

AVIS N°2024-AO-01 DU 31 JANVIER 2024

PORTANT SUR UN PROJET DE LOI DU PAYS RÉGLEMENTANT CERTAINES ACTIVITÉS RELATIVES AU CANNABIS DÉPOURVU DE PROPRIÉTÉS STUPEFIANTES ET LES MÉDICAMENTS CONTENANT DU CANNABIS OU DES CANNABINOÏDES

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre du 29 décembre 2023, enregistrée le 02 janvier 2024, sous le numéro 24/0001 A, par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence (ci-après "l'Autorité") pour avis sur un projet de loi du pays réglementant certaines activités relatives au cannabis dépourvu de propriétés stupéfiantes et les médicaments contenant du cannabis ou des cannabinoïdes ;

Vu le code de la concurrence, et notamment son article LP. 620-2 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteurs, le rapporteur général adjoint et les représentants de la Direction de l'Agriculture et de l'Agence de Régulation de l'Action Sanitaire et Sociale entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP. 630-5 du code de la concurrence lors de la séance du 31 janvier 2024 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

INTRODUCTION

1. Par courrier du 29 décembre 2023, enregistré le 2 janvier 2024 sous le numéro 24/0001 A, le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») pour avis sur un projet de loi du pays réglementant certaines activités relatives au cannabis dépourvu de propriétés stupéfiantes et les médicaments contenant du cannabis ou des cannabinoïdes.
2. La saisine mentionne les dispositions de l'article LP 620-2 du code de la concurrence, qui dispose que « *I. L'Autorité est obligatoirement consultée par le Président de la Polynésie française sur tout projet de loi du pays (...) qui institue un régime nouveau ayant pour effet : 1° De soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives et géographiques.* »
3. Le projet de texte soumis à l'examen de l'Autorité entend faire évoluer le cadre réglementaire sur l'utilisation du cannabis en Polynésie française. Pour ce faire, il apporte notamment des modifications à la délibération n° 78-137 du 18 août 1978 relative à l'importation, l'exportation, l'achat, la vente, la détention et l'emploi des substances vénéneuses en Polynésie française.
4. Un marché dont le fonctionnement est concurrentiel alloue de manière optimale les ressources disponibles, maximise le bien-être des consommateurs et stimule la compétitivité du secteur concerné, en favorisant l'innovation, la baisse des prix, la diversification de l'offre, et la hausse de la qualité des biens et des services. La concurrence est un facteur d'efficacité productive et allocative.
5. Néanmoins, la concurrence ne constitue pas une fin en soi ; elle est un outil au service de cette efficacité économique. Les textes normatifs répondent très fréquemment à des préoccupations d'intérêt général plus larges et dessinent une intervention des pouvoirs publics qui ont un impact sur le fonctionnement de l'économie, notamment lorsqu'ils ont pour objet de modifier la répartition de ressources entre différentes catégories ou de remédier à des imperfections de marchés. Le gouvernement et l'Assemblée de la Polynésie française sont alors conduits, chacun en ce qui les concerne, à peser les différents objectifs d'intérêt général en cause, après avoir été précisément informés des effets sur la concurrence de l'intervention publique envisagée, et, le cas échéant, à effectuer une conciliation entre ces objectifs¹.
6. Le secteur du cannabis, qu'il soit dépourvu de propriétés stupéfiantes ou non, est fortement régulé. Les contraintes imposées aux acteurs de la chaîne de production et de distribution sont pour l'essentiel justifiées par des exigences de santé publique. Elles ne doivent toutefois pas conduire à écarter toute forme de concurrence. Bien que concurrence et santé semblent appartenir à des sphères étrangères l'une à l'autre, la santé, envisagée comme un secteur regroupant les activités de service de soins et de vente de produits de santé, ne peut être exclue du champ économique². Les activités de soins ou de distribution de produits de santé revêtent bien un caractère économique. Même si l'offre et la demande présentent des particularités propres au secteur, « *ces éléments ne peuvent (...) occulter la réalité de l'existence d'une demande, en termes de services de soins ou de produits de santé, dont la rencontre avec l'offre est rémunératrice pour les offreurs. Cette rencontre caractérise l'existence d'un marché. Or, la concurrence a vocation à régir toute activité s'exerçant sur un marché (...), la concurrence trouve donc à s'appliquer, même si la spécificité des missions de santé interdit que le droit de la concurrence en devienne le seul régulateur* »³.
7. De la même manière que l'Autorité l'avait souligné en 2022 dans son précédent avis⁴ sur ce même sujet, le présent projet de loi du pays se situe ainsi au croisement du domaine de la santé publique et du droit de la concurrence. Les développements qui suivent présentent les problématiques concurrentielles telles

¹ Voir notamment Guide d'évaluation de l'impact concurrentiel de projets de textes normatifs publié par l'Autorité de la concurrence métropolitaine.

² Voir notamment Avis n° 2017-AO-04 du 15 septembre 2017 sur le projet de loi du pays portant réglementation de la profession de masseur-kinésithérapeute et n° 2018-AO-01 du 24 avril 2018 relatif au projet de loi du pays portant réglementation de la profession d'orthophoniste.

³ Conseil de la concurrence, Rapport annuel 2008, étude thématique, « Droit de la concurrence et santé ».

⁴ Avis n° 2022-AO-04 du 8 novembre 2022 précité.

que l'examen du présent projet de loi du pays a pu les faire émerger, et qui concernent les nouvelles dispositions relatives au cannabis dépourvu de propriétés stupéfiantes et les médicaments contenant du cannabis ou des cannabinoïdes.

