

# ETAT DE LA QUESTION

## VERS UNE RÉGLEMENTATION DU CANNABIS EN BELGIQUE

Cyrille Cornerotte, Olivier Legrand,  
Anne Liesse, Baptiste Meur



# SOMMAIRE

<b>1. Le cannabis : un phénomène de consommation de masse</b>	<b>3</b>
<b>2. Les effets pervers de la politique répressive</b>	<b>3</b>
2.1. Inefficace	3
2.2. Criminogène	4
2.3. Génératrice de répercussions négatives sur la santé publique	4
2.4. Dangereuse pour le consommateur	4
2.5. Coûteuse	4
<b>3. Vers une réglementation du cannabis</b>	<b>5</b>
3.1. La nécessité d'un débat public sur le cannabis	5
3.2. Pour un « modèle belge » en matière de cannabis	6
3.2.1. Non-banalisation et interdit légal pour les mineurs	7
3.2.2. Usage autorisé du cannabis à des fins médicales	7
3.2.3. Des règles claires et objectives pour les consommateurs majeurs	7
3.2.4. Un contrôle de la qualité du produit	7
3.2.5. Possibilité de production du cannabis à des fins de consommation personnelle	7
3.2.6. Culture centralisée par les cannabis social club	8
3.2.7. La traçabilité de toute la chaîne (du producteur au consommateur)	8
3.2.8. L'interdiction de toute publicité	8
3.2.9. Taxation et imposition	8
3.2.10. Un renforcement général des stratégies de prévention et de réduction des risques	9
3.2.11. Un renforcement des dispositifs de soins et de traitements spécialisés	9
<b>4. Une proposition de loi du PS qui met en œuvre la réglementation du cannabis</b>	<b>9</b>
<b>5. La politique du Gouvernement fédéral en matière de cannabis : un brouillard juridique délibéré et pleinement assumé</b>	<b>9</b>
<b>6. Conclusion : oser passer de la prohibition à la régulation</b>	<b>10</b>

## 1. Le cannabis : un phénomène de consommation de masse

Selon les derniers chiffres de l'Observatoire européen des drogues et toxicomanies, 23,5 millions d'adultes ont consommé du cannabis en Europe au cours de l'année 2016 et 1% des adultes européens en consomment presque tous les jours. Ces chiffres correspondraient à un montant supérieur à 9,3 milliards d'euros dépensés annuellement par les consommateurs européens<sup>1</sup>, ce qui fait du cannabis la substance illicite la plus consommée au monde.

Chez nous, selon une enquête Belgian Health Interview Survey réalisée en 2013, 15% des Belges âgés de 15 à 64 ans ont déclaré avoir consommé du cannabis au moins une fois dans leur vie ; ils n'étaient que 14% en 2008. L'usage actuel de ce produit concernerait quant à lui environ 2,6% de la population belge<sup>2</sup>.

En Wallonie et à Bruxelles, comme d'ailleurs en Flandre<sup>3</sup>, les chiffres démontrent clairement une tendance à la hausse : le nombre de citoyens ayant déjà consommé du cannabis est passé de 8,6% en 2001 à 14,8% en 2013 en Wallonie, et de 17,8% à 22% à Bruxelles<sup>4</sup>.

L'âge moyen de la première expérimentation a, quant à lui, sensiblement diminué passant de 19 ans et 2 mois en 2004 à 18 ans et 5 mois en 2013<sup>5</sup>.

Les données les plus récentes, publiées en mars 2018, confirment ces tendances de fond : en Flandre, 6,9% des jeunes âgés de 17 à 18 ans seraient des consommateurs réguliers de cannabis. Les jeunes sont surreprésentés parmi les patients en traitement pour usage problématique de cannabis, comparé à d'autres substances<sup>6</sup>.

En résumé, on peut donc réellement parler d'un phénomène de consommation de masse, d'autant plus que ces chiffres sous-estiment vraisemblablement la réalité.

## 2. Les effets pervers de la politique répressive

Dans leur Plaidoyer pour une évaluation critique de la politique belge en matière de cannabis, les professeurs d'université Decorte, De Grauwe et Tytgat ont bien expliqué en quoi l'approche répressive ou prohibitionniste qui caractérise la politique belge actuelle en matière de cannabis était vouée à l'échec<sup>7</sup>.

En effet, bien que basée sur des objectifs honorables, la politique répressive est non seulement inefficace mais présente une série d'effets pervers.

Pour reprendre les mots de R. Dreifuss, ex-Présidente de la Confédération suisse et membre de la Global Commission on drug Policy : « Aujourd'hui, on prétend imposer une interdiction qui ne fonctionne pas. »<sup>8</sup>

### 2.1. Inefficace

Plusieurs décennies de politique répressive n'ont pas réussi à réduire l'offre de cannabis de manière significative : les quantités de cannabis saisies ne fléchissent pas et le prix de vente reste relativement stable. Ce constat, partagé au niveau mondial, suggère que l'offre et la demande ne sont pas ou peu touchées par le système répressif. Si la répression était efficace, elle devrait logiquement entraîner une diminution de la disponibilité des produits, ainsi qu'une augmentation des prix.

<sup>1</sup> Rapport européen sur les drogues. Tendances et évolutions, Observatoire européen des Drogues et des Toxicomanies, 2017, p. 21.

<sup>2</sup> Au moins une consommation au cours des 30 derniers jours.

