

PROPOSITION DE LOI

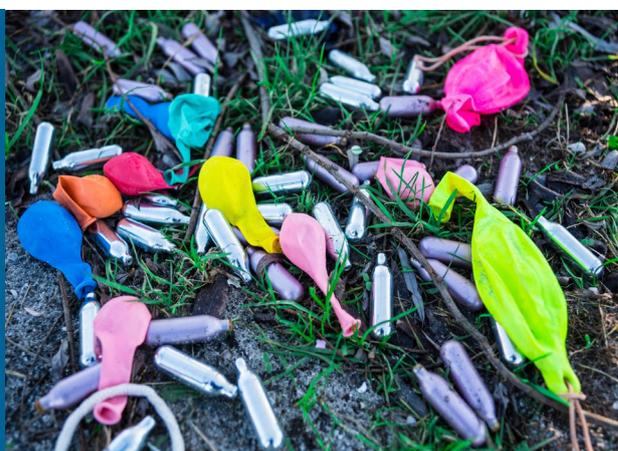
**RENFORCER LA LUTTE CONTRE
LES USAGES DÉTOURNÉS
DU PROTOXYDE D'AZOTE**

Première lecture



Dans un contexte d'augmentation des signalements d'abus et de détournements d'usage par les autorités sanitaires, la commission a examiné la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre les usages détournés du protoxyde d'azote. Ce texte, qui prévoit notamment de punir l'usage détourné de protoxyde d'azote, vise à compléter la loi n° 2021-695 du 1^{er} juin 2021.

La commission a adopté la proposition de loi, modifiée par plusieurs amendements de la rapporteure.

**1. UNE PRÉOCCUPATION RÉCENTE DES AUTORITÉS SANITAIRES****A. LE DOUBLE STATUT DU PROTOXYDE D'AZOTE TEND À ÉCLIPSER SA DANGÉROSITÉ AVÉRÉE**

Le protoxyde d'azote est à la fois un **médicament** et un **produit de consommation courante**.

Comme médicament, ses conditions d'accès et d'utilisation sont particulièrement encadrées. En raison des risques d'abus, de dépendance et de détournements qu'il présente, il est inscrit sur la **liste 1 des substances vénéneuses**, soumis à prescription médicale et réservé à l'usage professionnel¹. Il fait l'objet d'une surveillance spécifique de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) au titre de l'**addictovigilance**.

En tant que produit de consommation courante, il est notamment utilisé comme **additif alimentaire** et **gaz de compression** dans les aérosols pour préparer les crèmes de type chantilly.

Le protoxyde d'azote n'est pas classé comme **stupéfiant**. Son usage et sa détention sont licites. Si son usage récréatif est ancien, une recrudescence de ces consommations détournées s'observe à compter des années 1990, et plus particulièrement des années 2010.

¹ Arrêté du 17 août 2021 portant classement sur les listes des substances vénéneuses.



B. DES DÉTOURNEMENTS D'USAGE EN HAUSSE APPARENTE

1. Une augmentation spectaculaire des signalements par les autorités sanitaires

Le réseau d'addictovigilance¹ rapporte une hausse significative du nombre de cas notifiés par les professionnels de santé : 458 en 2023 contre 120 en 2020, soit **près de 4 fois plus en 3 ans**. L'augmentation du **nombre de cas graves** suit la même évolution, passant de 84 en 2020 à 314 en 2023. Selon les experts, le potentiel addictif du protoxyde d'azote est « pharmacologiquement plausible »².

