

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

8 octobre 2003

SESSION EXTRAORDINAIRE 2003

PROPOSITION DE LOI**visant à réglementer la production,
la distribution et la vente du cannabis**(déposée par mmes Marie Nagy,
Muriel Gerkens et Zoé Genot)

SOMMAIRE

1. Résumé	3
2. Développements	4
3. Proposition de loi	27

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

8 oktober 2003

BUITENGEWONE ZITTING 2003

WETSVOORSTEL**tot regeling van de teelt, de distributie
en de verkoop van cannabis**(ingediend door de dames Marie Nagy,
Muriel Gerkens en Zoé Genot)

INHOUD

1. Samenvatting	3
2. Toelichting	4
3. Wetsvoorstel	27

<i>cdH</i>	: <i>Centre démocrate Humaniste</i>
<i>CD&V</i>	: <i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
<i>ECOLO</i>	: <i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales</i>
<i>FN</i>	: <i>Front National</i>
<i>MR</i>	: <i>Mouvement Réformateur</i>
<i>N-VA</i>	: <i>Nieuw - Vlaamse Alliantie</i>
<i>PS</i>	: <i>Parti socialiste</i>
<i>SP.a - SPIRIT</i>	: <i>Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.</i>
<i>VLAAMS BLOK</i>	: <i>Vlaams Blok</i>
<i>VLD</i>	: <i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i>

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)

CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)
CRABV : Beknopt Verslag (op blauw papier)
PLEN : Plenum (witte kaft)
COM : Commissievergadering (beige kaft)

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA : Questions et Réponses écrites
CRIV : Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)

CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV : Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN : Séance plénière (couverture blanche)
COM : Réunion de commission (couverture beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
<i>Bestellingen :</i>	<i>Commandes :</i>
<i>Natieplein 2</i>	<i>Place de la Nation 2</i>
<i>1008 Brussel</i>	<i>1008 Bruxelles</i>
<i>Tel. : 02/ 549 81 60</i>	<i>Tél. : 02/ 549 81 60</i>
<i>Fax : 02/549 82 74</i>	<i>Fax : 02/549 82 74</i>
<i>www.deKamer.be</i>	<i>www.laChambre.be</i>
<i>e-mail : publicaties@deKamer.be</i>	<i>e-mail : publications@laChambre.be</i>

RÉSUMÉ

La présente proposition de loi porte sur la réglementation du cannabis et de ses dérivés (haschich, marijuana) pour protéger la santé publique et lutter contre la criminalité organisée liée au trafic de drogues.

Réglementer le cannabis implique d'encadrer par des critères légaux les conditions de sa production locale, de sa vente et de sa consommation.

D'une part, la détention, l'acquisition et la culture à des fins personnelles sont dépenalisées sous des conditions prescrites par des arrêtés royaux pris en application de la présente loi.

Ainsi, seule l'acquisition auprès des officines publiques décentralisées ou suite à la culture personnelle est dépenalisée

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel strekt tot invoering van een regelgeving voor cannabis en cannabisderivaten (hasj, marihuana), teneinde de volksgezondheid te beschermen en de met de drugshandel gepaard gaande georganiseerde misdaad te bestrijden.

Een regelgeving voor cannabis moet bestaan uit een raamwerk van wettelijke criteria die de voorwaarden vastleggen inzake productie op plaatselijk vlak, verkoop en consumptie.

Eenzijds worden het bezit, het verwerven en het verbouwen voor persoonlijke doeleinden uit het Strafwetboek gelicht, wat zal gebeuren volgens de voorwaarden die zullen worden opgelegd bij met toepassing van deze wet uit te vaardigen koninklijke besluiten.

Aldus zou de opheffing van de strafbaarstelling alleen maar slaan op de aankoop van cannabis bij gedecentraliseerde openbare verkooppunten of op het verbouwen van cannabis voor persoonlijke doeleinden.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS

La présente proposition reprend, en l'actualisant sur quelques points, la proposition déposée par MM. Vincent Decroly et Paul Timmermans et Mmes Zoé Genot et Simonne Leen en 2000 (Doc. Chambre n°0780/01-99/00).

1. Introduction

Ces dernières années ont illustré dramatiquement à quel point la puissance publique pouvait démissionner de son rôle de garante de l'intérêt général au profit de logiques de marché qui se développent parfois sur le mode criminel et bafouent les valeurs les plus sacrées de notre société.

Ce désinvestissement par la puissance publique de la sphère qui fonde sa légitimité est malheureusement allé de pair avec un surinvestissement des dimensions spectaculaires et matamoïresques que l'on connaît à la politique répressive appliquée en matière de drogues. En ce domaine, l'État mime le pouvoir bien plus qu'il ne l'exerce. Les ressources qu'il consent à mettre sur le terrain sont très majoritairement allouées à la répression, certes, mais à une répression de vitrine, qui fait flèche de tout bois contre les usagers quitte à renforcer les risques sanitaires et sociaux liés à la consommation de drogues.

La stigmatisation de ces cibles bien vulnérables sert les objectifs idéologiques de décideurs qui ont renoncé à s'en assigner d'autres, évaluables par exemple en termes de santé publique, de réel recul de la criminalité organisée liée au trafic ou de respect du droit des gens. L'intolérance belliqueuse des gouvernements vis-à-vis de comportements personnels des usagers cache de moins en moins la tolérance de l'État pour les rentables et influentes filières du trafic à grande échelle. Quelle faiblesse révélatrice que celle des moyens alloués aux cellules judiciaires et policières en charge de combattre (à armes très inégales) la criminalité organisée qui vit de ces filières !

Des données récentes démontrent pourtant l'importance et la profondeur du problème. Ainsi, le 9^{ème} rapport d'activités 2001-2002 de la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) indique que la Cellule a, du 1^{er} décembre 1993 au 30 juin 2002, transmis

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt het wetsvoorstel over dat op 3 juli 2000 werd ingediend door de heren Vincent Decroly en Paul Timmermans en de dames Zoé Genot en Simonne Leen (DOC 50 780/001) en brengt het inzake een aantal aspecten bij de tijd.

1. Inleiding

De jongste jaren is op dramatische wijze gebleken hoezeer de overheid tekort kan schieten als hoedster van het algemeen welzijn en daarbij vrij spel laat aan het marktdenken, dat niet zelden misdadige vormen aanneemt en onze hoogste maatschappelijke waarden met voeten treedt.

Het feit dat de Staat minder aandacht schenkt aan de sectoren waarop zijn legitimiteit is gegrondvest, is inzake drugsbeleid jammer genoeg gepaard gegaan met een uitermate overtrokken en spectaculaire repressieve aanpak. Terzake doet de Staat alsof hij de macht uitoefent veeleer dan dat hij ze werkelijk uitoefent. Haast alle aangewende middelen zijn weliswaar hoofdzakelijk op bestraffing gericht, maar dat is louter oogverblindend: de gebruikers worden zonder onderscheid aangepakt, ook al dreigen de met drugsgebruik verband houdende risico's voor gezondheid en maatschappij daardoor toe te nemen.

De stigmatisering van die zeer kwetsbare doelwitten dient de ideologische oogmerken van beleidsmakers die niet langer andere doelstellingen nastreven die wel degelijk meetbaar zijn, bijvoorbeeld op het stuk van de volksgezondheid, de reële terugloop van de drugsgesegunde georganiseerde misdaad of de eerbiediging van de mensenrechten. De strijdlustige onverdraagzaamheid van de regeringen tegenover het individuele gedragsspatroon van de gebruikers verheelt steeds minder dat de Staat best kan leven met de winstgevende en invloedrijke filières van de grootschalige drugshandel. Veelzeggend in dat verband zijn de karge middelen die worden toegekend aan gerecht en politie die het (met heel ongelijke wapens) moeten opnemen tegen de georganiseerde misdaad die van die filières leeft.

Recente gegevens hebben nochtans de omvang en de ernst van het probleem aangetoond. Zo heeft de Cel voor financiële informatieverwerking (CFI), blijkens zijn 9de activiteitenverslag 2001-2002, in de periode van 1 december 1993 tot 30 juni 2002 aan het parket 4.562

au parquet 4.562 dossiers comportant des indices sérieux de blanchiment d'argent dont 1.953 (42,8%) proviennent du trafic de stupéfiants pour un montant de 1.983,98 euros.

Il faut donc que la puissance publique reprenne, dans le champ des drogues, le rôle arbitral qu'elle n'aurait jamais dû abandonner à un marché dont des segments entiers sont aujourd'hui aux mains de la grande criminalité. C'est indispensable, notamment à la lumière de la prise en otages de milliers d'usagers « aspirés » par la criminalité ou au moins compromis avec elle, ne fût-ce qu'à leur corps défendant au moment de l'achat. La réglementation est en outre la condition de réalisation d'une authentique prévention. Par elle, passent aussi nécessairement la création des conditions du « bon usage » des produits et le contrôle de leur qualité notamment.

Réglementer le cannabis n'est donc en aucun cas accepter, ni encore moins promouvoir cette drogue. C'est organiser le contrôle de sa distribution par la loi : c'est passer de la situation actuelle, où l'usage des drogues dites douces s'opère dans n'importe quelles conditions (de lieu, d'âge, de qualité, de quantité, etc.), à une situation où l'interdit est recadré, ce qui renforce sa crédibilité tout comme celle de l'État qui le pose. C'est donc aussi réhabiliter la loi là où trop de circulaires diffusées sans débat, trop de pratiques obscures, trop d'interprétations arbitraires ont débouché sur des politiques à géométrie variable, des stratégies incohérentes, des messages contradictoires et donc sur une action publique du pouvoir politique comme du pouvoir judiciaire totalement inefficace.

C'est enfin porter un coup significatif au marché mafieux du cannabis sur l'ensemble du territoire du pays et dans une région clef du trafic de drogues européen.

Le phénomène des drogues comporte en effet une importante dimension économique internationale. Le cannabis est un produit de base dont certaines régions du Sud ou de l'Est peuvent tirer de substantielles recettes (même si l'essentiel des bénéfices revient aux trafiquants). Ces cultures sont parfois aussi, pour ces pays, des arguments dans la négociation de leur dette et/ou de leur « ajustement » économique avec le FMI. Se reprofile donc, à propos des drogues, l'enjeu politique d'échanges commerciaux justes (cours équitables

dossiers overgezonden die ernstige aanwijzingen over witwaspraktijken bevatten; 1.953 (of 42,8 %) van die dossiers (voor een bedrag van 1.983,98 euro) houden verband met drugshandel.

De overheid behoort inzake drugs dus opnieuw op te treden als scheidsrechter, een taak die ze nooit had mogen overlaten aan een markt waarvan hele segmenten thans in handen zijn van de zware criminaliteit. Die koerswending is noodzakelijk, vooral als men denkt aan de gijzeling van duizenden drugsgebruikers die door de misdaadgroeperingen worden « aangezogen » of zich – zij het willens nillens bij de aankoop – ermee compromitteren. Een en ander reguleren is ook onontbeerlijk om tot daadwerkelijke preventie te komen en om het de voorwaarden te stellen voor een « verstandig » gebruik van drugs en met name de kwaliteit daarvan te controleren.