<sup>3</sup> Le Centre d'expertise flamand pour l'alcool, les drogues illicites, les médicaments psychoactifs et les accoutumances comportementales (VAD) a conclu, dans sa note Factsheet Cannabis (2015), qu'entre 2001 et 2013, le nombre de Flamands qui ont consommé au moins une fois dans leur vie est passé de 10,6% à 14,1% de la population, soit une hausse de 33%. De même, le nombre de ces derniers qui reconnaissent avoir fumé du cannabis dans les 30 derniers jours de 2,3% en 2001 est passé à 2,8 % en 2008.

<sup>4</sup> CARAEL E., CASERO L., HOGGE M., STEVENOT C., L'usage de drogues en Wallonie et à Bruxelles, Rapport 2015, Eurotox asbl, Bruxelles, 2016, p. 70.

<sup>5</sup> Idem, p. 71.

<sup>6</sup> L. PAOLI et T. DECORTE (coordinateurs), « Tijd voor een nieuw Belgisch cannabisbeleid ? Evaluaties, opties en aanbevelingen », Metaforum KU Leuven, p. 22 : [https://www.kuleuven.be/metaforum/docs/pdf/wg\\_43\\_n.pdf](https://www.kuleuven.be/metaforum/docs/pdf/wg_43_n.pdf)

<sup>7</sup> DECORTE T., DE GRAUWE P., TYTGAT J., Cannabis : bis ? Plaidoyer pour une évaluation critique de la politique belge en matière de cannabis, 2013, p. 4.

<sup>8</sup> DREIFUSS R., L'Etat doit se substituer aux dealers. In : Le Temps, Suisse, 01/12/2015, p. 4.

Au mieux, la répression conduit à des déplacements géographiques du phénomène cannabis. En clair, on lutte contre les symptômes, sans toucher aux causes.

## 2.2. Criminogène

L'environnement illégal dans lequel l'offre a lieu est un environnement criminel.

Comme le relève l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, « les marchés des drogues demeurent l'un des domaines les plus rentables pour les groupes criminels organisés et, selon nos estimations, les citoyens de l'UE dépensent chaque année plus de 24 milliards d'euros (entre 21 et 31 milliards) en drogues illicites. L'impact négatif des marchés des drogues sur la société est donc loin d'être négligeable et va bien au-delà des seuls dommages causés par la consommation des drogues. Ainsi, les marchés des drogues s'articulent à d'autres formes de criminalité et au terrorisme. »<sup>9</sup>

Le cannabis n'est évidemment pas la seule substance illicite en cause mais elle prend une part prépondérante<sup>10</sup> dans cette criminalité qui se manifeste sous diverses formes : violences et contraintes à l'égard de citoyens, crimes violents, corruption, blanchiment d'argent, utilisation de l'argent de la drogue pour le trafic d'armes ou le terrorisme, etc.

Sur le plan international, l'ampleur du phénomène conduit à des conflits violents entre cartels de la drogue, au financement des conflits idéologiques, religieux ou politiques, à l'exercice d'une puissance économique énorme des organisations criminelles, à des menaces pour les institutions démocratiques dans de nombreux pays, etc.

## 2.3. Génératrice de répercussions négatives sur la santé publique

Avec l'approche répressive, aucun contrôle n'est possible sur la composition, la pureté, la puissance et, d'une manière générale, la qualité des drogues illégales.

Par exemple, on constate que la teneur en THC<sup>11</sup> du cannabis cultivé dans nos régions augmente<sup>12</sup>, sans que l'on puisse y faire quoi que ce soit à part s'en inquiéter. De même, le cannabis est souvent cultivé dans des conditions plus que douteuses et il n'y a, par définition, aucun contrôle sur les pesticides, bactéries, métaux lourds, engrais, nutriments et autres résidus utilisés, avec les conséquences supplémentaires qui en découlent pour la santé.

L'approche répressive implique donc de nombreux dégâts collatéraux sur le plan de la santé publique.

## 2.4. Dangereuse pour le consommateur

Par la force des choses, le consommateur est actuellement contraint d'entrer en contact avec le milieu criminel pour se fournir en cannabis, ce qui n'est évidemment pas sans danger pour lui.

Ces dangers sont d'autant plus présents que le consommateur ayant une consommation non contrôlée a souvent d'autres problèmes d'ordre personnel, psychologique, familial ou social<sup>13</sup>. En d'autres termes, ce sont les personnes qui mériteraient une attention particulière de l'autorité publique qui sont les plus fragilisées par l'approche répressive.

## 2.5. Coûteuse

La Belgique consacre des moyens financiers importants à la répression des drogues illicites, avec un résultat peu probant sur la consommation.

Cette politique absorbe des moyens qui pourraient être affectés dans des investissements plus utiles à la collectivité,

<sup>9</sup> Rapport sur les marchés des drogues dans l'UE-synthèse 2016, Observatoire européen des Drogues et des Toxicomanies, Lisbonne (Portugal), 2016, p. 7.

<sup>10</sup> Toujours selon l'Observatoire européen des Drogues et des Toxicomanies, le cannabis vient en effet largement en tête du marché de détail des drogues illicites dans l'UE, avec 38% du marché (contre 28% pour l'héroïne et 24% pour la cocaïne, 8% pour les amphétamines et 3% pour l'ecstasy).