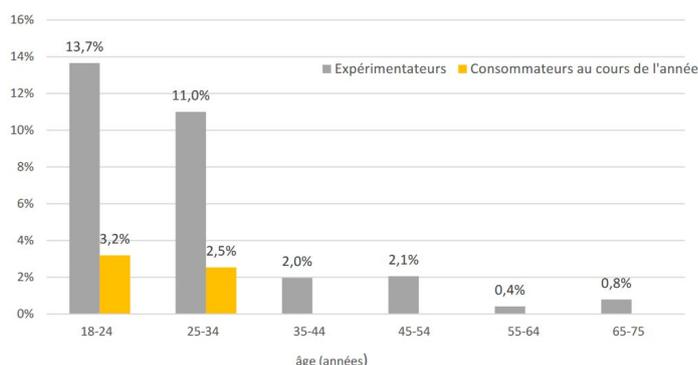
Toutefois, **ces données ne témoignent pas de la prévalence de la consommation récréative** de protoxyde d'azote en population générale. Elles ne reflètent que les cas ayant donné lieu à une prise en charge médicale au sein d'un établissement.

2. Une consommation qui reste circonscrite et peu documentée

L'évolution de la consommation du protoxyde d'azote à des fins récréatives n'est pas précisément documentée. Les enquêtes en population générale conduites par Santé publique France et l'OFDT en 2022 constituant des T0 en termes de mesure de la prévalence, il en résulte une difficulté à objectiver les dynamiques de consommation.

Elles proposent néanmoins une photographie du phénomène, qui reste circonscrit si on le compare aux données de consommation du tabac, de l'alcool³ ou du cannabis.

Données de consommation de protoxyde d'azote dans l'année en population adulte en France, 2022



Source : Santé publique France

En 2022, **4,3 % des adultes déclaraient avoir déjà expérimenté le protoxyde d'azote**. 61 % d'entre eux avaient entre 18 et 24 ans. Moins de 1 % en avaient consommé dans l'année. La majorité des expérimentations et des consommateurs se situe dans la tranche des 18-34 ans, et l'âge moyen du consommateur est de 25 ans⁴. **Parmi les 15-18 ans, 5,4 % déclaraient une expérimentation**⁵. La part des mineurs dans les signalements au réseau d'addictovigilance est inférieure à 10 %.

C. UNE VISIBILITÉ NOUVELLE LIÉE À L'ÉCHO MÉDIATIQUE DU PHÉNOMÈNE

1. Des conséquences sanitaires potentiellement graves

Les usages détournés du protoxyde d'azote peuvent provoquer des symptômes cliniques graves, **à rebours de l'image d'innocuité du produit que favorise son caractère licite**.

En population générale, les risques immédiats d'une consommation ponctuelle non massive sont bien documentés : vertiges, désorientation, troubles de la conscience, chutes, hypoxie et convulsions, brûlures cutanées et oropharyngées... Ces situations tendent à engendrer des accidents de la voie publique.

¹ Données recueillies par les centres d'évaluation et d'information de pharmacodépendance-addictovigilance.

² Caroline Victorri-Vigneau, présidente de l'association française des centres d'addictovigilance.

³ Le tabac et l'alcool sont respectivement responsables d'environ 75 000 et 49 000 décès chaque année en France.

⁴ Santé publique France, *Niveaux de consommation du CBD et du protoxyde d'azote en population adulte en France métropolitaine en 2022*, 26 octobre 2023.

⁵ Données de l'OFDT, enquête ENCLASS menée chez les lycéens de 15 à 18 ans, 2022.

En outre, les données d'addictovigilance témoignent de consommations de **doses de plus en plus élevées**, augmentant les risques associés : les complications neurologiques sont les plus fréquemment rapportées, après les troubles de l'usage, tandis que les complications cardiovasculaires de type thrombotique et les troubles psychiatriques sont en hausse.

Enfin, le 16 mars 2023, le **comité d'experts de l'agence européenne des produits chimiques (ECHA)** a classé le protoxyde d'azote comme **produit neurotoxique et reprotoxique (1B)**¹. Ce classement, qui doit être confirmé par la Commission européenne, pourrait donner lieu à de nouvelles interdictions ou restrictions de vente du protoxyde d'azote ; des dérogations ciblées pourraient toutefois être maintenues, par exemple pour la vente de petites cartouches.