8. Compte tenu de la dangerosité potentielle ou avérée des substances en cause, et dont tous les acteurs du secteur ont conscience, l'Autorité considère que des restrictions du jeu concurrentiel peuvent être justifiées par des considérations d'intérêt général relevant de la santé publique.
9. Toutefois, en matière de concurrence et de liberté économique, toutes les restrictions de l'offre ne se valent pas. Par exemple, au regard de la liberté économique, une interdiction est l'instrument réglementaire le plus contraignant. En matière de politique de santé en effet, le pouvoir politique a le choix entre plusieurs instruments réglementaires que sont les quotas, normes, interdictions, autorisations et autres obligations déclaratives.
10. Il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer sur la pertinence des objectifs poursuivis, ni sur celle des mesures retenues pour ce faire par le décideur public. En revanche, l'Autorité doit examiner si les dispositifs retenus, lorsqu'ils induisent des restrictions ou des distorsions de concurrence, sont proportionnés à l'objectif légitime poursuivi ou si ce dernier peut être atteint par d'autres biais, moins restrictifs ou susceptibles d'entraîner moins de distorsion en matière de concurrence.
11. Les dispositions présentes dans le projet de loi du pays soumis à examen sont très générales, et chacune d'entre elles renvoie à un ou plusieurs arrêtés d'application dont les projets de rédaction n'ont pas été soumis à examen de l'Autorité. Après avoir rencontré tant les porteurs du texte que différents services et acteurs concernés par la future filière, il s'avère que les grandes orientations pour l'application de points essentiels du dispositif restent à définir, et que de nombreux arbitrages doivent encore intervenir avant que les projets d'arrêtés puissent prendre forme. Dès lors, et dans l'attente de décisions de la part des pouvoirs publics, de nombreuses interrogations demeurent et l'analyse de l'Autorité sur des effets potentiels du projet sur la concurrence, qui plus est concernant une filière nouvelle, s'en trouve limitée.
12. L'Autorité a précédemment, à l'occasion de plusieurs avis, eu à le signaler et rejoint à cet égard la conclusion formulée par le CESEC rappelant que « à l'avenir, les projets d'arrêtés devraient être transmis avec les projets de lois du pays afin de faciliter la compréhension et l'étude des textes soumis par les autorités »⁵. De manière générale, et afin de permettre à l'Autorité de formuler un avis le plus pertinent possible, il est recommandé que l'ensemble des éléments pouvant affecter l'analyse de l'Autorité sur les aspects concurrentiels soient transmis en annexe des demandes d'avis.

I. CONSTATATIONS

A. LE REGIME DES SUBSTANCES VENENEUSES EN POLYNESIE FRANÇAISE

1. LA REGLEMENTATION APPLICABLE ET SON EVOLUTION

13. L'Autorité a déjà eu l'occasion de constater⁶ que la réglementation polynésienne encadrant les substances vénéneuses est fortement inspirée des conventions internationales signées en la matière, au premier rang desquelles la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 des Nations Unies, modifiée

⁵ Avis n° 04-2023 du 6 novembre 2023 sur le projet de loi du pays relatif au déploiement des infrastructures de recharge de véhicules électriques.

⁶ Avis n° 2022-AO-04 du 8 novembre 2022 relatif aux substances vénéneuses.

par le Protocole de 1972⁷. Le cannabis a été intégré dans ladite convention, interdisant alors d'une manière générale sa culture et sa consommation dans les pays signataires, au même titre que la fleur de pavot par exemple.

14. Conformément à ces conventions internationales, la Polynésie française peut adopter des mesures de contrôle et de surveillance plus contraignantes, motivées notamment par des impératifs de protection de la santé publique.
15. Le texte de référence encadrant actuellement les substances vénéneuses sur le territoire polynésien est la délibération n° 78-137 du 18 août 1978. Cette délibération organise l'importation, l'exportation, l'achat, la vente, la détention et l'emploi de ces substances en Polynésie française et fixe le régime qui leur est applicable. L'arrêté n° 626 CM du 14 avril 2014, fixe quant à lui la liste des substances vénéneuses destinées à la médecine et les listes des exonérations au classement des substances vénéneuses en médecine humaine et vétérinaire.
16. Suivant ce texte, les substances vénéneuses sont classées en trois tableaux distincts :
 - Tableau A : produits toxiques
 - Tableau B : produits stupéfiants
 - Tableau C : produits dangereux
17. Deux régimes distincts sont applicables à l'ensemble de ces substances vénéneuses, selon qu'elles sont destinées ou non à l'usage de la médecine⁸, avec des dispositions variant selon que ces substances sont classées dans les tableaux A, B ou C.
18. Reprenant à son compte l'interdiction générale de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 des Nations Unies, la délibération de 1978 énonce l'interdiction générale de toute forme d'utilisation directe du cannabis ou sous forme de dérivé (articles 17 et 18), y compris à usage médical pour tout produit contenant du tétrahydrocannabinol (ci-après « THC ») (article 42).

Concernant l'interdiction générale, le texte dispose notamment à l'article 18 que « *Sont interdits l'importation, l'exportation, la production, le commerce, l'utilisation et la détention du chanvre indien et des préparations en contenant ou fabriquées à partir du chanvre indien. On entend par chanvre indien, pour l'appellation de la présente délibération, les sommités florifères et fructifères de la plante femelle du cannabis sativa (urticacées-cannabinées), variété dite indienne* ».

19. Concernant l'interdiction spécifique de l'usage médical du cannabis, l'article 42 précise quant à lui que « *Sont interdites : l'importation, l'exportation, la fabrication, l'achat, la vente, la détention, l'emploi ainsi que d'une manière générale tous actes commerciaux ou non relatifs aux substances suivantes : [...] Tétrahydrocannabinols (tétrahydrocannabinols, tous les isomères, leurs esters, éthers, sels ainsi que les sels des dérivés précités)* ». Dès lors, aucun médicament à base de cannabis ne peut à ce jour être mis sur le marché en Polynésie française.
20. La seule dérogation possible à cette interdiction générale du cannabis quel qu'en soit l'usage peut être celle accordée « *aux fins de recherches scientifiques par arrêté du conseil de gouvernement sur proposition du directeur de la santé publique* »⁹. Partant, l'usage industriel du chanvre (cannabis dépourvu de substances stupéfiantes) dans les filières alimentaires, du textile, de la papeterie ou encore du bâtiment est là encore strictement interdit par la délibération de 1978.

⁷ Mais aussi la Convention de 1971 sur les psychotropes et la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988.

⁸ Régimes détaillés respectivement aux chapitres III et II de la délibération n° 78-137 du 18 août 1978.