<sup>11</sup> Tétrahydrocannabinol, soit la principale molécule active du cannabis.

<sup>12</sup> Elle aurait presque doublé en 10 ans, selon l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies. Cf. Rapport sur les marchés des drogues dans l'UE-synthèse 2016, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, Lisbonne (Portugal), 2016, p. 16.

<sup>13</sup> DECORTE T., DE GRAUWE P., TYTGAT J., op. cit., p. 7.

comme la prévention et la réduction des risques<sup>14</sup>. La majorité des dépenses publiques supportées pour lutter contre la drogue sont effect prélevées dans le pilier « répression », au détriment des volets prévention et réduction des risques : en 2008, la part des dépenses en matière de répression représentait 61,96% du total des dépenses publiques supportées pour lutter contre la drogue, soit 243.000.490 euros sur 392.191.170 euros<sup>15</sup>.

Outre les trafiquants, un pourcentage considérable de la population carcérale est constitué d'individus accusés ou condamnés pour des délits directement liés à leur usage personnel de drogues, dont le cannabis, avec le coût que cela implique pour la société. Pourtant, la prison n'est pas la meilleure manière de mettre fin à une accoutumance. Au contraire, elle s'avère être un lieu d'intense trafic.

En conclusion, la politique répressive menée actuellement par la Belgique est un échec. C'est la raison pour laquelle il est proposé de changer de paradigme en lui substituant une approche nouvelle, basée sur la réglementation.

## 3. Vers une réglementation du cannabis

### 3.1. La nécessité d'un débat public sur le cannabis

Explorer d'autres voies ne signifie pas nécessairement copier les expériences faites à l'étranger, même si celles-ci peuvent être riches en enseignements.

Ainsi, l'Etat du Colorado a légalisé l'usage récréatif du cannabis en 2014, après avoir permis son usage médical dès 2000. En 2015, l'Etat de Washington lui a emboîté le pas, avec un modèle toutefois nettement plus restrictif. L'Alaska et l'Oregon viennent également de franchir cette étape, après avoir déjà légalisé l'usage médical de la marijuana<sup>16</sup>. Enfin, le 8 novembre 2016, la Californie, l'Arizona, le Maine, le Massachusetts et le Nevada ont autorisé le cannabis à des fins récréatives, tandis que le Dakota du Nord, la Floride, le Montana et l'Arkansas se prononçaient en faveur de son usage médicinal.

L'Uruguay est, quant à lui, le premier pays à avoir réglementé la production et la vente de cannabis, en fixant les prix et en agréant les producteurs, les vendeurs et les acheteurs, tous devant être de nationalité uruguayenne<sup>17</sup>.

Plus près de chez nous, les Pays-Bas sont connus pour leurs coffee shops et leur tolérance à l'égard de l'usage du cannabis récréatif. Ce modèle est pourtant critiqué. Il repose sur un approvisionnement illégal (le back-door problem, dénoncé par les spécialistes)<sup>18</sup>. Par ailleurs, ces coffee shops ont tendance à attirer massivement les « touristes » étrangers.

De son côté, l'Espagne permet l'existence de cannabis social clubs<sup>19</sup>. Il s'agit de groupes de partage, généralement organisés sous la forme d'association à but non lucratif, composées uniquement de personnes majeures, qui gèrent la protection et la distribution de cannabis en cercle fermé pour les besoins personnes de leurs membres.

De nombreux Etats sont donc occupés à réévaluer leur politique en matière de cannabis, face à l'inefficacité des dispositifs répressifs. La Belgique se doit, elle aussi, de s'engager dans ce débat sociétal et déterminer la politique optimale en matière de cannabis. Le débat ne sera pas aisé mais il est nécessaire.

Certains craignent qu'une réglementation de la production, de la distribution et de la consommation de cannabis se traduise par une explosion de la demande. Tout en reconnaissant l'inefficacité de la répression, ils pensent que le droit pénal remplit une fonction symbolique importante, en dissuadant toute une série de personnes.

<sup>14</sup>C. GUILLAIN indiquait, lors du colloque organisé par l'Institut Emile Vandervelde le 14/10/2016 dans le cadre du Chantier des idées, que 56,24% des dépenses publiques affectées au cannabis entre 2004 et 2008 l'ont été exclusivement à la répression, contre seulement 3,75% à la prévention et 0,10% à la réduction des risques (mais 39,58% aux frais d'assistance). DECORTE T., lors de ce même colloque, évaluait à 243.000.000 euros le montant affecté en 2008 à la répression des stupéfiants, soit 61% de la dépense publique en la matière.

<sup>15</sup>Cf. DECORTE T., DE GRAUWE P., TYTGAT J., Le cannabis sous contrôle. Comment ?, Ed. Lannoo Campus, Louvain, 2017, p. 17.

<sup>16</sup>Perspectives sur les drogues. Modèles pour un approvisionnement légal en cannabis: évolutions récentes, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, Lisbonne, 2015, p. 2.

<sup>17</sup>L'implémentation concrète de cette nouvelle réglementation reste toutefois encore très incomplète et pourrait être remise en question en fonction des développements politiques récents en Uruguay.

<sup>18</sup>A noter que la Première Chambre des Pays-Bas vient d'adopter un texte de loi légalisant la culture du cannabis. Son parcours législatif n'est toutefois, à ce jour, pas terminé et son adoption ne peut donc pas être considérée comme acquise.