Qualification d'un produit en tant que « stupéfiant »

Environ 200 substances sont actuellement classées comme stupéfiants par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), inscrites à ce titre dans l'arrêté du 22 février 1990 fixant la liste des substances classées comme stupéfiants.

Ce classement est établi à partir d'une évaluation de la toxicité d'une substance, de son intérêt thérapeutique et de son potentiel d'abus ou de dépendance par l'ANSM, en fonction des critères établis par l'OMS.

Un classement en tant que stupéfiant a pour conséquence l'interdiction de fabriquer, de vendre ou de distribuer, de détenir et de faire usage de la substance, sous peine de sanctions pénales.

2. Des manifestations dans l'espace public qui engendrent des troubles à la tranquillité, à la salubrité et à la sécurité publiques

Les collectivités territoriales sont directement confrontées aux conséquences de la consommation récréative de protoxyde d'azote, qui s'accompagne d'attroupements sur la voie publique, de comportements agressifs et de prises de risque sur la voirie. La mise en cause du protoxyde d'azote dans la survenue d'accidents de la route semble également régulière, bien qu'aucun dispositif technique ne permette de détecter une consommation immédiate.

De nombreuses municipalités et préfetures ont ainsi pris des arrêtés visant à interdire l'usage et la détention de protoxyde d'azote dans l'espace public. Toutefois, ces arrêtés sont nécessairement limités dans le temps et dans l'espace.

Plusieurs pays européens font face à une augmentation des usages détournés de protoxyde d'azote. L'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies analyse les causes de ce phénomène et documente les situations nationales, dans un rapport publié en 2022².

L'abandon de bonbonnes et de bouteilles de protoxyde d'azote sur la voie publique est devenu une **problématique aiguë de gestion des déchets**. La mairie de Saint-Ouen indique par exemple avoir ramassé plus de 2 000 bouteilles en 2024, hors ramassage de voirie, contre moins de 300 en 2021. En 2023, la ville de Lyon indiquait avoir collecté 7 tonnes de bonbonnes de gaz de protoxyde d'azote.

2. UNE LUTTE COMPLEXE ET ENTRAVÉE CONTRE LES USAGES DÉTOURNÉS

A. UN PRODUIT DE CONSOMMATION COURANTE AISÉMENT ACCESSIBLE

1. Une diversification de l'offre hors des circuits traditionnels difficile à contrôler

Le protoxyde d'azote est un produit aisément accessible, tant en raison de la diversité de ses circuits de distribution que de son prix modéré. La grande majorité des ventes se réaliserait par internet et *via* les réseaux sociaux, qui contribuent à la promotion du produit. Des sites spécialisés dans la vente de protoxyde d'azote sont identifiés dès 2019.

¹ Classification établie sur la base du règlement CLP N° 1272/2008 du Parlement européen relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances chimiques et des mélanges.

² EMCDDA, *Recreational use of nitrous oxide : a growing concern for Europe*, novembre 2022.

Outre la multiplicité des points de vente, une évolution notable du marché tient à l'apparition de **conditionnements de grand format, non réglementaires**, qui constituent désormais la grande majorité des produits d'approvisionnement à visée récréative. Des bonbonnes permettant de confectionner jusqu'à 80 ballons sont vendues **30 euros en moyenne**, tandis que le prix des bouteilles contenant l'équivalent de 1 000 à 2 000 ballons dépasse 200 euros¹.

L'OFDT décrit également le développement de produits dérivés, notamment « *des « petites billes » s'insérant sur la partie supérieure des bonbonnes [...] afin de donner un goût fruité au gaz inhalé* »².

2. L'apparition de réseaux illicites structurés

La direction nationale de la police judiciaire (DNPJ) confirme la vente de protoxyde d'azote sur les points de deal de produits stupéfiants et les applications telles que Snapchat. Des collectivités alertent sur les **ventes à la sauvette** alimentées par **l'importation massive** de contenants non réglementaires depuis les Pays-Bas, la Belgique ou la Pologne, révélatrice de trafics émergents.