⁹ Article 18 alinéa 3 de la délibération n° 78-137 du 18 août 1978.

21. A ce jour, seul l'Institut Louis Malardé (ci-après « ILM ») est autorisé par arrêtés¹⁰ du Président de la Polynésie française, à titre dérogatoire, à détenir du cannabis aux fins de recherches scientifiques dans le cadre de deux programmes de recherche.
22. Depuis la signature de la Convention unique de 1961, le contexte médical a évolué, et de plus en plus de pays considèrent à nouveau favorablement le cannabis à usage thérapeutique. Depuis l'autorisation par la Californie de l'usage médical du cannabis en 1996, plus d'une quarantaine de pays ont légalisé cet usage thérapeutique.
23. La Commission des stupéfiants des Nations Unies est également revenue, en décembre 2020, sur la classification donnée au cannabis et sur les vertus pouvant lui être reconnues¹¹. Dans ses tableaux, le cannabis reste considéré comme un produit stupéfiant mais dorénavant un potentiel thérapeutique lui est reconnu.
24. La France métropolitaine, de son côté, a débuté une phase d'expérimentation en mars 2021 dans le but d'évaluer la pertinence des circuits d'approvisionnement et de distribution du cannabis médical. Malgré une volonté politique affichée de voir la Polynésie française y être associée, les obstacles juridiques relevés par le CESEC dans son avis n° 85/2021 du 28 octobre 2021¹² ont empêché la mise en place d'une expérimentation sur le territoire.

2. L'ETAT DES LIEUX SUR LE TERRAIN

25. Dans une volonté d'étudier l'opportunité de développer une filière du cannabis localement, la Polynésie française a sollicité l'ILM en 2019¹³ afin qu'il se penche sur ce sujet dans le cadre d'un programme d'expérimentation. À ce titre, l'ILM a développé deux projets de recherche évoqués *supra*. Le premier programme d'expérimentation, « Porinetia Pakalolo Screening – Screening phytochimique des plants de cannabis de Polynésie française », vise à expertiser et classer les variétés de cannabis présentes en Polynésie française. Pour se faire, la direction territoriale de la police nationale transmet à l'ILM des échantillons de cannabis provenant des saisies effectuées dans un cadre pénal sur le marché illégal aux fins d'analyses. Le second programme, « Porinetia Pakalolo-Rapa'au », consiste à étudier l'opportunité de développer une filière du cannabis à partir de semences importées.
26. Dans le cadre de cette seconde expérimentation, l'ILM a importé trois variétés de semences (l'une riche en THC, l'autre en cannabidiol (ci-après « CBD »), et enfin une troisième présentant un équilibre de THC et de CBD). Les cultures ont été réalisées en milieu stérile et contrôlé, dans des containers, pour d'une part se prémunir contre le vol et d'autre part, préserver les plants des polluants et éviter le risque de pollinisation des cultures environnantes.
27. Les premiers résultats de ces expérimentations ont montré que la culture des plants de cannabis réalisée dans des conditions aseptisées et contrôlées (climatisation, luminosité) a permis d'obtenir des plants dont les taux de THC et/ou de CBD demeurent stables. L'objectif est maintenant d'expérimenter le bouturage des plants dans le but de contrôler cette stabilité dans le temps avec cette technique. D'après les acteurs de la filière interrogés, il est communément admis que le bouturage permet de maintenir une production stable et homogène.

¹⁰ Arrêté n° 196 PR du 9 mars 2023 portant autorisation, à titre dérogatoire, de détention et de culture du Cannabis sativa L. aux fins de recherches scientifiques au sein de l'Institut Louis Malardé ; arrêté n° 248 PR du 30 mars 2022 portant autorisation, à titre dérogatoire, de détention du Cannabis sativa L. aux fins de recherche scientifiques au sein de l'Institut Louis Malardé.

¹¹ <https://news.un.org/fr/story/2020/12/1083712>

¹² Avis Cesec n° 85/2021 du 28 octobre 2021 : [Avis nB085-2021.pdf \(cesec.pf\)](#)

¹³ Compte rendu d'entretien du 16 janvier 2024 avec l'ILM, c. 81 (81-83).

B. LE PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS A L'AVIS DE L'AUTORITE

1. L'INSTAURATION D'UN CADRE JURIDIQUE PERMETTANT DE CULTIVER DU CANNABIS DEPOURVU DE PROPRIETES STUPEFIANTES

28. Selon l'exposé des motifs, l'instauration d'un nouveau cadre juridique a pour objectif de « *permettre notamment l'utilisation de produits à base de cannabidiol (CBD), d'encadrer la culture de certaines variétés de cannabis et d'autoriser le cannabis thérapeutique*¹⁴ ». Ce projet de loi du pays vient désormais autoriser sous conditions certaines activités relatives au cannabis dépourvu de propriétés stupéfiantes et les médicaments contenant du cannabis ou des cannabinoïdes.
29. Dans ce contexte d'avancées en matière de recherche médicale, et d'évolution des conventions internationales et des législations de certains pays, le projet de loi du pays, organisé en cinq chapitres¹⁵, s'articule autour de trois axes principaux, à savoir :
- l'encadrement de certaines activités relatives au cannabis dépourvu de propriétés stupéfiantes (chapitres I et II) ;
 - l'instauration de la possibilité de cultiver du cannabis dépourvu de propriétés stupéfiantes (chapitre III) ;
 - la modification de la réglementation relative aux médicaments afin de permettre la prescription de traitements contenant du cannabis ou des cannabinoïdes (chapitre IV).
30. Ces trois axes principaux poursuivent les mêmes objectifs généraux que ceux poursuivis dans la loi du pays 2023-5 du 5 janvier 2023 sur laquelle l'Autorité s'était prononcée¹⁶. Le présent avis consiste donc en une actualisation des recommandations formulées en 2022, à la lumière des nouvelles dispositions du présent projet de loi du pays.
31. **Définitions** (art. LP 1) :
- Le **cannabis** au sens de la loi du pays et de ses arrêtés d'application correspond à « la plante de *Cannabis sativa* L., quelle qu'en soit la variété, dans son entier, à l'exception des graines, qu'elles soient séparées ou non de la plante. Le genre cannabis comprend une seule espèce, *Cannabis sativa* L. ».
 - La **graine** correspond à l'organe qui, après germination, permet la reproduction de la plante.
 - La **semence** correspond à la graine pouvant germer, destinée à la plantation et non à la consommation ou à la transformation.
 - Le **grain** correspond à la graine ne pouvant germer, rendue stérile, destinée à la consommation ou à la transformation et non à la plantation.
32. **Le principe général d'interdiction** est maintenu pour toute opération relative au cannabis, sa plante et sa résine, les produits qui en contiennent ou ceux qui sont obtenus à partir du cannabis, sa plante et sa résine (art. LP 4).
33. **Le projet de loi du pays introduit une dérogation** au principe général d'interdiction de toute opération contenant du cannabis. Il énonce les dispositions générales réglementant certaines activités relatives au cannabis dépourvu de propriétés stupéfiantes, tant dans son utilisation thérapeutique que dans ses utilisations agricole et industrielle, sans pour autant écarter la qualité de stupéfiant de la plante et de ses dérivés. Outre l'autorisation d'utilisation dans le cadre de recherches scientifiques, sont désormais