Regelgevend optreden inzake het gebruik van cannabis is dus hoegenaamd niet hetzelfde als die drug aanvaarden, en staat zeker niet gelijk met het promoten ervan. Alleen wordt gestreefd naar een bij wet geregelde controle op de distributie ervan. Bijgevolg stapt men af van de huidige toestand, waarbij zogenaamde soft drugs zonder enige controle (op verkooppunten, leeftijd, kwaliteit, hoeveelheden enzovoort) worden gebruikt. Thans streeft men naar een toestand waarbij de verbodsbepalingen opnieuw duidelijk worden afgebakend, waardoor de geloofwaardigheid ervan, maar ook die van de Staat die ze oplegt, toenemen. Zo krijgt ook de wet opnieuw het primaat, want al te veel circulaires die zonder enig voorafgaand debat werden verspreid, al te veel ondoorzichtige praktijken en willekeurige interpretaties hebben geleid tot zeer onbestendige beleidslijnen, onsamenhangende keuzes en tegenstrijdige boodschappen. Als gevolg daarvan treden zowel de politieke als de gerechtelijke overheid zeer ondoeltreffend op.

Ten slotte wordt met die regelgeving allicht een forse slag toegebracht aan de maffia, die de cannabismarkt beheerst in het hele land en in een regio die een draaischijf van de Europese drugshandel vormt.

Het drugsverschijnsel heeft immers een belangrijke internationale economische dimensie. Cannabis is een basisproduct dat voor een aantal oosterse en zuiderse landen een aanzienlijke bron van inkomsten is (zelfs al gaat het gros daarvan naar de sluikhandelaars). De cannabisteelt wordt door die landen soms ook aangevoerd als argument bij onderhandelingen met het I M F over hun schuldenlast en/of over hun economische « herschikking ». Ook inzake drugs blijkt dus andermaal de politieke noodzaak van billijke handelsbetrekkingen

des matières premières et des produits de base). Par ailleurs, des cultures alternatives doivent être mieux soutenues là où c'est souhaitable écologiquement et accepté par les cultivateurs.

Les connexions entre les phénomènes criminels que sont les trafics de drogues, d'armes, de voitures et d'êtres humains ne sont plus à démontrer. Ils apparaissent souvent dans des régions marquées par la surexploitation suicidaire des ressources environnementales et le mépris le plus cynique des ressources humaines (absence de démocratie et de protection sociale des travailleurs).

2. Constat de l'échec de la prohibition au regard de ses objectifs initiaux

Le problème des drogues croît, il ne se résorbe pas. Mâtinées ou non de dispositifs socio-médicaux ou socio-policiers, les mesures répressives appliquées jusqu'à présent au phénomène ne l'ont pas enravé. Les objectifs des législations internationale et belge en matière de drogues (limitation de la production et de la distribution des drogues, sauvegarde de l'hygiène et de la santé publiques) ne sont pas atteints et la situation s'est même gravement détériorée. La prohibition appliquée depuis plusieurs décennies a incontestablement échoué.

Régie par la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, la matière des stupéfiants est insérée dans les Codes au *verbo* «art de guérir». L'objectif de cette loi est et reste d'autoriser le gouvernement à réglementer et à surveiller, dans l'intérêt de l'hygiène et de la santé publique, l'importation, l'exportation, la fabrication, le transport, la détention, la vente et l'offre en vente, la délivrance et l'acquisition à titre onéreux ou à titre gratuit des substances qui seront visées dans pas moins d'une trentaine d'arrêtés royaux promulgués depuis 1930.

Cette loi prise dans l'intérêt de la santé publique ne concerne cependant pas le consommateur, l'usager de drogue ou la personne toxicomane; elle ne vise que le trafic de substances, notamment stupéfiantes.

Déjà en 1919, la Belgique avait ratifié la Convention internationale de l'opium du 23 janvier 1912 dont le but était de délimiter la production et la distribution de l'opium, de la morphine, de l'héroïne et de la cocaïne.

(correcte prijzen voor grondstoffen en basisproducten).

Waar dat ecologisch wenselijk is en door de landbouwers aanvaard wordt, zou voorts meer steun moeten worden verleend aan alternatieve teelten.

Het verband tussen misdaadverschijnselen als drugshandel, wapensmokkel, autozwendel en mensenhandel hoeft niet meer te worden aangetoond. Die verstregeling duikt vaak op in regio's die gekenmerkt worden door een waanzinnige, haast suïcidale uitputting van de natuurlijke rijkdommen en een onvoorstelbaar cynisch misprijzen voor de arbeidskrachten; democratie en sociale bescherming van de werknemers zijn daar onbestaand).

2. Het verbodsbeleid heeft zijn oorspronkelijke doelstellingen niet kunnen waarmaken

Het drugsprobleem raakt maar niet opgelost; integendeel, het neemt nog uitbreiding. Het verschijnsel kon niet tot staan worden gebracht met de tot dusver genomen repressieve maatregelen, die al dan niet vergezeld gingen van sociaal-medische of sociaal-politionele voorzieningen. De doelstellingen van de internationale en Belgische drugsregelgevingen (inperking van de drugsproductie en -distributie, bescherming van hygiëne en volksgezondheid) werden niet gehaald en de toestand is zelfs erg verslechterd. Het decennialang gevoerde verbodsbeleid heeft ontgezeglijk gefaald.

Het aspect «drugs» wordt geregeld bij de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdoovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica. Die wet staat in de wetboeken onder het lemma «geneeskunst». Ze had en heeft tot doel de regering in het belang van de hygiëne en de volksgezondheid te machtigen regelgevend op te treden en toezicht uit te oefenen inzake «de invoer, uitvoer, vervaardiging, het vervoer, het bezit, de verkoop en het te koop stellen, het afleveren of aanschaffen, mits betaling of kosteloos» van de stoffen die zijn bedoeld in een dertigtal koninklijke besluiten die sinds 1930 zijn uitgevaardigd.

Deze in het belang van de volksgezondheid uitgevaardigde wet houdt evenwel geen rekening met de gebruiker, drugsgebruiker of drugsverslaafde; ze heeft alleen betrekking op de handel in stoffen, met name verdoovende middelen.

Al in 1919 is België overgegaan tot de bekrachtiging van de Internationale opiumovereenkomst van 23 januari 1912, die ertoe strekte de productie en de distributie van opium, morfine, heroïne en cocaïne af te bakenen.

Jusqu'aux années '60 environ, l'objectif de notre législation était la répression du trafic : ce qu'il convenait de réglementer était la production, l'exportation, l'importation, l'achat et la vente d'une série de substances considérées comme dangereuses pour la santé publique.

A partir des années '60 et sous l'impulsion de la Convention unique faite à New-York le 30 mars 1961, il s'est agi aussi de réprimer «l'abus» de ces substances dont faisait partie, dès la première heure, le cannabis. Saisissant cette opportunité de poursuivre et de condamner les usagers de stupéfiants, le législateur va jusqu'il y a peu frapper des mêmes peines l'utilisateur d'un gramme de cannabis et le dealer de 100 grammes d'héroïne.

La loi du 4 avril 2003 a néanmoins introduit des peines distinctes pour la détention de cannabis à des fins de consommation personnelle. Ainsi, l'utilisateur simple de cannabis qui n'occasionne aucune nuisance publique, ne peut dorénavant que se voir infliger une peine de police et non plus une peine correctionnelle.

Les objectifs déclarés de la loi du 9 juillet 1975, à savoir la diminution du trafic de stupéfiants et par voie de conséquence l'éradication de l'usage abusif ou non de ces mêmes stupéfiants, ne sont pas atteints; les statistiques révèlent en effet un accroissement constant du trafic de tous les stupéfiants ainsi que l'apparition de nouvelles drogues de synthèse.

Les récentes lois du 4 avril et du 3 mai 2003 ne risquent pas d'inverser la tendance. En effet, les changements apportés à la loi du 24 février 1921 sont mineurs. Mise à part la suppression de l'incrimination de l'usage en groupe, tous les comportements visés par la loi restent répréhensibles et susceptibles d'être sanctionnés par des peines ou des peines d'emprisonnement, y compris la détention de cannabis. La répression a même été augmentée pour les comportements qui ne sont pas liés à l'usage de cannabis puisque le juge a dorénavant l'obligation et non plus la faculté de cumuler les peines d'emprisonnement et d'amende.

L'augmentation des saisies de drogue par la police ne semble influencer en rien la progression du marché. Selon l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (O.E.D.T.), le nombre de saisies en matière de cannabis a augmenté régulièrement depuis 1985 dans l'Union européenne pour atteindre un maximum de 853 tonnes en 1998.

Tot omstreeks de jaren zestig was het er de wetgever om te doen de sluikhandel te bestraffen; er moest regelgevend worden opgetreden ten aanzien van de productie, uitvoer, invoer, aankoop en verkoop van stoffen die als een gevaar voor de volksgezondheid werden beschouwd.

Vanaf de jaren '60 en onder impuls van het op 30 maart 1961 te New York opgemaakte Enkelvoudig Verdrag, wou men ook bestraffend optreden tegen het onrechtmatig gebruik van die stoffen, waaronder meteen cannabis gerekend werd. De wetgever heeft de gelegenheid te baat genomen om de drugsgebruikers te vervolgen en te veroordelen, zodat tot voor kort iemand die 1 gram cannabis gebruikte en iemand die 100 gram heroïne dealde, op dezelfde wijze werden bestraft.

De wet van 4 april 2003 stelde echter afzonderlijke straffen in voor het bezit van cannabis voor persoonlijk gebruik: een gewone gebruiker van cannabis die geen openbare overlast veroorzaakt mag bijgevolg voortaan niet langer een correctionele straf, maar enkel nog een politiestraf worden opgelegd.

De uitdrukkelijk omschreven oogmerken van de wet van 9 juli 1975, met name de terugdringing van de drugs-handel en bijgevolg de uitroeiing van het al dan niet rechtmatige gebruik van diezelfde verdovende middelen, werden niet eens bereikt; de statistieken wijzen immers op een constante toename van de handel in alle verdovende middelen alsmede op het verschijnen van nieuwe synthesesdrugs.

De pas in werking getreden wetten van 4 april 2003 en 3 mei 2003 zullen het tij hoogstwaarschijnlijk niet kunnen keren. De in de wet van 24 februari 1921 aangebrachte wijzigingen zijn immers miniem. Hoewel het gebruik in groep niet langer strafbaar is, zijn de in de wet bedoelde feiten nog steeds strafbaar en kunnen ze worden bestraft met (gevangenis)straf; dat geldt ook voor het bezit van cannabis. De straffen voor feiten die niet aan cannabisgebruik zijn gerelateerd werden zelfs verzwaaard, aangezien de rechter niet langer de mogelijkheid, maar wel de verplichting heeft zowel gevangenisstraffen als geldboetes op te leggen.

Het toenemend aantal inbeslagnemingen van drugs door de politie blijkt de verdere groei van de markt hoegenaamd niet te beïnvloeden. Volgens het Europees waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) nam het aantal inbeslagnames van cannabis sinds 1985 in de Europese Unie gestadig toe, met een maximum van 853 ton in 1998.

Faute de s'abattre sur les trafiquants, la répression a très rapidement amené une surpopulation pénitentiaire due à l'augmentation constante des mandats d'arrêt et des peines infligés pour l'essentiel à des consommateurs-revendeurs, voire à de simples usagers. Selon le Service de politique criminelle du ministère de la Justice, en 1994, «22 % des condamnations à une peine d'emprisonnement ferme en matière de stupéfiants concernaient des faits de consommation sans autre infraction (ni de trafic, ni de droit commun)».

La circulaire du collège des procureurs généraux du 8 mai 1998 a apporté des modifications à la politique de poursuite en ce qui concerne la consommation de drogues douces. La priorité la moins importante a ainsi été accordée à la détention de cannabis. Alors que pour la catégorie « détention illicite de stupéfiants », on notait, dans les statistiques criminelles, une augmentation de 6% entre 1996 et 1997, on constate que les chiffres stagnent en 1998, par suite de la circulaire. Les chiffres de la catégorie « consommation illicite », qui augmentaient encore de 20% en 1996-1997, ont baissé de 10% en 1998. La consommation et la détention de stupéfiants constituaient, en 1996-1997, plus de 70% des poursuites liées à la toxicomanie, poursuites qui constituent, à leur tour, 5% de l'ensemble des infractions. Il ressort de ces chiffres que la politique de répression n'a pas permis d'éradiquer la toxicomanie et qu'elle a, d'une certaine manière, même eu un effet contre-productif, du fait que les services de recherche ont dû consacrer une part relativement importante de leur temps à poursuivre des consommateurs, qui n'avaient commis aucune autre infraction.

