues de propriétés stupéfiantes ou de produits contenant de telles variétés peuvent être autorisées sur proposition du directeur général de l'agence, par arrêté des ministres chargés de l'agriculture, des douanes, de l'industrie et de la santé.

<sup>12</sup> Faits réprimés par les articles L. 5432-1 à L. 5432-5 du CSP.

<sup>13</sup> Ces dispositions répressives distinguent les violations commises dans le cadre d'une activité réglementée ou non, prévoient certaines circonstances aggravantes et peines complémentaires.

<sup>14</sup> Dispositions regroupées dans le livre IV de la troisième partie du CSP aux articles L. 3411-1 à L. 3425-2 du CSP.

<sup>15</sup> Article L. 3421-1 du CSP. Depuis la réforme de la « forfaitisation » introduite par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, ce délit peut être sanctionné par le paiement d'une amende forfaitaire délivrée à l'auteur des faits par un policier ou un gendarme, d'un montant est de 200 €, qui met fin aux poursuites judiciaires et est inscrite au casier judiciaire. (Voir Recueil Dalloz 2020 p.1880 L'amende forfaitaire pour usage de stupéfiants, Renaud Colson).

<sup>16</sup> Article L. 3421-1 du CSP.

<sup>17</sup> Voir la section comprenant les articles 222-34 à 222-43-1.

De cette façon, la classification des produits stupéfiants opérée par l'autorité administrative au titre de la police spéciale des substances vénéneuses est aussi celle qui sert de support à la répression des comportements incriminés en application du droit pénal spécial des stupéfiants.

## **B. – Origine des QPC et question posée**

L'association française des producteurs de cannabinoïdes avait saisi le Conseil d'État d'un recours tendant à l'annulation du refus implicite d'abrogation de l'arrêté du 22 août 1990 portant application de l'article R. 5132-86 du code de la santé publique pour le cannabis. À l'occasion de ce recours, elle avait soulevé une exception d'illégalité contre les dispositions réglementaires du code de la santé publique prohibant certaines opérations sur le cannabis et avait fait valoir la contrariété aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 5132-1, L. 5132-7 et L. 5132-8 du code de la santé publique, qui en constituent le fondement législatif.

Dans sa décision précitée du 8 octobre 2021, le Conseil d'État avait renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel aux motifs notamment que « *Le moyen tiré de ce qu'elles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment en ce qu'en renvoyant au pouvoir réglementaire par le classement des plantes, substances ou préparations dans les catégories des substances stupéfiantes ou psychotropes ou par leur inscription sur les listes I et II, sans l'encadrer, la définition du champ d'application de la police spéciale des substances vénéneuses qui lui confère par ailleurs des pouvoirs étendus, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant par elles-mêmes la liberté d'entreprendre, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

### **A. – Les questions préalables**

#### **1. – La détermination de la version des dispositions renvoyées**

Le Conseil d'État n'avait pas précisé la version des dispositions renvoyées applicable au litige. Le Conseil constitutionnel a considéré qu'il était saisi des versions actuellement en vigueur des dispositions renvoyées.

Il s'agissait en l'occurrence de l'article L. 5132-1 du CSP dans sa version résultant de l'ordonnance n° 2011-1922 du 22 décembre 2011, de l'article L. 5132-7 du même code dans sa version résultant de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020, ainsi que

de l'article L. 5132-8 du même code dans sa version issue de l'ordonnance précitée n° 2000-548 du 15 juin 2000<sup>18</sup> (paragr. 1).

## **2. – Les griefs invoqués et la délimitation du champ de la QPC**

L'association requérante reprochait aux dispositions renvoyées de ne pas définir la notion de « *substance stupéfiante* » et de renvoyer ainsi au pouvoir réglementaire la détermination du champ d'application de la police spéciale qui régleme ces substances. Ce faisant, le législateur avait selon elle méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant la liberté d'entreprendre (paragr. 5).

Au vu de ce grief, qui critiquait uniquement le caractère imprécis du terme « *stupéfiant* », le Conseil a considéré que la QPC portait sur le 2° de l'article L. 5132-1 du code de la santé publique ainsi que sur le mot « *stupéfiants* » figurant à l'article L. 5132-7 du même code (paragr. 6).