La **multiplication d'importantes saisies** par les services de police ces dernières années a rendu ces réseaux visibles : 14 tonnes saisies en Seine-et-Marne en 2022, 21 tonnes à Vénissieux en 2023, 30 tonnes en Île-de-France en 2024.

B. UN PREMIER BILAN EN DEMI-TEINTE DE LA LOI DU 1^{ER} JUIN 2021

1. Un faible recul sur sa mise en œuvre

La loi du 1^{er} juin 2021 est d'application récente, ce qui ne permet pas de mesurer avec suffisamment de recul les conditions de sa mise en œuvre. Deux textes réglementaires publiés en 2023 ne sont par ailleurs entrés en vigueur qu'en 2024 : **l'arrêté du 19 juillet 2023** fixant la quantité maximale autorisée pour la vente aux particuliers de produits contenant du protoxyde d'azote, et le **décret n° 2023-1224 du 20 décembre 2023** relatif à l'apposition d'une mention sur chaque unité de conditionnement des produits contenant uniquement du protoxyde d'azote³.

En outre, la DNPJ admet qu'en raison de leur caractère récent, les infractions spécifiques au protoxyde d'azote ne sont pas bien connues des officiers de police judiciaire.

2. Des carences juridiques qui ne facilitent pas l'action des services de police et de justice



interpellations



de réponse pénale

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} juin 2021, **156 personnes ont été interpellées** pour une infraction liée au protoxyde d'azote, dont 74 en 2023, 65 en 2022 et 17 en 2021. Environ **80 %** des affaires orientées ont fait l'objet d'une **réponse pénale en 2023**.

Toutefois, certaines infractions apparaissent complexes à démontrer, comme l'incitation à l'usage détourné de protoxyde d'azote par un mineur. Les autorités de police et les collectivités relatent une relative **difficulté à matérialiser les infractions** prévues par la loi, qui exigent des constatations en flagrant délit. Les municipalités et les préfetures tentent de suppléer ces difficultés en usant de leurs pouvoirs de police par arrêté.

Par ailleurs, certaines infractions ne sont toujours sanctionnées d'aucune peine⁴.

¹ OFDT, *Les usages psychoactifs du protoxyde d'azote*, Tendances n° 151, août 2022.

² *Ibid.*

³ Ces textes sont entrés en application respectivement le 1^{er} janvier 2024 et le 21 juillet 2024.

⁴ Aucune peine n'est prévue en cas d'infraction aux dispositions prises en application de l'article L. 3621-1 du code de la santé publique, relatif aux quantités maximales de vente aux particuliers.



Source : Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives

3. CONSOLIDER LA LOI POUR DISSUADER LES USAGES DÉTOURNÉS TOUT EN RENFORÇANT LA PRÉVENTION

Compte tenu de la dangerosité du protoxyde d'azote et de la multiplication des troubles que ses usages récréatifs occasionnent dans l'espace public, la présente proposition de loi vise à compléter la loi du 1^{er} juin 2021 pour renforcer l'arsenal des mesures à la disposition des autorités.

1. Pénaliser l'usage détourné de protoxyde d'azote et sa détention par les mineurs

La proposition de loi prévoit la création de **deux nouvelles infractions pénalisant directement le consommateur** : d'une part, l'usage détourné de protoxyde d'azote serait prohibé et sanctionné d'une peine d'un an de prison et de 3 750 euros d'amende¹ ; d'autre part, la détention de protoxyde d'azote par les mineurs serait sanctionnée d'une amende de 7 500 euros.

2. Aligner les sanctions sur celles applicables en matière d'encadrement des débits de boissons et de lutte contre l'alcoolisme

La sanction prévue **en cas d'incitation d'un mineur à faire un usage détourné de protoxyde d'azote** serait alignée sur celle prévue en cas de provocation directe d'un mineur à une consommation excessive d'alcool². La proposition de loi complète ainsi l'amende de 15 000 euros d'une peine d'un an d'emprisonnement.