Loin d'éradiquer le phénomène, la répression a donc jeté en prison toute une catégorie de citoyens qui, aux dires du personnel pénitentiaire et des directions, n'ont rien à y faire. Elle a fini par introduire la drogue à l'intérieur de la prison, qui est devenue l'un des lieux de notre société où la pression à la consommation de drogues est la plus violente.

Malgré les recommandations des conventions internationales, la Belgique n'a, à aucun moment, mis sur pied les infrastructures sanitaires, sociales, psychologiques quantitativement et qualitativement vraiment adaptées à la prise en charge des personnes toxico-manes.

Doordat de beteugeling niet eenzijdig op de drugs-handelaars werd toegespitst, raakten de gevangenis-sen binnen de kortste keren overvol door de constante stijging van het aantal arrestatiebevelen en het aantal opgelegde straffen. Het gros van die nieuwe gevangenis-populatie bestaat dan ook uit gebruikers-dealers, zelfs uit gewone gebruikers. Volgens de Dienst strafrechtelijk beleid van het ministerie van Justitie had 22 % van de in 1994 in drugszaken uitgesproken veroordelingen tot een gevangenisstraf zonder uitstel betrekking op het gebruik zonder enig bijkomend misdrijf (noch inzake handel, noch gemeenrechtelijk).

De omzendbrief van het college van procureurs-generaal d.d. 8 mei 1998 wijzigde het vervolgingsbeleid inzake het gebruik van soft drugs. Zo werd aan het bezit van cannabis de laagste prioriteit gegeven. Terwijl de categorie «wederrechtelijk bezit van verdovende middelen» in de criminaliteitsstatistieken tussen 1996 en 1997 een stijging vertoonde van maar liefst 6%, noteerde men in 1998, als gevolg van de omzendbrief, stagnerende cijfers. De categorie «wederrechtelijk gebruik», die in 1996-1997 nog met 20 % steeg, liep in 1998 met 10% terug. Gebruik en bezit van verdovende middelen maakten in 1996-1997 meer dan 70% uit van de drugsgerelateerde vervolgingen, die op hun beurt 5% van het aantal misdrijven uitmaken. Uit deze cijfers kan men wellicht concluderen dat het bestraffingsbeleid het drugsgebruik niet heeft uitgeroeid en in zekere zin zelfs contraproductief heeft gewerkt omdat de speurdiensten een relatief groot gedeelte van hun tijd moesten besteden aan het vervolgen van gebruikers, die geen bijkomend misdrijf hadden gepleegd.

Het bestraffingsbeleid heeft het verschijnsel dus zeker niet uitgeroeid; wel heeft het tot gevolg gehad dat een hele categorie burgers in de gevangenis zijn beland hoewel zij daar volgens het personeel en het bestuur van de strafinrichtingen niets te zoeken hebben. Dat beleid heeft er uiteindelijk ook toe geleid dat drugs binnengesmokkeld worden in de gevangenis, die tegenwoordig een van de plaatsen is waar het sterkst wordt aangezet tot drugsgebruik.

Ondanks de aanbevelingen van de internationale overeenkomsten werd in België nooit werk gemaakt van een sanitaire, sociale en psychologische infrastructuur die kwantitatief en kwalitatief werkelijk geschikt is voor de opvang van drugsverslaafden.

3. Effets pervers de la prohibition

La prohibition des drogues a par ailleurs généré une impressionnante série d'effets pervers dans le champ de l'économie, de la sécurité publique et des pratiques judiciaires et policières.

a) La prospérité croissante des organisateurs criminels de circuits économiques parallèles

C'est la prohibition qui, par la simple loi du marché, est à l'origine de l'augmentation faramineuse du prix des drogues. Les profits gigantesques générés par le trafic de ces produits se mesurent en centaines de milliards de dollars (le chiffre d'affaire annuel du trafic de drogues se monterait à quelque 300 milliards de dollars, dont près de la moitié sont réalisés en Europe et aux États-Unis).

La réinjection de ces profits dans les circuits financiers dits propres permet à certains narco-trafiquants de contrôler des secteurs entiers de l'économie. Pablo Escobar entendait personnellement épouser la dette extérieure de la Colombie, soit une ardoise de 17 milliards de dollars.

Le prix de vente sur les marchés américains et occidentaux permet une surexploitation accrue des paysans du tiers monde, qui vendent les produits de base comme l'opium, la coca ou le cannabis à des prix dérisoires.

La drogue provient souvent des régions politiquement les plus instables du globe et sert souvent de monnaie d'échange contre des armes.

b) Des problèmes de sécurité publique générés par la prohibition

Affirmant que la drogue n'est pas interdite parce qu'elle est dangereuse mais qu'elle est dangereuse parce qu'elle est interdite, M. Georges Apap (procureur de la République à Valence) soulignait déjà le deuxième effet pervers de la prohibition, l'apparition d'une délinquance spécifique liée au besoin de produits très chers consommés par des couches de la population qui n'ont pas les moyens de se les procurer.

La prohibition a donc également comme conséquence de stigmatiser et d'exclure socialement des citoyens qu'elle (r)envoie dans la délinquance et dans la clandestinité. Ceux d'entre nous qui sont les plus démunis au plan économique, social, ou familial connaîtront, après la galère, le circuit judiciaire et pénitentiaire, le

3. Kwalijke neveneffecten van het verbodsbeleid

Het verbodsbeleid inzake drugs heeft een indrukwekkende reeks kwalijke neveneffecten gehad op het gebied van de economie, de openbare veiligheid en de gerechtelijke en politieke praktijken.

a) De toenemende rijkdom van de misdadigers die parallelle economische circuits opzetten

Alleen al wegens de wet van vraag en aanbod heeft de prohibitie in een fabelachtige stijging van de drugsprijzen geresulteerd. De kolossale winsten uit de drugs-handel lopen in de miljarden dollar (de huidige jaar-omzet zou nagenoeg 300 miljard dollar bedragen, waarvan zowat de helft in Europa en de Verenigde Staten wordt gegenereerd).

De overheveling van die winsten naar de zogenaamde financiële bovenwereld brengt mee dat bepaalde drugsbaronnen hele sectoren van de economie controleren. Pablo Escobar wou zelf de buitenlandse schuld van Colombia, zijnde 17 miljard dollar, delgen.

De verkoopprijs op de Amerikaanse en de westerse markten zet de deur wijd open voor een nog grotere uitbuiting van de boeren uit de derde wereld, die de basisproducten (opium, coca of cannabis) tegen bijzonder lage prijzen verkopen.

De meeste grondstoffen voor drugs komen uit 's werelds politiek minst stabiele regio's en worden vaak aangewend als ruilmiddel om wapens te verwerven.

b) Problemen op het vlak van de openbare veiligheid ten gevolge van het verbodsbeleid

Met zijn stelling dat drugs niet verboden zijn omdat ze gevaarlijk zijn, maar dat ze gevaarlijk zijn omdat ze verboden zijn, wees de heer Georges Apap (procureur van de Republiek te Valence (F)) meteen op het tweede kwalijke neveneffect van de prohibitie, namelijk het opduiken van een specifieke vorm van misdaad die te wijten is aan de behoefte bij bepaalde lagen van de bevolking om zeer dure aankopen te doen, hoewel ze daarvoor de middelen niet hebben.

Dat verbod heeft dus ook tot gevolg dat bepaalde burgers worden gestigmatiseerd en maatschappelijk uitgesloten; ze worden (opnieuw) naar de misdaad of de clandestiniteit gedreven. De economisch, maatschappelijk of familiaal minst gegoeden onder ons zullen na al hun ellende in aanraking komen met het ge-

casier judiciaire et donc une exclusion plus dramatique sans doute que celle qui a présidé à leur première prise de produits interdits.

Il est réducteur de penser que le problème des stupéfiants est un problème d'offre, il serait bon également de s'interroger sur les raisons de la demande.

c) Une évolution législative préoccupante

La loi du 9 juillet 1975 instaure, outre une aggravation exceptionnelle des peines, toute une série de dérogations au droit commun.

Elle introduit en effet de nouvelles infractions comme l'incitation à l'usage (que la jurisprudence étend au prêt d'une cigarette de haschisch). Elle augmente les peines et les amendes, allant jusqu'à la réclusion de 15 à 20 ans. Elle vise les médecins et les paramédicaux. Elle instaure de nouvelles peines de confiscation. Elle incite à la délation (article 6). Elle remet en cause le principe de l'inviolabilité du domicile (y compris pour quelques grammes de haschisch) en permettant des perquisitions à toute heure du jour ou de la nuit, là où seraient entreposés des stupéfiants ou là où il serait fait usage en groupe de ces substances (article 7). Elle crée une nouvelle catégorie de délinquants, celle de récidiviste spécifique (article 5), pouvant se superposer à la récidive générale prévue par l'article 54 du Code pénal.

Enfin, le 18 mars 1993, la Belgique a approuvé la Convention du 19 juin 1990 d'application de l'Accord de Schengen, dont l'article 54 dispose qu'«une personne qui a été définitivement jugée par une Partie contractante ne peut pour les mêmes faits, être poursuivie par une autre Partie contractante». Rien de plus normal quant à l'application du principe *non bis in idem*.

Ce principe, garanti par l'article 13 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, est érodé par la circulaire ministérielle du 24 avril 1995 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale, qui confirme la rigoureuse application en droit belge de l'article 36 de la Convention unique du 30 mars 1961, selon lequel, en matière de trafic de stupéfiants, «chacune des infractions (...) sera considérée comme une infraction distincte si ces infractions sont commises dans des pays différents».

recht en de gevangenis en ze zullen moeten leven met een strafblad, wat aanleiding zal geven tot een nog radicaler uitsluiting dan die welke hen ertoe heeft gebracht voor het eerst naar verboden producten te grijpen.

Stellen dat het probleem van de verdovende middelen een probleem van aanbod is, zou een te sterke vereenvoudiging zijn. Men mag ook de vraagzijde niet uit het oog verliezen.

c) Een verontrustende ontwikkeling in de wetgeving

In de wet van 9 juli 1975 worden, naast een uitzonderlijke verzwaring van de straffen, een hele reeks afwijkingen van het gemeenrecht ingesteld.

Ze introduceert immers nieuwe misdrijven zoals de aansporing tot het gebruik (dat de rechtspraak uitbreidt tot het aanbieden van een hasj-sigaret). De straffen en de geldboetes worden opgetrokken; zo zijn straffen van 15 tot 20 jaar opsluiting mogelijk. De wet heeft betrekking op artsen en paramedici. In de wet worden tevens nieuwe straffen inzake verbeurdverklaring uitgewerkt. Ze spoort aan tot verklikking (artikel 6), zet (zelfs voor een paar gram hasj) het beginsel van de onschendbaarheid van de woning op de helling door huiszoekingen op elk tijdstip van de dag of de nacht toe te staan op plaatsen waar verdovende middelen zouden zijn opgeslagen of in groep zouden worden gebruikt (artikel 7), en ze creëert een nieuwe categorie misdadigers, namelijk die van de specifieke recidivist (artikel 5), die kan komen bovenop de algemene strafbare herhaling, waarin artikel 54 van het Strafwetboek voorziet.