## **3. – L'admission des interventions**

La recevabilité de l'une des demandes d'intervention présentée dans cette affaire était contestée par le Premier ministre, au motif que le syndicat professionnel du chanvre n'aurait développé, dans son mémoire, aucun grief à l'encontre des dispositions contestées.

Le Conseil constitutionnel a cependant considéré que ce syndicat, qui rejoignait l'association requérante au soutien du grief qu'elle soulevait et concluait à ce qu'il y soit fait droit, justifiait bien d'un intérêt spécial. Il a déclaré recevable l'intervention de ce dernier (paragr. 10), au même titre que celles de l'association Auto-support et réduction des risques parmi les usagers et ex-usagers de drogues et autres, de l'union des professionnels du CBD et autres et de l'association française des producteurs de cannabinoïdes, qui justifiaient également d'un intérêt spécial (paragr. 11).

---

<sup>18</sup> Comme indiqué supra, cette ordonnance a été ratifiée par l'article 92 de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

## B. – La jurisprudence constitutionnelle

### 1. – Sur la liberté d’entreprendre

\* La liberté d’entreprendre est reconnue par le Conseil constitutionnel comme une liberté qui découle de l’article 4 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen<sup>19</sup> et peut être invoquée en QPC<sup>20</sup>.

En revanche, le Conseil a toujours affirmé qu’il est « *loisible au législateur d’apporter à cette liberté des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l’intérêt général, à la condition qu’il n’en résulte pas d’atteintes disproportionnées au regard de l’objectif poursuivi* »<sup>21</sup>.

\* Parmi les exigences constitutionnelles pouvant justifier une limitation à la liberté d’entreprendre, le Conseil a admis l’objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique, reconnu sur le fondement du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

En particulier, l’objectif de protection de la santé a déjà conduit le Conseil à admettre que des restrictions soient apportées par la loi à l’usage de certaines substances jugées dangereuses.

Dans sa décision n° 2015-480 QPC du 17 septembre 2015, le Conseil a ainsi jugé, concernant des dispositions relatives à l’interdiction du bisphénol A, « *qu’en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu prévenir les risques susceptibles de résulter de l’exposition au bisphénol A pour la santé des personnes, et notamment de celles qui sont les plus sensibles aux perturbateurs endocriniens ; qu’il n’appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d’un pouvoir général d’appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de remettre en cause, au regard de l’état des connaissances, les dispositions prises par le législateur* ».

À l’occasion de cette décision, le Conseil a précisé la portée de son contrôle, jugeant « *qu’en prévoyant la suspension de l’importation et de la mise sur le marché national à titre gratuit ou onéreux des conditionnements, contenants ou ustensiles comportant*

---

<sup>19</sup> Pour sa première invocation décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 16 : « *la liberté qui, aux termes de l’article 4 de la Déclaration [de 1789], consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait [...] être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d’entreprendre* ».

<sup>20</sup> Pour une première admission de ce grief, voir la décision n° 2010-89 QPC du 21 janvier 2011, *Société Chaud Colatine (Arrêté de fermeture hebdomadaire de l’établissement)*.

<sup>21</sup> *Ibid.*, cons 3.

*du bisphénol A et destinés à entrer en contact direct avec des denrées alimentaires, le législateur a porté à la liberté d'entreprendre une atteinte qui n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif de protection de la santé qu'il a poursuivi »<sup>22</sup>.*

Le Conseil a suivi un raisonnement similaire dans sa décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016 dans laquelle il a déclaré conformes à la Constitution des dispositions étendant l'interdiction de la publicité en faveur des produits du tabac aux affichettes disposées à l'intérieur des débits de tabac non visibles de l'extérieur. Il a alors jugé qu'« *en adoptant [ces dispositions], le législateur a entendu éviter que des personnes ne consommant pas de produits du tabac soient exposées à une publicité en faveur de ces produits qui pourrait les inciter à une telle consommation. Il a ainsi poursuivi l'objectif de protection de la santé. Ces dispositions n'interdisent ni la production, ni la distribution, ni la vente du tabac ou des produits du tabac. Dans la mesure où les débits de tabac peuvent également assurer la vente d'autres produits et que leur clientèle comprend des personnes ne consommant pas de produits du tabac, l'interdiction de la publicité en faveur de ces produits dans leurs lieux de vente, qui est en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur, ne porte pas d'atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'entreprendre »<sup>23</sup>.*

## **2. – Sur l'incompétence négative du législateur**

\* Le Conseil juge de façon constante que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit<sup>24</sup>.