<sup>19</sup>Dans une optique toutefois assez particulière, puisque les Cannabis social clubs espagnols, essentiellement barcelonais d'ailleurs, s'adressent en grande partie à une clientèle touristique, que d'autres pays cherchent au contraire à dissuader (c'est le cas aux Pays-Bas, suite à l'afflux de consommateurs venus de l'étranger).

Pourtant, l'offre n'est pas ou peu affectée par le système répressif. Les pays les plus répressifs en la matière n'observent pas forcément les niveaux de consommation les plus bas. Inversement, les pays les plus tolérants n'enregistrent pas les plus hauts taux de consommation<sup>20</sup>. Par exemple, après près de 40 ans d'expérimentation avec le modèle des coffee shops, la consommation et la dépendance aux drogues aux Pays-Bas sont égales ou inférieures à la moyenne européenne, et en tous cas plus faibles que dans les pays les plus répressifs comme la France et la Grande-Bretagne.

Comme le relèvent T. Decorte, J. Tytgat et P. Degrauwe, la discussion est souvent polluée par de fausses dichotomies : sévérité contre laxisme, liberté contre répression, etc. Nombreux sont ceux, spécialement au sein des partis de droite, à polariser délibérément le débat public en faisant valoir qu'il n'y a que deux attitudes possibles : ceux qui « veulent faire quelque chose » (par la répression) et ceux qui « ont abandonné la lutte », que l'on s'empresse de taxer de laxistes.

Le débat ne se présente cependant pas en ces termes : ce dont il est question, devant l'impossibilité d'éradiquer le phénomène, c'est de réfléchir à la manière de le réglementer autrement, avec de meilleurs résultats.

Réglementer ne signifie assurément pas approuver ou encourager l'usage du cannabis, ni minimiser les dangers et les risques, bien réels, qui accompagnent sa consommation. L'objectif n'est pas de faciliter la consommation ou de la rendre plus attractive mais plutôt de réduire les prévalences de consommation à risque<sup>21</sup>.

### 3.2. Pour un « modèle belge » en matière de cannabis

La Fédération bruxelloise francophone des institutions pour toxicomanes a réalisé un travail significatif sur la question du cannabis<sup>22</sup>. Selon ses conclusions, l'usage du cannabis doit être abordé prioritairement sous l'angle de la santé, en favorisant le développement plus large de l'information, de la prévention et des soins, en accordant une attention particulière aux groupes à risques, tels que les adolescents et les personnes éloignées du système d'aide et de soins existants. La Fédération estime aussi qu'il s'impose d'assécher les filières clandestines de cannabis, qui profitent aux professionnels du crime au détriment de la santé des usagers.

C'est dans cet esprit que le PS, au terme de son congrès idéologique du 26 novembre 2017, a proposé les grandes lignes d'un modèle alternatif de politique du cannabis.

Le but n'est pas de définir de A à Z un modèle de réglementation du cannabis en Belgique. L'étude et l'expérimentation scientifique restent primordiales afin de dégager les meilleures pistes de réforme et leur évaluation objective. A certains égards, il conviendra clairement de procéder pas à pas, prudemment, afin de maîtriser au maximum le processus. Néanmoins, les informations scientifiques et de santé publique sont suffisantes aujourd'hui pour identifier une série de balises éclairant le cadre d'une future réglementation du cannabis en Belgique.

Le terme « réglementation » a toute son importance : le modèle proposé par le PS ne correspond en effet pas à une simple dépénalisation de l'usage, comme c'est le cas par exemple aux Pays-Bas<sup>23</sup>. Le mot « réglementation » permet également de faire la différence avec la libéralisation de la vente du cannabis telle qu'elle existe dans certains Etats américains : la réglementation implique non pas un large « laisser faire » mais bien une reprise du contrôle<sup>24</sup>.

Enfin, il est important de souligner que la mise en œuvre de la réglementation proposée par le PS peut se faire

<sup>20</sup> Voir les bulletins statistiques « Global Population Survey » GPS-1/GPS-21 sur le site internet de l'Observatoire européen des Drogues et des Toxicomanies (Lisbonne).

<sup>21</sup> Cf. intervention orale de KOPP P. au colloque de l'Institut Emile Vandervelde organisé sur le sujet le 14/10/2016. En cela, ce qui est proposé s'inscrit d'ailleurs dans le droit fil des objectifs dans la note de politique du Gouvernement fédéral relative à la problématique de la drogue du 19 janvier 2011, qui sont : (i) la baisse du nombre de personnes dépendantes, (ii) la diminution des dommages physiques et psychosociaux que la consommation de drogue peut entraîner et (iii) la réduction des effets néfastes du phénomène de la drogue sur la société (nuisances et criminalité).

<sup>22</sup> *Pour une réglementation du cannabis en Belgique*, Fédération bruxelloise francophone des Institutions toxicomanes (FEDITO), Bruxelles, 2014. <http://feditobxl.be/cannabis/>

<sup>23</sup> Certes, la dépénalisation a l'avantage de faire économiser des ressources policières et judiciaires précédemment dévolues à la lutte contre le cannabis. Cette dépénalisation laisse toutefois entier le problème de la lutte contre les réseaux criminels d'approvisionnement. Il ne s'agit donc certainement pas d'une solution structurelle.