Ten slotte is België op 18 maart 1993 overgegaan tot de goedkeuring van de Overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van het Akkoord van Schengen; artikel 54 daarvan bepaalt dat «een persoon die bij onherroepelijk vonnis door een Overeenkomstsluitende Partij is berecht door een andere Overeenkomstsluitende Partij niet (kan) worden vervolgd ter zake van dezelfde feiten». Dat is de logica zelf in het licht van het *non bis in idem*-beginsel.

Dat in artikel 13 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering vastgelegde beginsel wordt uitgehold door de ministeriële omzendbrief van 24 april 1995 betreffende de gerechtelijke samenwerking in strafzaken. Die omzendbrief bevestigt immers de strikte toepassing in Belgisch recht van artikel 36 van het Enkelvoudig Verdrag van 30 maart 1961. Volgens dat verdrag worden, inzake handel in verdovende middelen, de «*strafbare feiten, indien deze in verschillende landen zijn begaan, als afzonderlijke strafbare feiten beschouwd*».

d) Une inquiétante dérive des pouvoirs exécutif et judiciaire

Si les directives de politique criminelle se sont jusqu'à présent peu attachées à définir les lignes de conduite en matière de politique de poursuites, le contenu « stupéfiants » y fait exception. Ainsi, en quelques années, trois directives relatives à la politique des poursuites ont été prises, l'une en 1993 (directive générale du collège des procureurs généraux réunis sous la présidence du ministre de la Justice relative à la politique criminelle commune en matière de toxicomanie du 26 mai 1993), l'autre en 1998 (directive commune du ministre de la Justice et du collège des procureurs généraux relative à la politique des poursuites en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites du 8 mai 1998) et récemment en 2003 (directive ministérielle relative à la politique des poursuites en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites).

Ces directives ne semblent certes pas modifier de manière fondamentale le paysage judiciaire en matière de stupéfiants. Ainsi, la directive de 1993 n'a été que peu appliquée faute d'être praticable : elle prévoit qu'aucun dossier ne peut faire l'objet d'un classement sans suite immédiat et recommande de ne faire aucune distinction, dans le traitement pénal des usagers, selon le type de substance consommée. La directive de 1998, quant à elle, n'a fait que coucher sur papier les différentes réactions que peut adopter le parquet dans les dossiers de stupéfiants et la pratique des procès-verbaux simplifiés semble peu répandue au sein des services verbalisants¹.

Ces directives n'en posent pas moins problème. Tout d'abord, un constat identique peut être posé quant aux deux directives de 1993 et 1998 : contrairement à leur objectif de départ, elles n'assurent pas l'uniformité des poursuites, ce qui peut se révéler contraire au principe d'égalité des citoyens devant la loi. Ensuite, elles affirment l'autonomie et la responsabilité des parquets et de la police dans la gestion pénale de la problématique des stupéfiants en leur laissant décider s'il est opportun ou non d'appliquer la norme pénale en fonction des caractéristiques socio-individuelles attachées à l'individu.

d) Een zorgwekkende ontsporing van de uitvoerende en de rechterlijke macht

Tot dusver hebben de richtlijnen inzake het te voeren strafbeleid weliswaar weinig aandacht besteed aan het uitstippelen van beleidslijnen op het stuk van de vervolging, maar drugsmisdrijven vormen daarop een uitzondering. Zo werden in enkele jaren tijds drie richtlijnen over het vervolgingsbeleid aangenomen: een eerste in 1993 (algemene richtlijn van 26 mei 1993 van het door de minister van Justitie voorgezeten college van de verenigde procureurs-generaal over het gemeenschappelijk stafbeleid inzake drugsverslaving), een tweede in 1998 (gemeenschappelijke richtlijn van 8 mei 1998 van de minister van Justitie en van het college van procureurs-generaal over het vervolgingsbeleid inzake de inhechtenisneming en de detailverkoop van illegale drugs), en recentelijk in 2003 een derde (de «ministeriële richtlijn betreffende het vervolgingsbeleid inzake het bezit van en de detailhandel in illegale verdovende middelen»).

De voormelde richtlijnen blijken het gerechtelijk landschap op het stuk van het drugsbeleid niet fundamenteel te wijzigen. Zo werd de richtlijn van 1993 maar zelden toegepast omdat zulks praktisch niet haalbaar bleek: ze bepaalt immers dat geen enkel dossier meteen mag worden geseponneerd en ze beveelt aan om, bij de strafrechtelijke behandeling van de gebruikers, geen onderscheid op grond van het gebruikte product te maken. Wat de richtlijn van 1998 betreft, die had als enige verdienste de diverse manieren op papier te zetten waarop het parket ten opzichte van drugsgelieerde dossiers kan reageren; de praktijk om vereenvoudigde processen-verbaal op te stellen, blijkt voorts bij de verbaliserende instanties nog maar weinig ingang te hebben gevonden¹.

Dat neemt niet weg dat voormelde richtlijnen problemen doen rijzen. Een eerste vaststelling geldt beide richtlijnen van 1993 en 1998: in tegenstelling tot de oorspronkelijke doelstelling ervan, leiden zij niet tot een eenvormig vervolgingsbeleid, wat strijdig kan zijn met het beginsel naar luid waarvan alle burgers gelijk zijn voor de wet. Vervolgens bevestigen zij de autonomie en de verantwoordelijkheid van de parketten en van de politie inzake de strafrechtelijke behandeling van de drugsproblematiek en laten zij het aan hen over te beslissen of het al dan niet opportuun is de in het strafrecht gehanteerde normen te moduleren al naar gelang van het specifieke persoonlijke en sociale profiel van een individu.

¹ Voyez les évaluations du Service de la politique criminelle.

¹ Zie de evaluaties van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid.

Quant à la directive du 16 mai 2003, si elle demande aux services de police de ne pas dresser procès-verbal en cas de détention de cannabis pour consommation personnelle, encore faut-il ne pas être un consommateur problématique ni causer de nuisances publiques.

Enfin, il convient de préciser que la manière dont tant la directive de 1998 que celle de 2003 ont été annoncées par le gouvernement et ensuite relayées par les médias a été extrêmement confuse, faisant croire à une certaine tolérance voire à la dépénalisation de fait l'usage de cannabis. Les jeunes sont ainsi aujourd'hui persuadés de pouvoir fumer du cannabis en toute impunité. Cette absence de la précision qui doit normalement s'attacher à toute norme pénale donne lieu à de nombreuses disparités dans l'application de la loi, sources d'arbitraire et d'insécurité juridique.

Ainsi si les lois des 4 avril et 7 mai 2003 maintiennent l'incrimination de la détention de cannabis, la directive du 16 mai 2003 demande cependant aux services de police de ne pas dresser procès-verbal mais de procéder à un simple enregistrement policier en cas de détention de cannabis pour consommation personnelle. C'est non seulement contraire à tous les principes régissant la procédure pénale – y compris ceux introduits récemment par la loi Franchimont – mais cela ouvre la porte au classement policier que l'on a toujours voulu combattre. En outre, ces règles ne sont pas applicables dès que la détention de cannabis s'accompagne de nuisances publiques ou est à l'origine d'une consommation problématique, notions aux contours plus que flous.

En ce qui concerne la notion de consommation problématique, il appartient aux services de police de déterminer si elle se trouve face à un consommateur présentant des indices de consommation problématique sur la base de la batterie de tests standardisés prévue par la loi du 16 mars 1999 en vue de réprimer la conduite sous l'influence de stupéfiants et de la circulaire du 5 décembre 2000 du ministre de la Justice. Outre qu'il ne ressort pas à la compétence des policiers de poser un diagnostic quant au caractère présumé problématique d'une consommation de cannabis, ces tests ne sont révélateurs que de l'influence de la prise de drogues sur l'aptitude à conduire mais en aucune façon d'un usage éventuellement problématique. La confusion entre les secteurs de la justice et de la santé est également maintenue au niveau des parquets et des juges par la création de nouvelles figures que sont les « cases manager » Justice et les « cases manager » Santé.

Met de richtlijn van 16 mei 2003 worden de politiediensten gevraagd geen proces-verbaal op te stellen wegens cannabisbezit voor eigen gebruik, maar het mag daarbij niet gaan om een problematisch gebruiker en die mag ook geen openbare overlast veroorzaken.

Ten slotte zij gepreciseerd dat de manier waarop zowel de richtlijn van 1998 als die van 2003 door de minister van Justitie werden aangekondigd, alsook de berichtgeving daarover achteraf in de media, uitermate verwarrend waren en de indruk wekten als zou cannabisgebruik enigszins worden gedoogd en zelfs uit het strafrecht worden gelicht. Zo zijn de jongeren er vandaag de dag van overtuigd dat zij volkomen strafeloos cannabis mogen roken. Dat gebrek aan nauwkeurigheid die normaliter bij de instelling van iedere norm geboden is, geeft aanleiding tot heel wat afwijkende toepassingen van de wet, wat een bron van willekeur en rechtsonzekerheid vormt.

De wetten van 4 april 2003 en 7 mei 2003 handhaven weliswaar de strafbaarheid van het cannabisbezit, maar de richtlijn van 16 mei 2003 vraagt aan de politiediensten geen proces-verbaal op te stellen en, zo het gaat om cannabisbezit voor eigen gebruik, zich louter te beperken tot een registratie door de politie. Zulks is niet alleen in strijd met alle beginselen van de strafrechtspleging, ook met die welke onlangs door de wet-Franchimont werden ingesteld, het zet tevens de deur open voor de seponering door de politie, wat men steeds heeft willen tegengaan. Bovendien zijn die regels niet van toepassing als het cannabisbezit gepaard gaat met openbare overlast of aanleiding geeft tot een problematisch gebruik, beiden begrippen die zeer vaag zijn.

Inzake «problematisch gebruik» komt het de politiediensten toe na te gaan of ze te maken hebben met een gebruiker die tekenen vertoont van problematisch gebruik, aan de hand van enerzijds de gestandaardiseerde testbatterij waarin de wet van 16 maart 1999 voorziet teneinde het rijden onder invloed van drugs te beteugelen en anderzijds de circulaire van de minister van Justitie van 5 december 2000. Naast het feit dat de politieagenten niet bevoegd zijn om een diagnose te stellen over een verondersteld problematisch cannabisgebruik kan aan de hand van die tests wel worden bepaald welke invloed het nemen van drugs heeft op de rijvaardigheid, maar kan in geen geval een eventueel problematisch gebruik worden aangetoond. De verwarring tussen de sector van de justitie en die van de gezondheid wordt ook in stand gehouden op het niveau van de parketten en de rechters, nu is voorzien in de nieuwe functies van «justitiële case managers» en «case managers gezondheid».

La notion de nuisances publiques pose également problème dans la mesure où elle vise entre autres « les nuisances sonores engendrées par l'ouverture et la fermeture des portières des voitures, camions et autocars, par les moteurs qui tournent, par le chargement et déchargement des produits du tabac, les dommages et les atteintes aux propriétés privées avoisinantes, le dépôt sauvage d'immondices ou encore le bruit dans les cafés, le fait de laisser les fenêtres et les portes ouvertes ou le comportement des clients de cafés ».