¹⁴ Exposé des motifs, c. 12 (1-17).

¹⁵ Les chapitres IV et chapitre V traitent respectivement de la réglementation relative aux médicaments contenant du cannabis ou des cannabinoïdes, et des dispositions relatives à la certification, la conformité et la sécurité des produits et services, mais ne seront pas abordés dans cet avis, aucune préoccupation de concurrence ne s'y posant.

¹⁶ Avis n° 2022-AO-04 du 8 novembre 2022 relatif aux substances vénéneuses.

autorisés (art. LP 3) « le transport, l'importation, l'exportation, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition, la transformation et l'emploi :

1°) de grains de cannabis ;

2°) de semences de cannabis, dans les conditions fixées par les dispositions du chapitre III ;

3°) de produits contenant des graines de cannabis ou fabriqués à partir de ces graines, sous réserve des dispositions de l'article LP 5 ».

34. Les dispositions de cet article LP 5 prévoient d'une part que les produits dérivés à base de graines de cannabis sont autorisés et, d'autre part, que sont autorisées, sous réserve de conditions¹⁷, les activités concernant les semences de cannabis susceptibles de germer et d'être cultivées afin de produire du cannabis dépourvu de propriétés stupéfiantes (art. LP 4).
35. **Des limites sont apportées à cette dérogation.** Ne sont pas autorisées les activités concernant la plante dans son entièreté ni la pratique du bouturage qui reste interdite au motif d'éviter que des plantes de cannabis contenant un taux de THC plus élevé que celui autorisé puissent être cultivées.
36. Au sens du projet de loi du pays, le cannabis est **dépourvu de propriétés stupéfiantes** si le taux de THC qu'il contient est inférieur à une certaine teneur qui sera déterminée par arrêté en conseil des ministres (art. LP 4, III). Pour information, en Europe et en métropole le taux maximum admis est de 0,3 %.
37. Selon l'exposé des motifs, les produits contenant des graines de cannabis ou du CBD ne sont pas considérés comme des produits stupéfiants. Dès lors, ils sont considérés comme des produits classiques et répondent au régime du droit commun des produits destinés à la consommation. S'agissant des produits dérivés à base de graines de cannabis, seuls sont autorisés les produits définis et réglementés par arrêté pris en application de la loi du pays n° 2008-12 du 26 septembre 2008 relative à la certification, la conformité et la sécurité des produits et services (art. LP 5). Par conséquent, les produits autorisés feront l'objet d'un encadrement spécifique par arrêté en conseil des ministres.
38. S'agissant plus particulièrement des produits à base de CBD autorisés par le présent article, le Dr. Romain Bourdoncle précise, comme il l'avait déjà déclaré en 2022, que si le CBD est dépourvu de propriétés stupéfiantes, il peut néanmoins entraîner des effets et des risques sur la santé qui peuvent être dangereux. Selon lui, le CBD interagit avec des médicaments et il est important que les patients en soient informés. Il cite comme exemple une diminution significative des effets contraceptifs de la pilule chez la femme, ou encore une augmentation des concentrations des traitements anticoagulants et donc un potentiel risque hémorragique chez les patients ayant ce type de médicaments. Ainsi, selon lui, il est impératif de mettre en place un étiquetage du produit alertant des effets qu'il peut entraîner sur la santé ou sur l'efficacité d'autres molécules.
39. Par ailleurs le texte examiné précise que **les feuilles, les fleurs et toute partie de la plante de cannabis dépourvu de propriétés stupéfiantes et destinées à être fumées, prisées, mâchées ou sucées** sont considérées comme des produits du **tabac** et sont soumis à la réglementation afférente, interdisant notamment la vente aux mineurs (art. LP 6).
40. Les dispositions spécifiques à la culture du cannabis dépourvu de propriétés stupéfiantes prévoient un catalogue des variétés autorisées (art. LP 10), un régime d'agrément pour l'importation et la cession de semences de cannabis pour la culture (art. LP 12), et un régime déclaratif qui vaut autorisation après réception pour l'activité de culture du cannabis dépourvu de propriétés stupéfiantes (art. LP 11).
41. Il existe une obligation bilatérale entre le titulaire de l'agrément et la personne autorisée à cultiver du cannabis. Le titulaire de l'agrément pour l'importation et la cession de semences de cannabis ne peut céder ses semences qu'aux personnes autorisées à les cultiver après déclaration (article LP 23). De la même manière, les personnes autorisées à cultiver du cannabis ne peuvent se fournir en semences, en vue de leur culture, qu'auprès d'une personne titulaire d'un agrément. Par ailleurs, les cultivateurs ne

¹⁷ Ces conditions sont énoncées au Chapitre III du texte examiné en l'espèce.

sont pas autorisés à détruire leur récolte sans le contrôle des agents du service en charge de l'agriculture (article LP 28).