Le Conseil a déjà admis d'examiner un grief tiré de ce que cette incompétence négative affectait la liberté d'entreprendre<sup>25</sup>.

En particulier, dans sa décision n° 2013-336 QPC du 1<sup>er</sup> août 2013, le Conseil, saisi de dispositions relatives à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise dans les « *entreprises publiques* », a lui-même soulevé d'office le grief tiré de ce qu'en ne définissant pas cette notion, les dispositions contestées méconnaîtraient

---

<sup>22</sup> Décision n° 2015-480 QPC du 17 septembre 2015, *Association Plastics Europe (Suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du Bisphénol A)*, cons. 6 et 7.

<sup>23</sup> Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, *Loi de modernisation de notre système de santé*, cons. 8 et s.

<sup>24</sup> Décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012, *Fédération de l'énergie et des mines - Force ouvrière FNEM FO (Régimes spéciaux de sécurité sociale)*, cons. 3.

<sup>25</sup> Le grief a été accueilli dès la décision n° 2010-45 QPC du 6 octobre 2010, *M. Mathieu P. (Noms de domaine Internet)*.

l'étendue de la compétence du législateur dans des conditions qui affectent, notamment, la liberté d'entreprendre.

*Il a ainsi jugé « que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; / (...) qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales ; qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ; / [...] qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a soustrait les "entreprises publiques" à l'obligation d'instituer un dispositif de participation des salariés aux résultats de l'entreprise ; qu'il n'a pas fixé la liste des "entreprises publiques" auxquelles, par dérogation à cette règle, cette obligation s'applique ; qu'il s'est borné à renvoyer au décret le soin de désigner celles des entreprises publiques qui y seraient néanmoins soumises ; que le législateur s'est ainsi abstenu de définir le critère en fonction duquel les entreprises publiques sont soumises à cette obligation en ne se référant pas, par exemple, à un critère fondé sur l'origine du capital ou la nature de l'activité ; qu'il n'a pas encadré le renvoi au décret et a conféré au pouvoir réglementaire la compétence pour modifier le champ d'application de la loi ; qu'en reportant ainsi sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi, il a méconnu l'étendue de sa compétence ; / [...] que la liberté d'entreprendre résulte de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ; que la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence dans la détermination du champ d'application de l'obligation faite aux entreprises d'instituer un dispositif de participation des salariés à leurs résultats affecte par elle-même l'exercice de la liberté d'entreprendre »<sup>26</sup>.*

\* Hors du champ de la QPC, le Conseil a également été conduit à plusieurs reprises à préciser l'étendue de la compétence du législateur.

---

<sup>26</sup> Décision n° 2013-336 QPC du 1<sup>er</sup> août 2013, *Société Natixis Asset Management (Participation des salariés aux résultats de l'entreprise dans les entreprises publiques)*, cons. 16 à 19.

Concernant l'instauration de régimes de police administrative spéciale, la jurisprudence du Conseil en rattache la compétence au législateur dès lors qu'elle est susceptible de porter atteinte à des garanties fondamentales des libertés publiques ou à des principes fondamentaux que l'article 34 réserve à la loi.