D'autres questions soulignent encore le manque de précision attaché à certains comportements et le risque d'insécurité juridique qui en découle. Ainsi, concernant la quantité de cannabis qu'une personne majeure peut détenir en vue de consommation personnelle, la directive stipule qu'il faut entendre par détention pour usage personnel « la détention de cannabis qui peut être consommée en une seule fois ou, au maximum en 24 heures » tout en précisant que la détention d'une quantité de cannabis ne dépassant pas le seuil de trois grammes doit être considérée comme relevant de l'usage personnel. En ce qui concerne la culture de cannabis, pourtant autorisée dans le cadre d'une consommation personnelle, la directive précise toutefois qu'un procès-verbal sera toujours dressé « lorsque l'infraction porte sur la culture de plants femelles de cannabis ».

e) *De très contestables pratiques policières*

Infiltrer le milieu des usagers pour en principe remonter jusqu'aux pourvoyeurs de drogue a été prôné et encouragé. Ces infiltrations n'ont permis que très rarement l'arrestation d'un grand trafiquant, mais elles ont avalisé une politique de provocation à la commission du délit par des indicateurs ou des policiers en civil, notamment lors d'opérations de pseudo-achats. Bien que la loi du 6 janvier 2003 ait légalisé certaines méthodes particulières de recherche, il n'en subsiste pas moins d'énormes problèmes.

4. Marge de manoeuvre politique et juridique dont la Belgique dispose pour modifier la législation.

a) *Marge d'action politique*

Les arguments avancés par les partisans du *statu quo* en matière de politique des drogues décrivent en

Ook het begrip «openbare overlast» doet problemen rijzen aangezien het betrekking heeft op onder meer «overmatige lawaaihinder, door frequent open- en dichtslaande deuren van auto's, vrachtwagens en autocars, door draaiende motoren, door het laden en lossen van tabakswaaren, door beschadigingen en besmeuringen van de aanpalende particuliere eigendommen, door sluikstorten, geluid in het café, het openhouden van ramen en deuren en het gedrag van cafébezoekers.».

Andere vragen wijzen nog op het gebrek aan nauwkeurigheid inzake sommige gedragingen en het risico van rechtsonzekerheid dat eruit voortvloeit. Zo bepaalt de richtlijn in verband met de hoeveelheid cannabis die een meerderjarige mag bezitten voor eigen gebruik, dat onder bezit voor eigen gebruik moet worden verstaan «het bezit van een hoeveelheid cannabis die in een enkele keer of binnen maximum 24 uur kan worden gebruikt», en geeft ze terzelfder tijd aan dat het bezit van een hoeveelheid cannabis die de drempel van drie gram niet te boven gaat, moet worden beschouwd als bezit voor persoonlijk gebruik. Wat de teelt van cannabisplanten betreft, die nochtans in het kader van een persoonlijk gebruik toegestaan is, preciseert de richtlijn echter dat steeds een proces-verbaal zal worden opgesteld «ingeval het misdrijf betrekking heeft op vrouwelijke cannabisplanten».

e) *Uiterst betwistbare politionele praktijken*

De infiltratie van het milieu der drugsgebruikers, in principe om de drugsleveranciers op het spoor te komen, werd voorgestaan en aangemoedigd. Die infiltraties hebben evenwel slechts zelden tot de aanhouding van een drugsbaron geleid, maar stimuleerden wel het beleid dat erin bestond tipgevers of politieagenten in burger een misdrijf te doen uitlokken, met name naar aanleiding van pseudo-aankopen. Hoewel de wet van 6 januari 2003 bepaalde bijzondere opsporingsmethoden bij wet heeft bekrachtigd, zijn er nog steeds aanzienlijke problemen.

4. Politieke en juridische speelruimte waarover België beschikt om de wetgeving te wijzigen

a) *Speelruimte op het vlak van de concrete beleidsvoering*

De voorstanders van een *status quo* inzake drugsbeleid voeren doorgaans aan dat België geïsoleerd zou

général la Belgique comme un pays qui s'isoleraït si elle réglementait le cannabis. Ces arguments sont de mauvaise foi. La plupart des pays ont connu des changements législatifs ou des tentatives de dépénalisation prétorienne qui montrent qu'il existe de réelles marges d'action politique, notamment en Europe.

Aux États-Unis, la Commission Shafer mise en place par le Président Nixon, a proposé dans son premier rapport, de décriminaliser la possession et la vente du cannabis en vue de l'usage.

Ainsi, selon l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (O.E.D.T.) :

En Espagne, en Italie et au Portugal, on ne prévoit pas de peine en cas de détention de drogue pour usage personnel. Les autorités appliquent davantage des sanctions administratives: avertissement, amende ou, plus particulièrement en Italie, suspension du permis de conduire. Lorsqu'une accoutumance est constatée, un traitement est requis.

Depuis 2001, la législation luxembourgeoise ne prévoit qu'une amende pour la consommation de cannabis, son transport, sa détention et son acquisition en vue d'une consommation personnelle.

Au Danemark, en Allemagne et en Autriche, la législation et les directives stipulent que les primocontrevenants convaincus de détention illicite de drogue, en particulier de cannabis, ne doivent pas être sanctionnés. Au lieu de cela, ils sont «invités» à cesser leur consommation, invitation souvent assortie d'avertissements ou de mesures de contrôle judiciaire.

Aux Pays-Bas, la détention de quantités réduites de cannabis pour usage personnel est interdite par la loi, mais tolérée dans certaines circonstances.

En Irlande, la détention de cannabis est passible d'une amende lors de la première ou de la deuxième condamnation, mais une peine d'emprisonnement est possible à partir de la troisième infraction.

Au Royaume-Uni, le ministre de l'intérieur a suggéré en 2001 de faire passer le cannabis de la classe B à la classe C afin que la détention de cannabis pour usage ne soit plus à l'avenir une infraction donnant lieu à une arrestation.

raken mocht ons land een regelgeving voor cannabis uitwerken. Die argumenten berusten op kwade trouw. In de meeste landen werden de wetten gewijzigd of werden pogingen ondernomen om drugsgerelateerde feiten tot elke prijs uit het strafrecht te lichten, wat met name in Europa op een reële speelruimte op het vlak van de concrete politieke beleidsvoering wijst.

In de Verenigde Staten heeft de door president Nixon ingestelde commissie-Shafer in haar eerste rapport voorgesteld het bezit en de verkoop van cannabis voor eigen gebruik uit de criminele sfeer te lichten.

Het Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving (EWDD) geeft het volgende aan.

In Spanje, Italië en Portugal wordt geen straf opgelegd in geval van drugsbezit voor persoonlijk gebruik. De overheid legt meer administratieve sancties op: waarschuwing, geldboete of, meer bepaald in Italië, intrekking van het rijbewijs. Als een verslaving wordt vastgesteld, is een behandeling vereist.

Sinds 2001 voorziet de Luxemburgse wetgeving alleen nog in een geldboete voor het gebruik, het transport, het bezit en het aankopen van cannabis voor persoonlijk gebruik.

In Denemarken, Duitsland en Oostenrijk bepalen de wetgeving en de richtlijnen dat degenen die voor de eerste maal schuldig worden bevonden aan illegaal bezit van drugs, in het bijzonder van cannabis, niet moeten worden bestraft. In plaats daarvan worden ze «verzocht» hun gebruik te staken. Dat verzoek gaat vaak gepaard met waarschuwingen of maatregelen van gerechtelijk toezicht.

In Nederland is het bezit van beperkte hoeveelheden cannabis voor persoonlijk gebruik bij wet verboden maar het wordt in bepaalde omstandigheden gedoogd.

In Ierland kan wegens cannabisbezit een geldboete worden opgelegd bij de eerste of de tweede veroordeling, maar vanaf de derde overtreding is een gevangenisstraf mogelijk.

In het Verenigd Koninkrijk heeft de minister van Binnenlandse Zaken in 2001 gesuggereerd cannabis over te brengen van klasse B naar klasse C, zodat het cannabisbezit voor eigen gebruik niet langer een misdrijf zou zijn die aanleiding geeft tot een aanhouding.

En France, une directive de 1999 recommande une intervention limitée à une mise en garde pour les délits de consommation de drogue.

b) Conformité de la présente proposition aux conventions internationales

Avec de nombreux experts néerlandais, canadiens et australiens, nous défendons l'idée qu'une législation réglementant le cannabis ne contreviendrait nullement aux normes internationales en vigueur : la modification des conventions est donc souhaitable, mais non indispensable. Les exceptions à la prohibition générale qui figurent à l'article 4, c) de la Convention unique du 30 mars 1961 permettent d'instaurer un système de réglementation : les termes «fins médicales et scientifiques» incluent la notion de «protection de la santé publique» telle qu'elle se retrouve à l'article 22 de la Convention unique. Or, la protection de la santé publique commande la fin de la prohibition du cannabis vu les effets pervers sanitaires de cette prohibition (consommation de produits de mauvaise qualité, consommation non régulée socialement vu la marginalisation des usagers, etc.)²

Nous proposons concrètement de donner substance, en droit belge, à l'article 28. 1. de la Convention unique qui dispose que : «si une Partie autorise la culture de la plante de cannabis en vue de la production de cannabis ou de résine de cannabis, elle lui appliquera le régime de contrôle prévu à l'article 23 en ce qui concerne le contrôle du pavot à opium.»

Cet article 23 prévoit la création d'un Organisme national de l'opium pour les États qui autorisent «la culture du pavot à opium en vue de la production d'opium». Nous souhaitons qu'en application de l'article 28.1., la Belgique crée un Office fédéral du cannabis pour réguler la culture, la fabrication et la distribution du cannabis et de ses dérivés. Cet Office fera partie du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement.

² Cfr Mario LAP, «Response To The Report On 1992 By The International Narcotics Control Board», «About Nederweed And Coffeeshops» et «Recent Changes In The Dutch Cannabis Trade: The Case For Regulated Domestic Production», «Concept Cannabiswet met bijbehorende Memorie van Toelichting» (Netherlands Institute on Alcohol and Drugs, 1992) et «Een vergunningstelsel voor cannabis» (Justitiële Verkenningen, 19, 11-118, 1992) ; Herman WOLTRING, «Examining Existing Drugs Policies : The 1988 UN Convention Helper Hindrance» cité dans le rapport fait à la Commission du Sénat canadien sur les affaires légales et constitutionnelles le 14/12/1995 par Glenn GILMOUR, «The International Covenants Prohibiting Drugs Activities».

In Frankrijk beveelt een richtlijn van 1999 aan het optreden te beperken tot een waarschuwing inzake het wanbedrijf drugsgebruik.

b) Overeenstemming van dit voorstel met de internationale verdragen

Samen met tal van deskundigen uit Nederland, Canada en Australië, staan wij achter de idee dat een regelgeving inzake cannabis geenszins strijdig is met de vigerende internationale normen: een wijziging van de verdragen mag dan wenselijk zijn, ze is niet absoluut noodzakelijk. De uitzonderingen op het algemeen verbod, die zijn vermeld in artikel 4, c) van het Enkelvoudig Verdrag van 30 maart 1961, maken het mogelijk regelgevend op te treden: de termen «geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden» impliceren het in artikel 22 van het Enkelvoudig Verdrag vermelde begrip «bescherming van de volksgezondheid». Welnu, gelet op de kwalijke gevolgen van het cannabisverbod voor de gezondheid (consumptie van producten van slechte kwaliteit, consumptie zonder sociale controle, aangezien de gebruikers in de marge leven enz.)² moet de bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk tot de opheffing van het verbod op cannabis leiden.

Concreet stellen wij voor artikel 28.1. van het Enkelvoudig Verdrag ook in het Belgisch recht op te nemen.. Dat artikel bepaalt het volgende: «Indien een Partij de verbouw van de cannabisplant toelaat voor de productie van cannabis of cannabisbiers, past zij daarop toe de bepalingen van toezicht van artikel 23 met betrekking tot het toezicht op de papaver.»

Voormeld artikel 23 voorziet in de oprichting van een nationaal opiumbureau voor de Staten die «de verbouw van papaver voor de productie van opium» toelaten. Wij wensen dat België, met toepassing van artikel 28.1., een Federale Dienst voor Cannabis opricht om regels te stellen betreffende het verbouwen, de aanmaak en de verspreiding van cannabis en cannabisderivaten. Die dienst zal deel uitmaken van het ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu.