2. LA DETERMINATION DU CATALOGUE DES VARIETES DE CANNABIS AUTORISEES

42. Il ressort du projet de loi du pays que seules les variétés de cannabis inscrites à un catalogue sont autorisées (art. LP 10). Toutefois par dérogation, l'utilisation de variétés de cannabis non inscrites au catalogue peut être autorisée dans le cadre d'activités de recherches scientifiques dans les conditions fixées par la délibération de 1978 précitée (art. LP 10).
43. Ledit projet prévoit la création d'un catalogue des variétés de cannabis autorisés en Polynésie française pour les activités d'importation de semences et de culture de cannabis (art. LP 29). Ce catalogue sera défini ultérieurement par arrêté pris en conseil des ministres après avoir recueilli l'avis consultatif d'une commission paritairement composée de représentants de la Polynésie française et de représentants des secteurs professionnels concernés (art. LP 30). Les conditions d'instruction des demandes d'inscription, la suspension et le retrait d'une variété lorsqu'elles ne répondent plus aux conditions d'inscription, ainsi que la composition et le fonctionnement de la commission seront eux aussi définis par arrêté en conseil des ministres (art. LP 33).
44. Si la présence de représentants des secteurs professionnels concernés peut s'avérer utile au regard de leurs connaissances techniques, leur présence au sein de la commission peut soulever des conflits d'intérêts. L'Autorité recommande une vigilance particulière dans la composition de cette commission consultative.

3. LES CONDITIONS D'AGREMENT POUR L'IMPORTATION ET LA CESSION DE SEMENCES DE CANNABIS

45. Le projet de loi du pays examiné introduit à plusieurs échelons de la chaîne de valeur du cannabis des barrières à l'entrée qui, par nature, restreignent les possibilités d'exercice et de développement de la concurrence dans le secteur. En effet, seuls les acteurs qui détiennent un agrément ou une autorisation sont en mesure d'agir sur le marché, en tant qu'importateur ou cultivateur.
46. Cet agrément est requis pour (art. LP 13) :
 - 1°) *l'importation de semences de cannabis ;*
 - 2°) *la détention, le stockage et le transport de semences de cannabis ;*
 - 3°) *la cession de semences de cannabis en vue de la culture à des personnes autorisées à cultiver après déclaration ».*
47. Il s'agit d'un agrément nominatif qui ne peut en aucun cas faire l'objet d'un prêt, d'une vente, d'une cession et d'une manière générale, d'une transaction quelconque de la part de son titulaire (art. LP 14).
48. Il sera délivré par un arrêté du Président de la Polynésie française après instruction de la demande d'agrément par la direction de l'agriculture (art. LP 18), et définit les quantités de semences susceptibles d'être acquises, stockées et cédées. Cet agrément peut en outre fixer les prescriptions particulières destinées à garantir le respect des conditions d'agrément et l'efficacité des contrôles (art. LP 19).
49. ***S'agissant du dossier de demande d'agrément***, il doit satisfaire aux quotas d'importation prévus et développés *infra* ainsi qu'aux conditions d'exercice de l'activité particulière pour laquelle l'agrément est demandé. Ces conditions doivent être fixées par un arrêté d'application (art. LP 20).
50. Les informations contenues dans la demande d'agrément et les pièces à joindre doivent satisfaire aux quotas d'importation prévus et développés *infra* ainsi qu'aux conditions d'exercice de l'activité particulière pour laquelle l'agrément est demandé. Elles seront déterminées par un arrêté en conseil des

ministres (art. LP 20). Cet arrêté n'ayant pas été transmis, il n'est pas possible de déterminer si ces critères sont à même de provoquer des distorsions injustifiées de concurrence.

51. Le projet de loi du pays contient néanmoins les renseignements que doit contenir *a minima* la demande d'agrément tels que l'identité, le statut du demandeur, l'extrait de casier judiciaire n° 3 et la description du projet. L'Autorité relève que la formulation du dernier alinéa de l'article LP 20 manque de précision car elle introduit une liste de critères non exhaustifs pouvant conduire à un traitement différencié des demandeurs d'agrément. En effet, il prévoit que « *Le service en charge de l'agriculture peut exiger du demandeur la transmission, dans un délai déterminé, de tout document ou information complémentaire utile à l'instruction de la demande* ». Dès lors, il conviendra de veiller, lors de la rédaction du futur arrêté venant préciser ces critères, à éviter toute formulation pouvant constituer un élément de discrimination entre les demandeurs d'agrément. En outre, le législateur devra veiller à ce que les conditions et les critères d'agrément appliqués soient non discriminatoires, objectifs et transparents afin de ne pas fausser le jeu de la concurrence entre les importateurs.
52. **S'agissant des critères d'obtention de l'agrément**, sont prévus *a minima* les critères suivants (art. LP 17):
 - « 1°) *que le bénéficiaire justifie d'un statut professionnel et de compétences particulières et qu'il respecte des critères d'honorabilité et de probité ;*
 - 2°) *des quantités maximales importables par une même personne agréée au cours d'une année civile ;*
 - 3°) *les modalités et conditions d'importation, de détention, de stockage, de transport et de cession propres à garantir la traçabilité et le contrôle des opérations et à s'assurer que les semences importées répondent aux normes fixées par la présente loi du pays et ses arrêtés d'application* ».
53. La délivrance de l'agrément repose donc sur un certain nombre de critères communs et relatifs à des conditions d'éligibilité (art. LP 20) : justification d'un statut professionnel et de compétences particulières, critères d'honorabilité et de probité définies par arrêté pris en conseil des ministres. Cet arrêté n'ayant pas été transmis, il n'est pas possible de déterminer si ces critères sont à même de provoquer des distorsions injustifiées de concurrence.
54. Néanmoins, certains des acteurs de la filière interrogés ont indiqué que parmi les conditions d'agrément figure la capacité de l'importateur à réaliser des contrôles du taux de THC sur les cultures de plants de cannabis issues des semences importées, afin de s'assurer que les taux de THC de ces plants sont stables et conformes aux taux indiqués sur les semences importées. Ces mesures de contrôles nécessiteraient, selon les acteurs de la filière, des compétences techniques spécifiques, mais aussi des investissements relativement importants pour s'équiper du matériel nécessaire à la réalisation de ces contrôles, et notamment une machine chromatographique. Si tel devait bien être le cas, il conviendrait de s'assurer que les conditions d'agrément, eu égard à la technicité du contrôle de THC, ne conduisent pas à rendre l'obtention de l'agrément uniquement accessible au seul établissement aujourd'hui équipé de machines chromatographiques et disposant des compétences nécessaires à la réalisation de ces contrôles, à savoir l'ILM.
55. Dans cette perspective, l'Autorité s'interroge sur la nécessité de fixer comme condition d'agrément, en amont de la filière, le fait de disposer de moyens de contrôles et recommande de distinguer entre l'activité d'importation de semences d'une part, et l'activité de contrôle des cultures de cannabis d'autre part. L'importation des semences de cannabis se faisant à partir d'un catalogue de variétés autorisées en Polynésie française, le contrôle des champs de cannabis pourrait être réalisé *a posteriori* par un organisme distinct des importateurs. Cette distinction permettrait d'ouvrir à la concurrence l'activité d'importation de semences, sous agrément à des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, et de confier l'activité de contrôle à un organisme éventuellement unique, ce monopole légal étant possiblement justifié par un motif général de santé publique.
56. **S'agissant des conditions et des modalités d'instruction, de délivrance, de renouvellement, de suspension et de retrait de l'agrément**, celles-ci ne sont pas précisées dans le projet de texte soumis à examen et sont également renvoyées à un arrêté devant être pris en conseil des ministres (art. LP 21). L'Autorité considère que ces décisions d'octroi, de renouvellement, de suspension et de retrait d'agrément devront elles aussi être déterminées sur la base de critères parfaitement transparents,