<sup>24</sup> C'est pour cette raison également que les socialistes évitent le terme « légalisation », qui n'est pas clair et peut aussi renvoyer à une libéralisation sans contrôle, qu'ils ne souhaitent pas. En fait, c'est même l'inverse : la réglementation « consiste à inscrire la vente de drogues dans un cadre juridique afin de pouvoir mener des contrôles stricts. Il est impossible de mener des contrôles stricts dans le cadre d'une prohibition totale du cannabis. La réglementation permet au gouvernement de contrôler le type de drogues qui peuvent être vendues, ainsi que de déterminer les personnes qui y ont accès et les endroits autorisés à la vente. Avec la prohibition, ce sont les criminels qui prennent ces décisions. N'importe qui peut acheter n'importe quel type de drogue tant que les criminels contrôlent le trafic. Les trafiquants ne demandent pas de pièce d'identité. » (DECORTE T., DE GRAUWE P., TYTGAT J., Le cannabis sous contrôle. Comment ?, Lannoo Campus, Louvain, 2017, p. 47).

graduellement. Les risques d'une politique mise en place hâtivement sont effectifs<sup>25</sup>.

Les balises proposées par les socialistes peuvent être résumées comme suit.

### **3.2.1. Non-banalisation et interdit légal pour les mineurs**

La consommation de cannabis est tout sauf anodine. Son usage présente des risques en termes de santé publique, pour le consommateur mais aussi pour ses proches. Ses effets en termes de santé mentale sur des personnes fragiles doivent, en particulier, être mis en évidence. La conduite de véhicule sous influence de cannabis ne peut être tolérée.

Pour toutes ces raisons, l'interdit légal doit être maintenu pour les mineurs et une politique d'information, de prévention mais surtout de protection doit être consacrée à cette population spécifique car les chiffres de la consommation montrent qu'elle se banalise également chez eux de plus en plus tôt.

### **3.2.2. Usage autorisé du cannabis à des fins médicales**

L'intérêt du cannabis thérapeutique est aujourd'hui largement établi, notamment dans certains Etats américains où cette pratique est éprouvée. Il semble donc raisonnable d'autoriser l'accès au cannabis à des fins médicales<sup>26</sup>, au cas par cas et nécessairement sous le contrôle des instances médicales requises à cet effet.

Toutefois, la consommation de cannabis dans un but thérapeutique est une problématique entièrement différente de la consommation à des fins récréatives, qu'il conviendra dès lors de réglementer dans une législation spécifique.

### **3.2.3. Des règles claires et objectives pour les consommateurs majeurs**

Le cadre légal actuel est tout sauf lisible. Il est indispensable que la réglementation suive des règles claires et objectives.

La solution s'inspire de la législation éprouvée liée à la consommation du tabac et de l'alcool : interdiction de lieux à la consommation, dispositions en matière d'ivresse (cannabique) et risques publics résultant de la consommation.

### **3.2.4. Un contrôle de la qualité du produit**

Le système actuel ne permet pas d'avoir de prise sur la qualité du produit. En revanche, dans le cadre d'une réglementation, il serait possible d'imposer le respect de normes de qualité objective, en particulier le taux de THC, de plus en plus élevé sur le marché illégal.

### **3.2.5. Possibilité de production du cannabis à des fins de consommation personnelle**

La circulaire cannabis<sup>27</sup> « permet » aujourd'hui de disposer d'un plant de cannabis pour usage personnel. Cette possibilité d'autoproduction peut être maintenue, voire raisonnablement élargie pour tenir compte des réalités de production.

Il est généralement considéré que la production personnelle limitée à six plants, au maximum, constitue une limitation pertinente. D'autres critères, comme la superficie ou le volume de la plantation, peuvent toutefois être utilisés pour encadrer la production domestique. Pour éviter tout abus, il convient également de fixer la quantité maximale qui peut être produite au sein d'une même habitation lorsque plusieurs consommateurs vivent ensemble.

Le champ d'application personnel est, pour les consommateurs, strictement réservé aux résidents belges afin d'éviter tout phénomène de narco-tourisme.

<sup>25</sup> Les socialistes partagent, en cela, la perspective développée par J. TYTGAT, T. DECORTE et P. DEGRAUWE, qui proposent de procéder par phases. Dans une première phase, trois canaux de réglementation sont créés : la production de cannabis dans le cadre d'un usage strictement personnel, les « cannabis social clubs » et la fourniture de cannabis médical. Cette manière de procéder permet une sérieuse évaluation de la mise en place du modèle et de ses conséquences. « Le modèle peut ensuite être corrigé : ainsi pourra-t-on vérifier les points pour lesquels la réglementation doit être assouplie ou renforcée » et la possibilité ou non de créer de nouveaux canaux de production et de distribution de cannabis dans le cadre d'une possible phase 2 (DECORTE T., DE GRAUWE P., TYTGAT J., Le cannabis sous contrôle. Comment ?, Lannoo Campus, Louvain, 2017, p. 18).

<sup>26</sup> Au-delà de ce qui est déjà autorisé actuellement par l'Arrêté royal du 25/06/2015, avec des produits comme le Sativex, pour des finalités pharmaceutiques liées au traitement de la sclérose en plaques.

<sup>27</sup> Voir infra, point D.