² Cf. Mario LAP, «Response To The Report On 1992 By The International Narcotics Control Board», «About Nederweed And Coffeeshops» en «Recent Changes In The Dutch Cannabis Trade: The Case For Regulated Domestic Production», «Concept Cannabiswet met bijbehorende Memorie van Toelichting» (Netherlands Institute on Alcohol and Drugs, 1992) en «Een vergunningstelsel voor cannabis» (Justitiële Verkenningen, 19, 11-118, 1992); Herman WOLTRING, «Examining Existing Drugs Policies: The 1988 UN Convention Helper Hindrance», waarnaar wordt verwezen in het verslag over de aangelegenheden op wettelijk en grondwettelijk vlak, dat op 14.12.1995 ten behoeve van de commissie van de Canadese Senaat werd opgesteld door Glenn GILMOUR, met als titel: «The International Covenants Prohibiting Drugs Activities».

La Convention sur les substances psychotropes, signée à Vienne le 21 février 1971, ne formule, elle non plus, aucune objection à l'adoption d'une réglementation légale du cannabis. En effet, elle a pour objet de réglementer les substances psychotropes d'origine industrielle ou synthétique et non les substances d'origine naturelle. Si le tétrahydrocannabinol (THC) est une «substance» tirée synthétiquement du haschisch ou de la feuille de cannabis, le haschisch n'est pas une «préparation» créée à partir de THC. La feuille de cannabis et le haschisch ne sont pas des substances psychotropes réglementées par la Convention de Vienne de 1971 puisqu'elles sortent de son champ d'application. Pour s'en convaincre, on se reportera aux Statistiques des substances psychotropes pour 1994, de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (New York, 1996) : il n'y est nulle part fait mention du cannabis, mais du THC en tant que tel (THC qui, du reste, est déjà soumis au contrôle de la Convention unique de 1961 et de son Tableau 1 puisque le THC est un isomère du cannabis et que les isomères des stupéfiants repris dans ce Tableau 1 sont soumis aux mêmes règles que ces stupéfiants eux-mêmes).

La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée à Vienne le 20 décembre 1988 n'est pas non plus opposable à la présente proposition de loi. En effet, cette Convention s'assigne pour objet le renforcement des mesures contre le trafic illicite de stupéfiants auquel on se livre en violation de la Convention unique (articles 2, 3 et 15 de la Convention de Vienne de 1988). La culture, la fabrication, l'importation, l'exportation et la distribution de stupéfiants n'entrant pas en contravention vis-à-vis de la Convention unique, ne sont donc pas visés par la Convention de Vienne de 1988. Dès lors, notre proposition ayant pour effet de rendre licite le commerce de cannabis sur base de la Convention unique et de ses articles 4 et 28.1., elle n'est pas condamnable sur base de cette Convention de 1988. Précisons par ailleurs que l'article 3.4.d. de cette Convention autorise les parties à prévoir des mesures « *de traitement, d'éducation, de postcure, de réhabilitation ou de réintégration sociale* » comme alternatives à la sanction.

Au-delà de la problématique – à laquelle les auteurs se sont volontairement cantonnés ici – de la conformité de la présente proposition aux conventions internationales, se pose la question de savoir si, plus généralement, certains aspects de ces conventions ne se trouvent pas totalement dépassés par les pratiques sociales et ne devraient pas être amendés.

Het Verdrag inzake psychotrope stoffen, opgemaakt te Wenen op 21 februari 1971, formuleert evenmin enig bezwaar tegen de invoering van een wettelijke regeling inzake cannabis. Dat Verdrag heeft immers tot doel een regelgeving uit te werken voor psychotrope stoffen van industriële of synthetische oorsprong, niet voor natuurlijke stoffen. Zo is tetrahydrocannabinol (THC) wel een «stof» die op synthetische wijze uit hasj of uit het cannabisblad wordt aangemaakt, maar hasj is daarom nog geen «bereiding» die op basis van THC wordt verkregen. Het cannabisblad en hasj zijn geen psychotrope stoffen waarvoor het Verdrag van Wenen van 1971 een regelgeving heeft uitgewerkt, omdat die stoffen buiten de toepassings sfeer van dat Verdrag vallen. Dat wordt overtuigend aangetoond door de statistieken inzake psychotrope stoffen voor 1994, van de Internationale Controleraad voor verdovende middelen (New York, 1996): daarin wordt nergens melding gemaakt van cannabis, wel van THC als zodanig (THC is overigens reeds onderworpen aan de controle van het Enkelvoudig Verdrag van 1961 - lijst I - aangezien THC een isomeer van cannabis is en isomeren van verdovende middelen die in voormelde lijst I zijn opgenomen, aan dezelfde regels onderworpen zijn als de verdovende middelen zelf).

Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, opgemaakt te Wenen op 20 december 1988, is evenmin strijdig met dit wetsvoorstel. Dat Verdrag stelt zich immers tot doel de maatregelen te versterken ter bestrijding van de sluikhandel in verdovende middelen waarbij het Enkelvoudig Verdrag wordt geschonden (de artikelen 2, 3 en 15 van het Verdrag van Wenen van 1988). Doordat het verbouwen, de aanmaak, de invoer, de uitvoer en de verspreiding van verdovende middelen geen overtreding van het Enkelvoudig Verdrag inhouden, valt dat alles dus niet onder het Verdrag van Wenen van 1988. Aangezien ons voorstel tot gevolg heeft de handel in cannabis te legaliseren op grond van het Enkelvoudig Verdrag en van de artikelen 4 en 28.1 van dat Verdrag, kan het op grond van dat Verdrag van 1988 niet worden afgekeurd. Voorts zij gepreciseerd dat artikel 3.4. van dat Verdrag de partijen de mogelijkheid biedt als alternatieve straf te voorzien in «*maatregelen zoals behandeling, opvoeding, nazorg, wederaanpassing aan of wederopneming in de maatschappij*».

Naast de problematiek van de overeenstemming van dit wetsvoorstel met de internationale verdragen – en waartoe de indieners zich doelbewust hebben beperkt – rijst tevens de vraag of, meer algemeen gesproken, een aantal aspecten van die verdragen door de sociale praxis niet volkomen achterhaald en aan bijstelling toe zijn.

Notre réponse à cette question est clairement positive. Les conventions en question prévoient d'ailleurs des procédures d'amendement, de révision, de dénonciation voire d'interprétation dont notre pays devrait demander l'ouverture. C'est en ce sens que nous avons proposé à la Chambre, en 1998, une résolution visant à susciter une telle initiative de la Belgique au sein de l'ONU³. Cette proposition de résolution détaille une série d'amendements qui pourraient être promus de concert avec d'autres États eux aussi demandeurs.

5. Conclusions

Réglementer le cannabis, c'est mettre à la disposition des consommateurs des produits contrôlés, vendus à des prix raisonnables sur un marché maîtrisé et arraché aux réseaux criminels dont il assure la prospérité et la puissance depuis des décennies.

Réglementer le cannabis, ce n'est pas offrir de la drogue à tous. C'est réajuster la pratique sociale avec la politique pénale en contrôlant le cannabis et en le soumettant aux mêmes lois que celles qui régissent ou devraient selon nous régir l'alcool ou le tabac. Nous pensons à l'interdiction de vente aux mineurs de moins de 16 ans, à l'interdiction de consommer dans les lieux publics ou au volant⁴ ou encore à la condamnation de toute publicité relative au cannabis.

Les effets du principe actif du cannabis, le tétrahydrocannabinol (THC), sont en général relativement peu importants pour ce qui a trait à l'équilibre physique, psychique et relationnel du consommateur. Ces effets varient d'individu à individu en fonction de facteurs inhérents à la personne et au contexte dans lequel elle consomme. Ils ne dépendent donc pas seulement du produit, de sa qualité ou de sa quantité. Les drogues dites douces peuvent néanmoins nuire à la santé, notamment en cas de consommation importante. Ces nuisances vont des problèmes couramment rencontrés également chez le fumeur de tabac jusqu'à, dans des cas-limites relativement rares, des perturbations graves de la santé. Le cannabis ne présente en tout cas pas de risque de dépendance physique, ni de

Wij antwoorden daarop eenduidig bevestigend. De kwestieuze verdragen voorzien overigens in procedures tot amendering, herziening, opzegging en zelfs interpretatie; ons land zou moeten vragen die procedures op te starten. In die zin hebben wij in 1998 de Kamer een voorstel van resolutie voorgelegd dat ertoe strekte dat België bij de VN een dergelijk initiatief zou nemen³. Dat voorstel van resolutie geeft een gedetailleerde opsomming van een reeks amenderingen waarop in overleg met andere terzake tevens vragende Staten kon worden aangestuurd.

5. Conclusies

Een regelgeving voor cannabis uitwerken, impliceert dat aan de gebruiker gecontroleerde producten ter beschikking worden gesteld, welke tegen een redelijke prijs worden verkocht op een gecontroleerde markt, die aldus wordt onttrokken aan de criminele netwerken die via die markt al decennialang welvaart en macht konden verwerven.

Een regelgeving voor cannabis uitwerken, betekent niet aan iedereen drugs aanbieden, wel het strafbeleid op de sociale praktijk afstemmen door controle op cannabis uit te oefenen en dat product te onderwerpen aan dezelfde wetten die gelden – of ons inziens zouden moeten gelden – voor alcohol. Hierbij denken wij aan een verbod op de verkoop ervan aan jongeren onder de 16 jaar, aan een verbod op het gebruik ervan op openbare plaatsen of achter het stuur⁴, of nog het verbod op iedere vorm van reclame voor cannabis.

Het werkzame bestanddeel van cannabis, tetrahydrocannabinol (THC), heeft doorgaans vrij geringe gevolgen op het fysieke, psychische en sociale evenwicht van de gebruiker. De uitwerking ervan kan ook verschillen naar gelang van het individu en hangt af van persoonsgebonden factoren en van de context waarin het product wordt gebruikt. De gevolgen hangen dus niet louter af van het product, van de kwaliteit of de kwantiteit ervan. De zogenaamde soft drugs kunnen niettemin - onder meer bij veelvuldig gebruik - de gezondheid schaden. Daarbij kan het gaan van problemen die men vaak ook bij rokers aantreft tot - in vrij zeldzame extreme gevallen - ernstige gezondheidsproblemen. Cannabis houdt hoe dan ook geen risico in op fysieke verslaving, noch op overlijden ten gevolge

³ Doc Chambre, n° 1571/1-97/98.

⁴ Voyez à ce propos la loi du 16 mars 1999 modifiant la loi relative à la police de circulation routière, M.B. du 30 mars 1999 et l'arrêté royal du 4 juin 1999 relatif au prélèvement sanguin en vue du dosage d'autres substances que l'alcool susceptibles d'avoir une influence sur les capacités de contrôle d'un véhicule, *Moniteur belge* du 8 juin 1999.

³ Stuk Kamer, nr. 1571/1-97/98.

⁴ Zie in dat verband de wet van 16 maart 1999 tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, *Belgisch Staatsblad* van 30 maart 1999 en het koninklijk besluit van 4 juni 1999 betreffende de bloedproef met het oog op het bepalen van het gehalte van andere stoffen dan alcohol die de rijvaardigheid beïnvloeden, *Belgisch Staatsblad* van 8 juni 1999.

mort par surdose, les phénomènes de tolérance et de dépendance psychique qu'il induirait étant encore controversés⁵. Selon le rapport Roques, la très grande majorité des consommateurs de cannabis n'utilisent ce produit qu'occasionnellement et peuvent cesser définitivement son utilisation sans grande difficulté. Ce rapport considère qu'il existe moins de 10% de très gros consommateurs de cannabis qui éprouvent des difficultés à abandonner la consommation de la substance bien qu'ils le souhaitent. Ce pourcentage tombe à 2% si l'on prend l'ensemble de la population des consommateurs de cannabis⁶.