C'est ce qu'il a jugé notamment dans une décision n° 87-149 L du 20 février 1987 à propos de la police de la chasse : « *si l'article 34 de la Constitution n'a pas retiré au chef du Gouvernement les attributions de police générale qu'il exerçait antérieurement, en vertu de ses pouvoirs propres et en dehors de toute habilitation législative, l'institution d'une police spéciale de la chasse met en cause les principes fondamentaux du régime de la propriété ; qu'il suit de là que, dans la mesure où elles confèrent l'exercice de la police de la chasse à une autorité de l'État, les dispositions précitées soumises à l'examen du Conseil constitutionnel relèvent du domaine de la loi ; [...] toutefois, [...] la répartition des attributions entre les autorités administratives de l'État relève du pouvoir réglementaire ; que par suite les dispositions susvisées, en tant qu'elles ont pour effet de désigner parmi ces autorités celle qui exerce la police de la chasse, ont un caractère réglementaire* ». <sup>27</sup>

Le Conseil a eu l'occasion de confirmer cette approche de la répartition des compétences notamment dans sa décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, dans laquelle il a affirmé que « *si l'institution d'une police spéciale de la chasse met en cause les principes fondamentaux du régime de propriété et relève comme telle, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de la compétence du législateur, est en revanche de nature réglementaire la fixation de règles particulières destinées à assurer, [...] la conservation du gibier par des "prélèvements raisonnés sur les espèces dont la chasse est autorisée"* » <sup>28</sup>.

De la même façon, et toujours dans le cadre de la police spéciale de la chasse, le Conseil a jugé, dans sa décision n° 2000-190 L du 7 novembre 2000, que « *la désignation des espèces d'animaux nuisibles pouvant faire l'objet de chasses, battues et destructions ordonnées par le préfet [...] relève [...] de la compétence du pouvoir réglementaire* » <sup>29</sup>.

\* Concernant spécifiquement la législation sur les stupéfiants, le Conseil, dans sa décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, était saisi de griefs critiquant

---

<sup>27</sup> Décision n° 87-149 L du 20 février 1987, *Nature juridique de dispositions du code rural et de divers textes relatifs à la protection de la nature*, cons. 7 et 8.

<sup>28</sup> Décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, *Loi relative à la chasse*, cons. 22.

<sup>29</sup> Décision n° 2000-190 L du 7 novembre 2000, *Nature juridique de certaines dispositions du code de l'environnement et du code général des collectivités territoriales*, cons. 2.

l'insuffisante précision de dispositions qui, dans le cadre de « *salles de consommation à moindre risque* », exonèrent certains professionnels de leur responsabilité pénale en cas d'infraction à la législation sur les stupéfiants. Était ainsi critiqué le fait de renvoyer à l'autorité réglementaire la définition des actes portant sur des produits stupéfiants qui, à titre dérogatoire, donnait lieu à ladite immunité.

Le Conseil a relevé « *que le législateur a précisément défini les actions pouvant être menées dans le cadre de la politique de réduction des risques et des dommages en direction des usagers de drogues ; que ces actions ne peuvent comporter aucune participation active aux gestes de consommation ; que seules les personnes agissant dans le cadre de cette politique bénéficient d'une immunité pénale pour les seuls actes qu'elles réalisent à ce titre ; que ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet d'introduire d'autres exonérations de responsabilité pénale que celles qui sont nécessaires pour l'accomplissement de la mission ainsi définie ; que le renvoi au décret résultant de l'article L. 3411-10 du code de la santé publique a pour objet de déterminer les modalités pratiques de la politique de réduction des risques et des dommages en direction des usagers de drogues et ne saurait modifier le champ des actions pouvant être menées dans le cadre de cette politique* »<sup>30</sup>.

Cette décision se place dans la continuité de la décision n° 2011-204 QPC du 9 décembre 2011, par laquelle le Conseil, contrôlant au regard du principe de légalité des délits et des peines certaines dispositions instituant une qualification pénale particulière réprimant la conduite sous usage de stupéfiants, avait écarté le grief tiré d'une carence du législateur. Examinant des dispositions prévoyant que l'infraction est constituée dès lors que l'usage de produits ou de plantes classés comme stupéfiants est établi par une analyse sanguine, il a jugé qu'il était loisible de laisser au pouvoir réglementaire le soin « *de fixer, en l'état des connaissances scientifiques, médicales et techniques, les seuils minima de détection témoignant de l'usage de stupéfiants ; / que, par suite, le moyen tiré de ce que le législateur aurait méconnu le principe de légalité des délits en omettant de préciser la quantité de produits stupéfiants présents dans le sang pour que l'infraction soit constituée doit être écarté* »<sup>31</sup>.