objectifs et non discriminatoires sous peine d'introduire des distorsions de concurrence entre les importateurs.

57. De même, aucune disposition concernant le refus d'agrément n'est prévue par cet article. L'Autorité considère que les motifs de refus devront être clairement explicités, à travers une réponse écrite et motivée à la demande d'agrément, afin de garantir la transparence de la mesure et pour ne laisser aucune place aux décisions discrétionnaires.
58. L'Autorité considère par ailleurs que le caractère nominatif et incessible de l'agrément est justifié eu égard au besoin de traçabilité et de maîtrise qualitative des produits, et apparaît proportionné à l'objectif légitime de santé publique poursuivi (art. LP 14).
59. **Sur la durée de l'agrément délivré ou renouvelé** par le Président de la Polynésie française après instruction par le service en charge de l'agriculture, le projet de loi du pays n'apporte aucune précision. Celle-ci doit également être fixée par arrêté en conseil des ministres. Le pays devra veiller à ce que celle-ci ne soit pas anormalement longue, afin d'éviter un verrouillage du marché. Dans l'éventualité où l'acquisition de matériels spécifiques conditionnerait l'obtention de l'agrément, il conviendra de veiller à fixer des durées d'autorisations justifiées et plafonnées à la durée de l'amortissement de l'investissement initial.

Recommandations :

L'Autorité rappelle que les règles d'attribution des agréments ne doivent pas empêcher l'entrée de nouveaux acteurs et recommande de :

1. Prévoir dans les conditions de nomination au sein de la commission consultative des incompatibilités garantissant l'impartialité et visant à assurer l'absence de conflit d'intérêts.
2. Prévoir dans les règles de déroulement des séances de la commission consultative, des règles de déport afin de s'assurer qu'aucun des membres présents ne se trouve en situation de conflit d'intérêts eu égard au point soumis à la consultation.
3. Inscire dans le projet de loi du pays que les modalités d'attributions des agréments, de leur renouvellement et de leur retrait doivent reposer sur des critères objectifs, transparents et non discriminatoires.
4. Inscire dans le projet de loi du pays que la durée d'agrément doit reposer sur des critères objectifs, transparents et non discriminatoires et le cas échéant plafonnées à la durée de l'amortissement de l'investissement matériel initial.
5. Distinguer l'activité d'importation de semences de l'activité de contrôle des champs de culture de cannabis dépourvu de propriétés stupéfiantes.
6. Veiller, en cas de délivrance d'un agrément d'importation et d'une autorisation de culture simultanés à une seule et même personne, à ne pas favoriser l'émergence de situation de position dominante ou de monopole.

4. LES DISPOSITIONS CONCERNANT LES MEDICAMENTS CONTENANT DU CANNABIS OU DES CANNABINOÏDES

60. **Autorisations.** Le projet de loi du pays introduit des dispositions concernant les médicaments contenant du cannabis ou des cannabinoïdes (art. LP 39 à LP 40). Il modifie l'article 18 de la délibération de 1978 en autorisant les médicaments à base de cannabis ou de cannabinoïdes (art. LP 39). Les grossistes pharmaceutiques et les pharmacies à usage intérieur sont autorisés à importer la plante de Cannabis sativa L. pour la préparation des médicaments et les professionnels de santé sont autorisés à établir des

prescriptions médicales à base de cannabis. Par ailleurs, concernant l'exercice de la pharmacie, est permise l'utilisation de spécialités pharmaceutiques étrangères qui contiennent du cannabis ou des cannabinoïdes et qui n'auraient pas d'autorisation de mise sur le marché en métropole (art. LP 40). Ces dispositions ne soulèvent aucune problématique de concurrence.