La nocivité relative des produits cannabiques est donc un fait qui ne doit être ni surestimé, ni sous-estimé. L'essentiel à ce propos est de réduire les incidences nocives du cannabis sur la santé publique en mettant sur pied des dispositions qui en réglementent l'accès, le prix et la qualité. Nous ingérons quotidiennement quantité de psychotropes qui semblent plus dangereux que le cannabis. Interdire ce dernier produit, c'est aussi et enfin envoyer le consommateur dans le circuit clandestin qui risque de le mettre en contact avec des dealers de drogues plus dangereuses. Rappelons que malgré cela, moins de 5% des consommateurs de cannabis deviennent héroïnomanes.

Réglementer la production et le commerce du cannabis n'aura certes pas comme conséquence immédiate l'arrêt total et définitif de tous les inconvénients du système prohibitionniste. Il faudra rediscuter de la légalisation d'autres produits dont l'interdiction a également pour conséquences l'augmentation des problèmes de santé et des gains de la criminalité organisée ainsi que des atteintes aux droits de l'homme.

Réglementer le cannabis, c'est mettre fin à des dépenses aussi énormes qu'inutiles en matière de lutte contre la détention ou la vente de ce produit. Le coût de cette répression-là pourrait être plus utilement affecté à la création de centres qui accueilleraient ceux qui ont de réels problèmes avec leur consommation de drogues, licites ou illicites d'ailleurs.

van een overdosis: de vraag of het product tot gewenning en fysieke verslaving leidt, is omstreden⁵. Blijkens het rapport-Roques gebruikt een overgrote meerderheid cannabisgebruikers het product slechts af en toe en kunnen zij er vrij probleemloos definitief mee stoppen. Het rapport toont verder aan dat minder dan 10 % van de harde cannabisgebruikers moeilijkheden ondervinden om met het gebruik ervan te stoppen als zij dat wensen. Dat percentage daalt tot 2% als men het totale aantal cannabisgebruikers in aanmerking neemt⁶.

Dat cannabisproducten relatief schadelijk zijn, hoeft geen betoog. Laten we ons echter hoeden voor over- of onderschatting. In dit dossier is het van wezenlijk belang de schadelijke gevolgen van cannabis voor de volksgezondheid te beperken door bepalingen uit te werken die de beschikbaarheid, de prijs en de kwaliteit van het product bij wet vastleggen. Er zijn tal van psychotrope stoffen beschikbaar die wij dagelijks innemen en die gevaarlijker blijken te zijn dan cannabis. Een verbod op cannabis leidt er uiteindelijk toe dat de gebruiker zich tot het circuit van de sluikhandel wendt, wat het risico inhoudt dat hij met dealers van gevaarlijker drugs in contact komt. Er zij op gewezen dat desondanks minder dan 5% van de cannabisgebruikers verslaafd raakt aan heroïne.

Een regelgeving inzake cannabisproductie en -handel uitwerken zal er uiteraard niet meteen toe leiden dat alle nadelen van de verbodsregeling ongedaan worden gemaakt. Er moet een nieuwe discussie op gang komen over de legalisering van andere producten waarvan het verbod eveneens aanleiding heeft gegeven tot toenemende gezondheidsproblemen, tot winsten voor de georganiseerde misdaad en tot schending van de mensenrechten.

Een regelgeving voor cannabis uitwerken is een einde maken aan enorme - maar volkomen nutteloze - uitgaven die worden gedaan om het bezit of de verkoop van dit product te bestrijden. Het geld dat aan een soortgelijk strafbeleid wordt besteed, kan nuttiger worden aangewend voor de oprichting van opvangcentra voor mensen die met echte problemen van -legaal of illegaal - drugsgebruik geconfronteerd worden.

⁵ Voyez notamment le rapport fait au nom du groupe de travail chargé d'étudier la problématique de la drogue, Doc. Chambre, n° 1062/1 à 3-96/97.

⁶ Bernard ROQUES, « La dangerosité des drogues », Rapport au secrétariat d'Etat à la Santé, Paris, Ed. Odile Jacob, La documentation française, 1999.

⁵ Zie onder meer het namens de werkgroep van de Kamer, belast met een onderzoek naar de drugsproblematiek uitgebrachte verslag (Stuk Kamer nr. 1062/1-3-96/97).

⁶ Bernard Roques, « La dangerosité des drogues », Verslag aan het secrétariat d'Etat à la Santé, Parijs, Uitg. Odile Jacob, La documentation française, 1999.

Réglementer le cannabis, c'est envisager l'achat de ce produit auprès des producteurs et faire échec aux trafiquants et à leurs bénéfices tout en respectant une politique commerciale internationale plus juste.

Réglementer le cannabis, c'est préparer l'évaluation critique des conventions internationales qui nous ont imposé une liste de produits interdits sans débat préliminaire et sans résultat positif. C'est prendre acte du fait qu'à la lumière de nouvelles connaissances, il est devenu scientifiquement plus correct d'analyser non pas la dangerosité intrinsèque d'un produit, mais bien l'usage abusif qui peut en être fait et les dommages qui peuvent en résulter compte tenu de données juridiques, sociales, économiques, médicales ou encore personnelles.

Réglementer le cannabis, c'est étudier la possibilité offerte par la Convention unique de 1961 de lui reconnaître des vertus thérapeutiques et par là d'obtenir son déclassement en vertu de l'article 3 de cette Convention. Entre autres vertus médicales, sont reconnues et utilisées de plus en plus souvent ses qualités d'appétitif, d'anti-émétique et d'anti-dépresseur (prescription à des patients atteints du cancer ou du sida). Le cannabis est aussi utile dans le traitement du glaucome (affection de l'oeil). L'arrêté royal du 4 juillet 2001 autorise l'utilisation du cannabis à des fins cliniques pour certaines indications thérapeutiques telles que les nausées et malaises liés à la chimiothérapie et à la radiothérapie, le glaucome, la sclérose en plaques, le syndrome lié au sida et les douleurs chroniques. Cet arrêté autorise le médecin, attaché à un hôpital reconnu pour le traitement des indications thérapeutiques visées, à prescrire sous certaines conditions du cannabis à un patient.⁷

Notons à ce propos que le cannabis se situe dans le Tableau 1 annexé à cette Convention (donc comme un des produits les plus dangereux et sans valeur médicale), alors que son principe actif, le tétrahydrocannabinol, est considéré comme un psychotrope ... Les drogues sont généralement classées en fonction de leur aptitude à générer des phénomènes de dépendance physique et psychique et sont consi-

Een regelgeving voor cannabis uitwerken houdt in dat moet worden overwogen of dit product niet bij producenten kan worden aangekocht, om zo de sluikhandelaars de pas af te snijden en hen hun winst te ontnemen, en terzelfder tijd een rechtvaardiger beleid inzake internationale handel te voeren.

Een regelgeving voor cannabis uitwerken houdt in dat wij ons voorbereiden om de internationale verdragen, die ons - zonder voorafgaand debat en zonder enig positief resultaat - een lijst met verboden producten hebben opgelegd, kritisch te evalueren. Het houdt in dat men rekening houdt met het feit dat het, in het licht van recent verworven kennis ter zake, wetenschappelijk gesproken correcter is niet de intrinsieke gevaarlijkheidsgraad van een product te analyseren, wel het misbruik dat ervan kan worden gemaakt en de schade die daaruit kan voortvloeien als men ook juridische, sociale, economische, medische of persoonlijke gegevens in aanmerking neemt.

Een regelgeving voor cannabis uitwerken houdt in dat de door het Enkelvoudig Verdrag van 1961 geboden mogelijkheid wordt bestudeerd om ook de therapeutische waarde ervan te erkennen, en vanuit die vaststelling te verkrijgen dat het product op grond van artikel 3 van dat Verdrag in een andere categorie wordt ondergebracht. De heilzame geneeskundige werking van het product wordt almaar meer erkend; zo wordt het onder meer voorgeschreven om de eetlust op te wekken, wordt het als antibraakmiddel gebruikt en wordt het als antidepressivum onder meer aan kanker- en aidspatiënten toegediend. Cannabis blijkt ook doeltreffend bij de behandeling van glaucoom (een oog-aandoening). Krachtens het koninklijk besluit van 4 juli 2001 is het gebruik van cannabis toelaatbaar in het kader van klinische studies voor bepaalde therapeutische indicaties, zoals misselijkheid en malaise bij chemotherapie en radiotherapie, glaucoom, multiple sclerose, AIDS wasting syndroom en chronische pijnklachten. Dat besluit bepaalt dat een arts, verbonden aan een ziekenhuis voor de behandeling van de bedoelde therapeutische indicaties, een patiënt cannabis mag voorschrijven, zij het onder bepaalde voorwaarden.⁷

In dat verband zij erop gewezen dat cannabis in de als bijlage bij dat Verdrag gevoegde lijst 1 (dat zijn de gevaarlijkste producten zonder enige medische waarde) wordt gerangschikt, terwijl het werkzame bestanddeel ervan (tetrahydrocannabinol) als een psychotrope stof wordt beschouwd... Om drugs te rangschikken, hanteert men doorgaans twee criteria: leidt het product tot verschijnselen van fysieke en psychische verslaving?

⁷ *Moniteur belge*, 19 juillet 2001.

⁷ *Belgisch Staatsblad*, 19 juli 2001.

dérées comme à risques si elles répondent à ces deux critères. Selon le rapport Roques, le cannabis a été placé dans ce groupe bien que les cannabinoïdes soient loin de produire des effets comparables à ceux générés par l'héroïne, l'alcool ou le tabac.

Réglementer le cannabis, c'est enfin, à terme, développer une politique d'importation axée sur les principes du commerce équitable entre notre pays et les pays producteurs (respect de normes démocratiques, sociales et environnementales).

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

Placé sous la tutelle directe du ministre qui a la Santé publique dans ses attributions, l'Office fédéral du cannabis est l'instrument central du dispositif de réglementation dont nous proposons que la puissance publique se dote pour progresser vers un authentique contrôle du marché.

Cet Office s'inscrit dans la ligne des préoccupations de protection de la santé publique exprimées notamment à l'article 1^{er} de la loi du 24 février 1921 ou à l'article 22 de la Convention unique de 1961. Il découle des dispositions prévues aux articles 23 et 28.1 de la Convention unique de 1961, qui préconise l'instauration d'un «organisme national» pour le pavot à opium et, là où sa culture est autorisée, pour le cannabis. (Sachons qu'en 1958 encore, la France disposait d'une régie publique du cannabis...).

Les missions de l'Office reprennent des catégories contenues dans l'article 11, § 1^{er} de l'arrêté royal du 31 décembre 1930. La précision en vertu de laquelle seuls les comportements produits en vue de la revente sont placés sous le contrôle de l'Office traduit la volonté des auteurs de décriminaliser l'usage individuel de cannabis. Le législateur de 1921, les travaux parlementaires de l'époque le montrent, ne souhaitait pas incriminer la consommation, tout comme la Convention unique de 1961 qui obligeait uniquement les États à prévoir des sanctions pénales pour le trafic illicite de stupéfiants. En effet, l'usage, en tant que tel, n'est pas repris dans les comportements que les Parties s'engageaient à criminaliser, ni même la possession en vue de l'usage, ainsi que l'a interprété le Secrétaire Général des Nations Unies dans son commentaire en 1973.