### **3.2.6. Culture centralisée par les cannabis social clubs**

Outre la production personnelle, il convient de se préoccuper de productions collectives, s'organisant le plus souvent sous la forme de cannabis social clubs. Cette forme de production collective existe déjà en Belgique. Elle est actuellement illégale. Toutefois, les cannabis social clubs constituent une opportunité en termes de santé publique car ils sont susceptibles de permettre un meilleur contrôle par l'autorité publique de la production et de la consommation de cannabis.

Dans cette perspective, l'idée est de permettre à l'autorité publique d'agréer, selon certaines conditions, les cannabis social clubs (CSC) ce qui lui permettrait de contrôler la localisation et la taille des productions collectives, leur caractère désintéressé (les CSC devraient obligatoirement se constituer sous la forme d'association sans but lucratif) et de faire appliquer des normes de qualité strictes, qui n'existent pas aujourd'hui. Les cannabis social clubs pourraient également constituer un lieu privilégié pour les associations actives dans le domaine de la prévention et de la réduction du risque.

La production ainsi organisée limiterait le dosage en THC des produits de cannabis et privilégierait les modes de consommation les moins nocifs pour la santé (par exemple, l'herbe aux dépens du haschich, ce dernier étant systématiquement mélangé avec du tabac, ou encore la consommation par vaporisateur). Le consommateur, de son côté, pourrait bénéficier d'une information circonstanciée sur le contenu du produit, sur ses dangers et sur les possibilités de suivi médical ou autre dans l'hypothèse où sa consommation deviendrait problématique.

A cet égard, il ne paraît pas opportun de suivre le modèle en vigueur dans certains Etats américains, où la production et la vente de cannabis sont privées. Ce système banalise le cannabis comme une simple marchandise et favorise la concurrence entre producteurs et vendeurs. L'objectif n'est en effet pas de favoriser une augmentation de la demande.

Enfin, il serait préférable d'interdire aux consommateurs ne résidant pas en Belgique de se fournir dans les cannabis social clubs, de manière à éviter le développement d'un tourisme du cannabis.

### **2.2.7. La traçabilité de toute la chaîne (du producteur au consommateur)**

Permettre un contrôle des autorités publiques sur la filière du cannabis, au travers des cannabis social clubs, présente un avantage supplémentaire : la traçabilité du produit, des prémisses de sa production jusqu'à sa consommation finale. C'est un élément essentiel, puisqu'il permet à l'Etat, enfin, de contrôler un marché qui pour l'instant est aux mains des maffias de la drogue.

A cet égard, le prix est évidemment un élément important pour assécher le marché illégal : ni trop élevé, ce qui aurait pour effet d'orienter les consommateurs vers les circuits criminels, ni trop faible, ce qui risquerait de stimuler la consommation. Il ne s'agit en aucun cas d'entrer dans une guerre des prix. Le consommateur est certainement sensible aux avantages liés à une politique contrôlée, notamment en termes de qualité de substance.

Rien n'empêche à ce sujet de réfléchir, comme le propose la Fondation Terra Nova, à la création d'une autorité administrative indépendante, qui présenterait l'avantage de déconnecter le marché du cannabis, générateur de l'Etat, en voulant maximiser les recettes fiscales liées à la vente de cannabis, compromette les finalités de santé publique et de lutte contre le marché criminel qu'un tel système cherche à rencontrer<sup>28</sup>.

### **3.2.8. L'interdiction de toute publicité**

Toute publicité à l'égard du cannabis sera, il va sans dire, strictement interdite.

### **3.2.9. Taxation et imposition**

En organisant une réglementation complète du marché, l'Etat génère des revenus. Ceux-ci pourront en partie être affectés à la prévention et au traitement de la dépendance au cannabis. Un autre effet important sera la réduction des poursuites judiciaires liées au cannabis (police, tribunaux, prisons, etc.). Les personnels de police et de justice libérés de la poursuite des infractions liées au cannabis pourront être affectés à d'autres tâches utiles au citoyen.

<sup>28</sup> BEN LAKHDAR C., COSTES J-M., Contrôler le marché légalisé du cannabis en France. L'exemple fondateur de l'ARJEL, Editions Terra Nova, Bernay (France), 2016, p. 16.



### **3.2.10. Un renforcement général des stratégies de prévention et de réduction des risques**

La réglementation pour les consommateurs majeurs doit s'accompagner de stratégies de prévention renforcées, financées par les revenus de la vente contrôlée de cannabis. L'interdit n'entraînant pas forcément l'abstinence, une prévention spécifique à l'égard des mineurs restera indispensable.

### **3.2.11. Un renforcement des dispositifs de soins et de traitements spécialisés**

Les dispositifs de soins et de traitement spécialisés, soit en unités spécifiques, soit en réseaux, seront renforcés. Il en va de même pour les services spécialisés, spécifiquement dédiés au cannabis, de manière à permettre une meilleure prise en charge des usagers problématiques.

## **4. Une proposition de loi du PS qui met en œuvre la réglementation du cannabis**

Les balises qui précèdent ont été intégrées dans une proposition de loi-cadre « instaurant un marché réglementé du cannabis », déposée par le PS le 13 septembre 2017, contresignée notamment par Elio Di Rupo, Laurette Onkelinx, Willy Demeyer, Karine Lalieux, André Frédéric, Eric Massin, Julie Fernandez Fernandez et Özlem Özen<sup>29</sup>.