### **C. – L'application à l'espèce**

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord énoncé le principe selon lequel « *la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le*

---

<sup>30</sup> Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016 *précitée*, cons. 30.

<sup>31</sup> Décision n° 2011-204 QPC du 9 décembre 2011, *M. Jérémie M. (Conduite après usage de stupéfiants)*, cons. 4 et 5.

*cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit* » (paragr. 12). En particulier, il a rappelé que le législateur tirait de la Constitution la compétence pour déterminer « *les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » ainsi que les principes fondamentaux « *du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales* » (paragr. 13). Il a également rappelé que la liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 (paragr. 14).

Après avoir rappelé que les substances vénéneuses sont soumises à une police administrative spéciale visant à réglementer leur production, leur commerce et leur emploi, le Conseil a relevé que les dispositions contestées de l'article L. 5132-1 du CSP prévoient que les substances vénéneuses comprennent, notamment, les substances stupéfiants et que celles de l'article L. 5132-7 prévoient, pour leur part, que les plantes, substances ou préparations vénéneuses sont classées comme stupéfiants par décision du directeur général de l'ANSM (paragr. 15 et 16)

Le Conseil a ensuite précisé que « *La notion de stupéfiants désigne des substances psychotropes qui se caractérisent par un risque de dépendance et des effets nocifs pour la santé* » et jugé qu'en incluant ces substances parmi les substances nocives pour la santé humaine, le législateur n'avait pas adopté des dispositions imprécises (paragr. 17).

Ce faisant, le Conseil s'est borné à constater que la notion de stupéfiant utilisée par le législateur permet de déterminer le champ d'action confié au pouvoir réglementaire.

Le Conseil constitutionnel a également jugé que, en renvoyant à l'autorité administrative le pouvoir de classer certaines substances dans la catégorie des stupéfiants, le législateur n'avait pas non plus conféré au pouvoir réglementaire la compétence pour fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi. Il a précisé à cet égard qu'« *Il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de procéder à ce classement en fonction de l'évolution de l'état des connaissances scientifiques et médicales* » (paragr. 18).

Ainsi, le classement comme stupéfiant ne peut pas porter sur n'importe quelle substance qualifiée discrétionnairement comme telle par l'administration, mais seulement sur celles qui, au regard de leurs propriétés particulières, répondent aux critères découlant de la définition légale.

C'est d'ailleurs au regard de ces critères, tirés directement de la définition même du terme « *stupéfiant* », que le Conseil d'État contrôle les décisions administratives qui, en application des dispositions contestées, classent comme tel certaines substances<sup>32</sup>. De la même façon, c'est au regard de ces mêmes critères que la Cour de justice de l'Union européenne s'est récemment prononcée sur la question de savoir si le Cannabidiol (CBD) était, ou non, un stupéfiant<sup>33</sup>.

Ainsi, si le bien-fondé du classement d'une substance dans la catégorie des stupéfiants peut toujours être discuté, les critères à l'aune desquels la légalité de ce classement est examinée sont bien, comme l'illustre la jurisprudence du Conseil d'État, déduits de sa définition.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que le grief d'incompétence négative affectant la liberté d'entreprendre devait être écarté (paragr. 19).

Enfin, les dispositions contestées ne prévoyant, par elles-mêmes, aucune incrimination, les griefs tirés de la méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines ainsi que de l'égalité devant la loi pénale étaient inopérants (paragr. 20).

Jugeant que les dispositions contestées ne méconnaissaient aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil les a donc déclarées conformes à la Constitution (paragr. 21).

---

<sup>32</sup> Pour une validation : Conseil d'État, 20 mars 2009, n<sup>os</sup> 305953, 306054 ; voir également Conseil d'État, 21 décembre 2007, n<sup>o</sup> 282100. Pour une annulation : Conseil d'État, 3 juin 2013, n<sup>o</sup>352484.

<sup>33</sup> CJUE, 19 novembre 2020, aff. C-663/18, paragr. 63 et suivants.