Elle propose par ailleurs de relever le niveau de sanction prévu **en cas d'infraction aux interdictions de vendre du protoxyde d'azote** aux mineurs ou, dans les débits de boissons et les débits de tabac, aux majeurs. Le montant de l'amende prévu par l'article L. 3611-3 du code de la santé publique serait doublé, pour atteindre 7 500 euros.

3. Mieux contrôler les circuits de distribution

La proposition de loi prévoit de **réserver la vente aux particuliers du protoxyde d'azote à des professionnels disposant d'un agrément**, d'interdire cette vente entre 22 heures et 5 heures du matin et de garantir la traçabilité des ventes grâce à un système de consignes.

De telles dispositions exigeraient une **saisine de la Commission européenne** sur le fondement de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015³, en ce qu'elles peuvent être regardées comme créant une entrave à la libre circulation des marchandises.

¹ Cette peine est équivalente à celle prévue pour l'usage de stupéfiants, à l'article L. 3421-1 du code de la santé publique.

² Article 227-19 du code pénal.

³ Cette directive prévoit une procédure d'information de la Commission européenne dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, les États membres ayant obligation de lui notifier tout projet de réglementation afin de garantir leur conformité avec le droit européen.

4. Responsabiliser les utilisateurs en matière environnementale

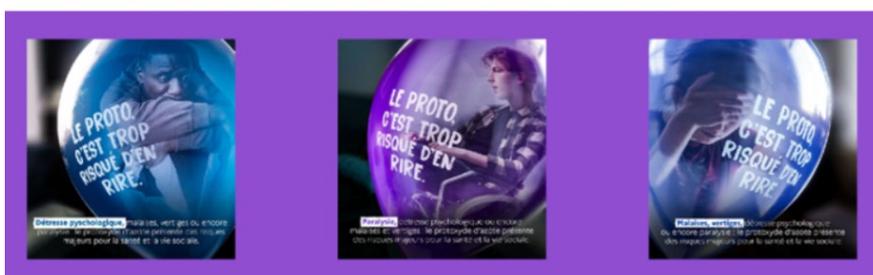
Afin de limiter les nuisances environnementales, il est proposé de créer une amende spécifique de 1 500 euros **en cas d'abandon ou de dépôt sur la voie publique** de tout contenant de protoxyde d'azote, en particulier de cartouches, de bonbonnes ou de bouteilles.

5. Éduquer aux risques des usages détournés des produits de consommation courante dans les collèges et les lycées

La proposition de loi vise enfin à compléter le code de l'éducation en prévoyant que **l'information délivrée aux collégiens et aux lycéens** sur les conduites addictives et leurs risques inclue les dangers liés aux usages détournés de protoxyde d'azote. Elle inscrit également parmi les missions de la promotion de la santé à l'école la détection précoce des conduites addictives.



Campagne de sensibilisation à l'usage détourné de protoxyde d'azote, réalisée par les ARS et Hauts-de-France et Ile-de-France



Source : ARS des Hauts-de-France et ARS Île-de-France

Réunie le mercredi 19 février 2025 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a **adopté** la proposition de loi modifiée par **huit amendements** de la rapporteure ayant notamment pour objet :

- d'**adapter le niveau de sanction** prévu en cas d'usage détourné de protoxyde d'azote ;
- de **sanctionner le non-respect** des dispositions fixant les **quantités maximales de vente** de protoxyde d'azote aux particuliers ;
- de transformer le dispositif d'agrément des vendeurs de protoxyde d'azote en système déclaratif ;
- de supprimer l'interdiction de détention par les mineurs ;
- de **renforcer le volet prévention** de la proposition de loi et le rôle des centres d'addictovigilance.



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Maryse Carrère
Sénatrice (RDSE) des Hautes-Pyrénées
Rapporteure

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-222.html>