Ce texte audacieux propose de réglementer la distribution et la production de cannabis par deux canaux : d'une part, la production domestique individuelle dans le cadre d'un usage strictement personnel, d'autre part, la création de cannabis social clubs. Ces derniers, constitués par sous la forme d'ASBL, doivent disposer d'une licence délivrée par une autorité de contrôle, chargée de veiller au respect des conditions prescrites par la loi et ses arrêtés d'exécution.

Parallèlement à cette proposition de loi, la ville de Mons travaille actuellement à l'élaboration d'un projet-pilote à caractère médical et scientifique visant à tester le modèle du cannabis social clubs.

## **5. La politique du Gouvernement fédéral en matière de cannabis : un brouillard juridique délibéré et pleinement assumé**

A l'heure actuelle, le débat politique sur la réglementation du cannabis n'a hélas pas encore eu vraiment lieu. Au contraire, le Gouvernement fédéral a adopté un arrêté royal qui renforce encore l'opacité du cadre juridique belge en matière de cannabis, et va plutôt dans le sens d'un renforcement de la répression.

Contrairement à une perception fortement répandue, le cannabis reste totalement interdit en Belgique. Sa détention et sa culture, même à des fins de consommation personnelle, sont toujours sanctionnées pénalement.

Certes, une circulaire du 25 janvier 2005<sup>30</sup>, actualisée en 2015, considère la détention de cannabis par une personne majeure, pour un usage personnel, comme une contravention devant constituer « le degré le plus bas de la politique des poursuites », sauf en cas de circonstances aggravantes ou de troubles à l'ordre public. Cette circulaire n'est toutefois adressée qu'aux parquets et services de polices : les cours et tribunaux, eux, doivent toujours appliquer la loi.

Il apparaît depuis longtemps que cette circulaire est source de confusion : les citoyens ne savent plus à quoi s'en tenir et la pratique policière et judiciaire diffère d'arrondissement à arrondissement, renforçant l'insécurité juridique inhérente à un texte dépourvu de toute force contraignante.

<sup>29</sup> <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2660/54K2660001.pdf>

<sup>30</sup> Circulaire commune de la Ministre de la Justice et du Collège des Procureurs généraux relative à la constatation, l'enregistrement et la poursuite des infractions en matière de détention de cannabis. Moniteur belge, Bruxelles, 31/01/2005.

Or, plutôt que de s'attacher à rendre le cadre juridique plus lisible, le Gouvernement fédéral a ajouté une couche d'opacité en adoptant un arrêté royal du 6 septembre 2017 (publié au M.B. le 26 septembre 2017) dont l'article 6 renforce le régime de l'interdit, paraissant mettre fin à la « tolérance » issue de la circulaire.

Interrogé par le député André Frédéric (PS) sur la portée de cet arrêté, le ministre de la Justice, Koen Geens, a pourtant assuré que « ceci n'entraîne pas modification fondamentale de la politique en vigueur en matière de drogues », se référant à la circulaire cannabis et rappelant que celle-ci énonce que, pour un usage personnel, « la possession d'une quantité de cannabis inférieure à 3 grammes, ou d'un seul plant de cannabis, sans indication de vente, sans circonstances aggravantes ou trouble à l'ordre public, continue de faire l'objet de la priorité la moins élevée aux poursuites et donnera lieu à un procès-verbal simplifié ».

N'étant plus à une contradiction près, le ministre a cru utile de préciser, dans la foulée, que cette tolérance pouvait être suspendue en fonction d'impératifs locaux car « conformément à l'accord de gouvernement, la Belgique n'applique effectivement pas de politique de tolérance vis-à-vis des drogues illégales ».

Résumons : la Belgique n'applique pas de tolérance en matière de cannabis mais cette tolérance, non appliquée donc, peut-être suspendue... Limpide, non ?<sup>31</sup>

En réalité, le brouillard juridique créé par le ministre de la Justice est délibéré et pleinement assumé. Il vise à donner satisfaction tant aux partisans de la prohibition qu'à ceux de la réglementation : les premiers, notamment du côté de l'hôtel de ville d'Anvers, pourront se prévaloir de l'arrêté royal du 6 septembre 2017, qui confirme la « tolérance zéro » en matière de cannabis, tandis que les seconds se retrancheront derrière les propos du ministre selon lesquels la tolérance issue de la circulaire cannabis n'est nullement remise en question.

Et tant pis pour les justiciables qui réclamaient un système clair et lisible...

## 6. Conclusion : oser passer de la prohibition à la régulation

La politique belge en matière de cannabis est clairement située à un tournant.

Soit la Belgique persiste hypocritement à maintenir une interdiction qui ne fonctionne pas, avec le cortège de conséquences négatives qu'elle implique, soit notre pays prend (enfin) ses responsabilités en développant une approche nouvelle, ayant pour objectif de reprendre le contrôle sur le phénomène.

Nos voisins hollandais viennent d'opter résolument pour la seconde option, en s'engageant à mener un projet-pilote dans le cadre duquel 25 municipalités, dont Breda et Rotterdam, participeront à une expérience de culture contrôlée de plants de cannabis à des fins récréatifs, de manière à permettre une fourniture légale aux coffee shops<sup>32</sup>. Ce nouveau dispositif, expérimental dans un premier temps, vise à devancer les trafiquants de drogue qui fournissent le marché à grande échelle. Les producteurs seront triés sur le volet et planteront du cannabis sous contrôle des autorités. Les communes se chargeront ensuite de distribuer les drogues produites (marijuana et haschich) dans des points de vente accessibles aux consommateurs.