5. LE REGIME DE DECLARATION DE L'ACTIVITE DE CULTURE DE CANNABIS DEPOURVU DE PROPRIETES STUPEFIANTES

61. Le projet de loi du pays instaure un régime de déclaration de l'activité de culture de cannabis dépourvu de propriétés stupéfiantes à effectuer auprès du service en charge de l'agriculture (art. LP 24). Cette déclaration porte sur :
- l'acquisition et la détention de semences de cannabis destinées à la culture ;
 - le semis, l'entretien de la plantation, la récolte, le stockage et le conditionnement du cannabis ;
 - la détention et la cession de la récolte.
62. ***Le contenu du dossier de déclaration et les pièces justificatives à transmettre*** seront définis dans un arrêté pris en conseil des ministres. Le dossier de déclaration devra contenir *a minima* les informations sur l'identité du demandeur, la copie de sa carte de l'agriculture et de la pêche lagonaire valide, la localisation et la description des lieux de son projet, les surfaces maximum des parcelles affectées à la culture et les variétés et quantités maximum de semences prévues d'être achetées, l'identité du fournisseur agréé des semences, le nombre de plants maximum pouvant être cultivés, les modalités de culture, et encore les débouchés potentiels (art. LP 25).
63. Le projet de loi du pays précise que le service en charge de l'agriculture dispose d'un délai de deux mois pour vérifier la complétude du dossier (art. LP 26). Un accusé de réception qui vaut autorisation de démarrer l'activité de culture est délivré aux dossiers complets. En cas de demande incomplète, un courrier est adressé au déclarant qui dispose d'un délai d'un mois à compter de la notification pour transmettre les éléments demandés. À défaut, sa demande est classée sans suite et aucun accusé de réception n'est émis.
64. ***Limitations***. Le projet de loi du pays introduit une disposition qui permet au service en charge de l'agriculture de rejeter toute nouvelle déclaration, si les niveaux d'occupation des terres à des fins agricoles dédiées à la culture (art. LP 15) ont atteint leur niveau maximum autorisé (art. 27). Il introduit également d'autres limitations à l'obtention d'une autorisation, dans l'objectif de préserver la diversité des cultures, promouvoir l'autonomie alimentaire ou assurer la protection de l'environnement. Ainsi, aux termes de cet article, le pays peut fixer par arrêté :
- 1°) des surfaces maximales de culture et un nombre maximal de plantes par personne déclarée ;
 - 2°) un taux maximal d'occupation des sols à vocation agricole pour la culture du cannabis ;
 - 3°) un nombre maximal de personnes autorisées à déclarer une activité de culture de cannabis ;
 - 4°) des distances limites vis-à-vis de certains établissements.
65. D'une manière générale, l'Autorité considère que des restrictions sur les marchés introduites par la réglementation se justifient pour des motifs d'intérêt général et à condition que d'autres solutions moins attentatoires à la liberté économique ne soient pas envisageables.
66. Toutefois, les justifications sont énoncées en termes très généraux par la nécessité de préserver la diversité des cultures, de promouvoir l'autonomie alimentaire ou d'assurer la protection de l'environnement et de l'économie.

67. S'agissant des restrictions géographiques posées par cet article, et comme l'avait retenu l'Autorité dans son précédent avis¹⁸, les enjeux sont multiples : il s'agit en effet, pour des questions d'ordre public et de santé, d'éviter que ces cultures se retrouvent en zone densément peuplée, attirant ainsi les convoitises, ou à proximité d'une école compte tenu de la teneur en CBD voire en THC des plants cultivés. Par ailleurs, le cahier des charges de la culture des plants de cannabis n'a pas encore été établi à ce stade, de sorte que si celle-ci doit se faire en plein champ, et non en serre, le risque de pollinisation de plants sans THC par des plants voisins et illégaux à haute teneur en THC est possible. Les restrictions géographiques potentielles paraissent donc proportionnées à ces égards.
68. Il ressort de l'examen de ce projet de texte qu'aucune zone géographique n'a à ce jour été arrêtée et que le pays n'avait pas prévu d'affecter des terres relevant du domaine public et des lotissements agricoles à la culture du cannabis. Concernant les limitations appliquées aux surfaces maximales de culture, au nombre maximal de plantes par personne déclarée, et au nombre maximal de personnes autorisées à déclarer une activité de culture de cannabis, le projet de loi du pays n'apporte aucun élément justifiant du bien-fondé de ces restrictions.
69. En conséquence, l'Autorité n'est pas en mesure de se prononcer sur ces restrictions de concurrence pouvant conduire au rejet des demandes d'autorisation de culture. En tout état de cause, l'Autorité rappelle que les critères de rejet devront être objectifs, transparents et non discriminatoire afin de ne pas fausser le jeu de la concurrence.
70. Outre les restrictions évoquées *supra*, le seul critère de délivrance de l'autorisation figurant dans le projet de loi du pays soumis à examen est la complétude du dossier. Toutefois, dans la mesure où d'autres critères seraient rattachés à la délivrance de l'autorisation, l'Autorité recommande de prévoir dans l'arrêté d'application, une liste de documents et informations exhaustive afin que le contenu du dossier de déclaration soit transparent, objectif et non discriminatoire sous peine d'introduire des inégalités de traitement non justifiées.
71. Enfin, en l'absence de précision sur la ***durée des autorisations*** par la loi du pays, les premiers acteurs amenés à se positionner pourraient *de facto* verrouiller le marché, du fait des restrictions imposées en termes d'occupation des terres. Pour éviter ce phénomène de verrouillage, il convient de fixer des durées d'autorisations justifiées et plafonnées à la durée du cycle de production. L'Autorité rappelle que ces restrictions, pour n'induire aucune distorsion de concurrence, doivent s'appliquer à tous les acteurs du marché sans discrimination.
72. ***Contrôle et sanctions.*** La section VI du projet de loi du pays détermine le cadre du contrôle et des sanctions administratives applicable aux activités énoncées au chapitre III de la présente loi du pays. Le service en charge de l'agriculture a pour mission de contrôler le respect des dispositions du chapitre III. Ainsi, le titulaire d'un agrément ou un déclarant qui serait en situation irrégulière sera mis en demeure de régulariser sa situation dans un délai imparti. À défaut, le Président de la Polynésie française peut suspendre ou procéder au retrait de l'agrément ou l'autorisation de culture (article LP 34).

Recommandations :

L'Autorité rappelle que les règles d'attribution des autorisations de culture de cannabis dépourvu de propriétés stupéfiantes ne doivent pas empêcher l'entrée de nouveaux acteurs et recommande de :

7. Inscrire dans le projet de loi du pays que les modalités des attributions des autorisations, de leur renouvellement, de leur retrait et du rejet des demandes doivent reposer sur des critères objectifs transparents et non discriminatoires.
8. Veiller à fixer une durée d'autorisation justifiée et plafonnée à la durée du cycle de production.