Pourquoi ne pas s'inspirer de ce projet, en tenant compte de nos propres spécificités ? Le statut quo apparaît en tous cas, chaque jour, plus intenable. Tout récemment encore, 15 experts de la KU Leuven et de l'Université de Gand viennent de publier un volumineux rapport, dans lequel ils constatent l'échec de la politique menée par notre pays en matière de cannabis et proposent d'y substituer une approche basée sur la réglementation plutôt que l'interdiction<sup>33</sup>. Les partis politiques ne peuvent plus raisonnablement faire l'économie d'une réflexion sur le sujet.

En guise de conclusion, citons les propos du député régional bruxellois PS, Julien Uyttendaele, qui a déclaré : « La

<sup>31</sup> Voyez à ce sujet l'analyse du directeur la Fedito Bruxelles, S. ALEXANDRE : « Un nouvel arrêté royal pour mieux stagner, voire reculer », 5 octobre 2017 : <https://feditobxl.be/fr/2017/10/nouvel-arrete-royal-mieux-stagner-voire-reculer/>

<sup>32</sup> « Pays-Bas : des municipalités vont expérimenter la culture de marijuana », 7 novembre 2017, communiqué de l'agence Belga.

<sup>33</sup> L. PAOLI et T. DECORTE (coordinateurs), o.c., Metaforum KU Leuven: [https://www.kuleuven.be/metaforum/docs/pdf/wg\\_43\\_n.pdf](https://www.kuleuven.be/metaforum/docs/pdf/wg_43_n.pdf)

Belgique doit prendre la mesure du momentum international dans lequel nous sommes, au moment où des pays comme le Canada, pour ne citer que lui, prend le chemin de la réglementation. Notre pays a toujours démontré son avant-gardisme sur des questions sociétales, il faut demeurer fidèle à cet esprit. Marx disait que « celui qui ne connaît pas l'histoire est condamné à la répéter », ce qui est vrai au regard de l'échec de la prohibition de l'alcool : ce sont les mêmes symptômes qui nous giflent aujourd'hui mais pour une autre substance ! Des réseaux criminels forts, un produit frelaté et une aggravation des dommages sanitaires. La réglementation implique non pas un large « laisser faire » ou pire encore une banalisation, mais bien de (re)prendre le contrôle de ce marché. »<sup>34</sup>

<sup>34</sup> J. UYTENDAELE, « La prohibition du cannabis : l'apogée de l'ultralibéralisme », Le Soir, 12 mai 2017.

## **DANS LA MÊME COLLECTION / ETAT DE LA QUESTION IEV**

La tarification solidaire dans les transports publics : un moyen d'améliorer l'accès aux TEC pour tous ?  
Alexandre MAHIEU

La flexicurité à l'épreuve du temps  
Benoît ANCIAUX

Lutte contre le terrorisme : la tentation sécuritaire  
Olivier LEGRAND et Louis MALEMPRÉ

L'économie circulaire, un modèle efficace et compétitif ?  
Angelo SOLIMANDO

L'outplacement individuel : un chantier en panne ?  
Droits et/ou devoirs à l'heure d'une législation statique  
Benoît ANCIAUX

Le quatrième paquet ferroviaire européen et la libéralisation des services intérieurs de voyageurs  
Olivier LEGRAND

La pauvreté infantile et juvénile en Fédération Wallonie-Bruxelles  
Etat des lieux et leviers d'action  
Delphine GILMAN et Baptiste MEUR

Vers une cotisation sociale sur la technologie ?  
Letizia DE LAURI

La réforme de la loi sur la compétitivité ou comment cadenasser l'austérité salariale  
Benoît ANCIAUX

Démocratiser les entreprises  
Olivier BODY

Vers des allocations familiales plus justes en Wallonie  
Anne LIESSE

Le traitement équitable des consommateurs d'électricité face à l'évolution du paysage énergétique  
Guillaume LEPÈRE

La taxe européenne sur les transactions financières : utopie ou véritable proposition ?  
Letizia DE LAURI

Incapacité de travail : le trajet de réintégration professionnelle  
Benoît ANCIAUX

Vers l'abaissement de l'âge de l'obligation scolaire à trois ans ?  
Baptiste MEUR

Des soins de santé pour tous  
Anne LIESSE

L'écosocialisme  
Guillaume LEPÈRE

Quel avenir pour l'investissement public en Europe ?  
Hakim BOUZBIB

Les partenariats public-privé : une bonne idée pour stimuler l'investissement public ?  
Alex REUTER

## RÉSUMÉ

La politique répressive menée par la Belgique est un échec. Ce constat est sans appel : la politique répressive poursuivie par le Gouvernement fédéral est préjudiciable à la santé des consommateurs, particulièrement les plus jeunes. Face à cette impasse, le PS appelle à ouvrir une vaste réflexion en faveur d'une réglementation du cannabis, seule susceptible de permettre à l'Etat de reprendre le contrôle d'un phénomène qui, aujourd'hui, est entièrement aux mains des milieux criminels. Le présent Etat de la question commence par exposer les effets pervers de la politique actuelle pour ensuite présenter les balises de ce qui pourrait, demain, devenir un « modèle belge » en matière de cannabis.