¹⁸ Avis n° 2022-A0-04 du 8 novembre 2022 précité.

6. SUR L'INTERDICTION DU BOUTURAGE

73. Le IV de l'article LP 18 de la délibération de 1978, tel que modifié par l'article LP 4 du présent projet de loi du pays, interdit la pratique du bouturage. Les acteurs de la filière interrogés estiment néanmoins que le bouturage présente certains avantages car il permet d'assurer une homogénéité et une stabilité des plants issus du bouturage.
74. Pour eux, cette technique permet également d'éviter certains risques liés aux plantations, tels que les plants hermaphrodites avec le risque de produire des graines et le risque de contamination des autres champs situés à proximité.
75. À la suite des entretiens réalisés avec les acteurs de la filière, il semblerait que la technique du bouturage puisse présenter également l'avantage d'être moins chère que l'importation de semences et permettrait à terme, l'auto-suffisance grâce à une production locale, de sorte que le pays ne serait plus dépendant des importations de semences dont les coûts pourraient s'avérer prohibitifs.
76. D'un point de vue concurrentiel, l'interdiction du bouturage pourrait induire une double restriction de concurrence. D'une part, cela contraindrait les cultivateurs à ne s'approvisionner en semences que par le biais de l'importation, alors même que la production locale pourrait s'approvisionner au travers d'une filiale locale du bouturage, et qui serait potentiellement économiquement plus avantageuse. D'autre part, si les conditions d'agrément s'avèrent très restrictives et que seul un acteur est en mesure de répondre à ces critères, l'interdiction du bouturage favoriserait ce seul acteur au détriment des cultivateurs et pourrait aboutir à générer pour celui-ci une rente sans incitation à être plus efficace économiquement ou à innover.

Recommandations :

L'Autorité rappelle que les règles d'attribution des autorisations ne doivent pas empêcher l'entrée de nouveaux acteurs et recommande de :

9. Permettre le bouturage de plants de cannabis ayant démontré leur stabilité.

7. L'INTRODUCTION DE QUOTAS

77. Le projet de loi du pays prévoit la possibilité de fixer par arrêté en conseil des ministres les quantités maximales importables par une même personne agréée au cours d'une année civile (art. LP 17). Il prévoit également la possibilité de fixer par arrêté en conseil des ministres des surfaces maximales de culture et un nombre maximal de plantes par personne déclarée (art. LP 15).
78. En toute hypothèse, et comme retenu par l'Autorité dans son avis précédent relatif aux substances vénéneuses¹⁹, les autorités de concurrence dans leur pratique décisionnelle considèrent qu'un tel dispositif de quota de production consiste purement et simplement en un système de gestion administrée et non marchand, dispositif qui, par nature, ne laisse pas de place aux mécanismes de marché là où les règles de concurrence pourraient normalement s'appliquer. Ce point a été largement développé dans plusieurs avis précédents de l'Autorité²⁰.
79. Un risque d'atteinte à la concurrence peut être identifié si les quotas ne sont pas attribués individuellement aux producteurs mais plutôt à une ou plusieurs organisations de producteurs (ci-après

¹⁹ Avis n° 2022-A0-04 du 8 novembre 2022 précité.

²⁰ Voir notamment l'avis n° 2016-A-03 du 9 décembre 2016 sur le projet de loi du pays réglementant les activités professionnelles liées à la production et à la commercialisation des produits perliers et nacriers en Polynésie française.

" OP "). Cela ne semble pas être la voie retenue en l'espèce puisque le projet de texte prend le soin de préciser, comme vu *supra*, que les agréments et les autorisations sont accordées nominativement à une personne physique à titre personnel ou en qualité de représentant légal de la personne morale, responsable de la culture de cannabis dépourvu de propriétés stupéfiantes. Il n'est toutefois pas inutile, en l'absence de modalités pratiques précises, de présenter les écueils liés à l'attribution de quotas collectifs à des OP.

80. Schématiquement ce dispositif reviendrait à attribuer un quota global de production à une (ou plusieurs) OP, qui se chargerait ensuite de l'attribution de sous-quotas individuels à ses membres. Deux types de distorsion de concurrence risquent alors d'apparaître. En premier lieu, la clé de répartition des quotas de production collectifs entre les différentes OP doit être parfaitement transparente, objective et non-discriminatoire sous peine d'introduire des inégalités d'offre non justifiées du point de vue de la rationalité économique. En second lieu, il existe un risque de discrimination à l'égard des nouveaux entrants qui auraient besoin d'adhérer à une OP pour accéder à la ressource. Ce risque est accru par le fait que les OP peuvent ne pas être tenues d'accepter une demande d'adhésion de la part d'un professionnel, ou de motiver leur refus. Ce dispositif risquerait donc de créer une désincitation à l'entrée sur le marché de la production de cannabis et de ses dérivés, pour les nouveaux entrants, sans que cette situation soit justifiée par les mérites des opérateurs en question.
81. Par conséquent, une solution bien éprouvée consiste à opter – comme semble le faire le projet de texte – pour des quotas attribués individuellement aux importateurs et cultivateurs. Ce système leur permettrait de se voir attribuer, à titre individuel, le droit d'importer et de produire une quantité déterminée de semences de cannabis et de plants sur une période donnée.
82. En outre, afin de maximiser le bien-être collectif, la question de la transférabilité de ces quotas individuels entre importateurs concurrents pourrait être posée. Néanmoins, le projet de loi du pays prenant soin de préciser l'incessibilité des agréments, eu égard aux impératifs de santé publique et de contrôle de la qualité des produits issus de stupéfiants, il semble justifié de l'écarter.

Recommandations :

Concernant les quotas, il est proposé de :

- 10.** Veiller à ce qu'il s'agisse bien de quotas individuels de production.

Délibéré sur le rapport de Mme. Mariko Ishibashi, *rapporteur*, et les interventions de MM. Frédéric Paillusson, *rapporteur général adjoint*, et Alexandre Raguideau, *rapporteur*, par Mme. Johanne Peyre, *présidente*, Mme Ingrid Izquierdo et M. Pierre Frébault, *membres titulaires*.