Beantwoordt het product aan die beide criteria, dan wordt het als een risicoproduct beschouwd. Blijkens het rapport-Roques werd cannabis onder die groep gerangschikt, hoewel de effecten van cannabisderivaten helemaal niet vergelijkbaar zijn met die van heroïne, alcohol of tabak.

Een regelgeving voor cannabis uitwerken, houdt ten slotte in dat op termijn een importbeleid wordt uitgestippeld dat op de principes van een rechtvaardige handel tussen ons land en de producerende landen is gebaseerd is (eerbiediging van de democratische, sociale en milieunormen).

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Art. 2

De federale Dienst voor Cannabis, onder het rechtstreekse toezicht van de minister die bevoegd is voor Volksgezondheid, speelt een centrale rol in het regulerend beleid dat wij aan de overheid toedenken om tot een echte controle van de markt te komen.

Die Dienst ligt in het verlengde van de zorg voor de bescherming van de volksgezondheid, die met name tot uiting komt in artikel 1 van de wet van 24 februari 1921 of in artikel 22 van het Enkelvoudig Verdrag uit 1961. Die Dienst sluit aan op het bepaalde in de artikelen 23 en 28.1 van datzelfde Verdrag, die voorzien in de oprichting van «een nationaal bureau» voor de opiumpapaver en, op de plaatsen waar de teelt wordt toegestaan, voor cannabis (in 1958 beschikte Frankrijk nog over een openbare regie voor cannabis ...!).

De opdrachten van de Dienst omvatten categorieën die reeds zijn vervat in artikel 11, §1, van het koninklijk besluit van 31 december 1930. De precisering dat enkel de handelingen die verband houden met de doorverkoop onder het toezicht van de Dienst komen te staan, geeft uiting aan het streven van de indieners om het individuele gebruik van cannabis uit het strafrecht te halen. De wetgever wou in 1921 – de parlementaire handelingen van toen tonen dat aan – het gebruik niet strafbaar stellen. Zulks was evenmin de bedoeling van het Enkelvoudig Verdrag van 1961 dat de Staten er alleen toe verplichtte bestraffend op te treden tegen illegale drughandel. Het gebruik op zich maakte immers geen deel uit van de gedragingen waaromtrent de Partijen zich ertoe hadden verbonden ze strafrechtelijk te behandelen. Blijkens het commentaar dat de secretaris-generaal van de VN daarover in 1973 had geformuleerd, gold dat zelfs evenmin voor het bezit van het product met het oog op het gebruik ervan.

Art. 3

Le choix d'une régie intégralement publique s'inscrit dans la perspective d'une reprise en main complète, par l'État, du marché du cannabis. Ce n'est qu'après évaluation des résultats de cette stratégie et de l'évolution du contexte juridique et politique international que pourrait être envisagée l'ouverture à l'initiative privée.

L'organisation du contrôle suppose la réorientation vers cette mission de stratégies et d'effectifs policiers et judiciaires aujourd'hui complètement absorbés (et débordés) par la répression des usagers.

Art. 4

La réglementation du cannabis va permettre un contact moins hypocrite et moins biaisé entre les usagers et les divers services de prévention ou d'aide. Les agents de ces services sortiront dès lors, en tout cas pour ce qui a trait aux usagers de cannabis, de la schizophrénie dans laquelle les enferme une loi qui réprime l'usage de cannabis tout en leur conférant la mission d'en aider les consommateurs. C'est pourquoi nous proposons que certains professionnels de la prévention et de la relation d'aide puissent être adjoints au personnel des officines.

Ces officines vont permettre aussi une appréciation scientifique et médicale plus fine et réaliste de phénomènes de consommation aujourd'hui mal appréhendés parce que clandestins. Elles répondent donc aux objectifs assignés aux États parties par la Convention de 1971, qui dispose que «les Parties prendront toutes les mesures susceptibles de prévenir l'abus de substances psychotropes et assurer le prompt dépistage ainsi que le traitement, l'éducation, la post-cure, la réadaptation et la réintégration sociale des personnes intéressées...».

Art. 5

Vu les stratégies proprement commerciales (de conquête de marchés et de création de besoins nouveaux) mises en oeuvre par les trafiquants, l'usage du cannabis semble déjà très répandu à des âges de plus en plus précoces. Ne dépénaliser l'usage qu'au-delà de 18 ans n'aurait sans doute eu, de ce point de vue, qu'un impact très limité alors que les besoins de prévention sont les plus grands bien plus tôt.

Art. 3

De keuze voor een zuivere overheidsdienst wordt ingegeven door de zorg om de cannabismarkt opnieuw onder de controle van de overheid te brengen. Pas na de evaluatie van de resultaten van die beleidsoptie en van de ontwikkeling van de internationale juridische en politieke context kan de openstelling tot de privé-sector overwogen worden.

De invoering van de controle veronderstelt dat de strategieën en middelen van politie en gerecht, die op dit ogenblik volledig worden opgeslorpt (en overstelpt) door de bestrafing van de gebruikers, op die opdracht worden afgestemd.

Art. 4

De reglementering inzake cannabis maakt een minder hypocriet en minder dubbelzinnig contact tussen de gebruikers en de diverse preventie- of hulpdiensten mogelijk. De hulpverleners van die diensten zullen bijgevolg, in elk geval wat de cannabisgebruikers betreft, uit de schizofrene situatie treden waarin ze terecht waren gekomen door een wet die het gebruik van cannabis bestraft, maar hen niettemin de opdracht geeft de cannabisgebruikers te helpen. Daarom stellen wij voor bepaalde deskundigen inzake preventie en hulpverlening aan de personeelsformatie van de verkooppunten toe te voegen.

Met die verkooppunten wordt het ook mogelijk moeilijk in te schatten (want clandestiene) consumptiepatronen nauwkeuriger en realistischer in kaart te brengen, zowel op wetenschappelijk als op medisch vlak. Ze beantwoorden bijgevolg aan de doelstellingen die het Verdrag van 1971 heeft opgelegd aan de verdragssluitende partijen; ter zake wordt bepaald dat «de partijen [...] alle doenlijke maatregelen [nemen] voor het voorkomen van het misbruik van psychotrope stoffen en voor de tijdige onderkenning, behandeling, opvoeding, nazorg, wederaanpassing aan en wederopneming in de maatschappij van de betrokkenen [...]».

Art. 5

Gelet op de louter commerciële strategieën (van verovering van marktaandeel en scheppen van nieuwe behoeften) die de handelaars hanteren, blijkt het gebruik van cannabis reeds in ruime mate verspreid onder steeds jongere leeftijdsgroepen. Het gebruik pas vanaf de leeftijd van 18 jaar depenaliseren, zou in dat verband wellicht maar een zeer beperkte weerslag hebben gehad terwijl de nood aan preventie het hoogst is op veel jongere leeftijd.

Le seuil des 16 ans accomplis est donc choisi, en référence à ceux qui sont définis à l'article 2bis, § 2, de la loi du 24 février 1921.

La condition de résidence effective en Belgique depuis six mois au moins est stipulée pour éviter le renforcement d'un tourisme du cannabis. La preuve de la résidence effective pourrait être rapportée par un certificat de résidence ou, pour les étrangers en séjour provisoire, par un titre de séjour. Nous voulons limiter le risque que des usagers résidant à l'étranger ne viennent s'approvisionner en Belgique en vue de la revente dans un autre pays.

Art. 6

L'interdiction de la vente par les officines d'alcool ou de toute autre drogue licite est directement inspirée des conditions régissant l'agrément des *coffee-shops* néerlandais. Il s'agit d'éviter l'installation de polytoxicomanies ou le contact avec d'autres drogues.

Art. 7

Fournir à l'utilisateur un cadre juridique et culturel lui permettant de mieux contrôler son usage est l'un des atouts de la réglementation. La mise à disposition d'informations lisibles et précises fait partie de cette stratégie visant à favoriser la réappropriation, en bonne connaissance de cause, de sa consommation par le consommateur. On se trouvera donc, avec la garantie ici octroyée par l'État, aux antipodes de la situation actuelle où n'importe quoi (de la sciure, du cirage, d'autres produits psychotropes ...) se vend comme cannabis ou produit cannabique à n'importe quel prix, ce qui comporte des incidences graves sur la santé de l'utilisateur comme sur son budget.

Art. 8

La commission d'évaluation émettra notamment des recommandations quant aux synergies à développer entre les instances fédérales et les instances fédérées pour renforcer les politiques préventives, en particulier à l'adresse des jeunes.

Cette commission pourrait voir le jour au sein de la « Cellule générale de politique en matière de drogues » instituée par la loi du 11 mai 2003 portant assentiment

Bijgevolg werd gekozen voor de drempel van de volle leeftijd van 16 jaar, rekening houdend met de leeftijden die zijn bepaald bij artikel 2 bis, § 2, van de wet van 24 februari 1921.

De voorwaarde dat men sinds ten minste zes maanden werkelijk in België moet verblijven, werd ingesteld om een toenemend cannabistoerisme te voorkomen. Ter staving van dat werkelijk verblijf kan een verblijfsgetuigschrift of, voor de vreemdelingen die hier voorlopig verblijven, een verblijfsvergunning worden overgelegd. Wij willen het risico beperken dat buitenlandse gebruikers zich in België komen bevoorraden met het oog op de doorverkoop in een ander land.

Art. 6

Het verbod voor de verkooppunten om alcohol of enige andere legale drug te commercialiseren, werd rechtstreeks geïnspireerd door de voorwaarden voor de erkenning van de Nederlandse coffeeshops. Bedoeling is meervoudige verslavingen of contact met andere drugs te voorkomen.

Art. 7

Een van de troeven van de regelgeving bestaat erin dat ze voor de gebruiker een juridische en culturele omgeving schept die hem de mogelijkheid biedt zijn gebruik beter in de hand te houden. Het ter beschikking stellen van bevattelijke en nauwkeurige informatie maakt deel uit van die aanpak die ertoe strekt de gebruiker met kennis van zaken opnieuw greep te geven op zijn gebruik. Dankzij de waarborgen van de overheid wordt dus radicaal komaf gemaakt met de huidige toestand waarin om het even wat (zaagsel, schoensmeer, andere psychotrope producten ...) als cannabis of cannabisproduct verkocht wordt, tegen ongeacht welke prijs, wat ernstige gevolgen heeft voor de gezondheid van de gebruiker en voor zijn budget.

Art. 8

De evaluatiecommissie zal met name aanbevelingen moeten doen met betrekking tot de nauwe samenwerking die tussen de instanties van de federale overheid en van de deeltiteiten tot stand moet komen om een – inzonderheid op de jongeren gericht – verder doorgedreven preventiebeleid te voeren.

Die commissie zou deel kunnen uitmaken van de «Algemene Cel Drugsbeleid», ingesteld bij de wet van 11 mei 2003 houdende instemming met het

à l'Accord de coopération entre l'État, les Communautés, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et les Régions pour une politique de drogues globale et intégrée.

Le contexte dans lequel sera dépénalisé et réglementé le cannabis a en effet une importance capitale : des conditions et mesures d'accompagnement relatives à la prévention, à la réduction des risques, etc... devront encadrer le processus de changement impulsé.

Tant que le cannabis demeurera illégal, les moyens affectés à la prévention ne permettront pas d'atteindre une partie du public cible. Compte tenu des moyens dégagés au niveau fédéral et des fonds mis à disposition par la Communauté française, le budget des pouvoirs publics destiné à la prévention des toxicomanies atteint peu à peu un niveau honorable. Il convient toutefois de rationaliser et d'utiliser minutieusement ces moyens. On ne pourra mener une politique de prévention efficace que s'il est possible d'évaluer la consommation dans son ensemble. Pour pouvoir formuler des recommandations concernant la politique de prévention à mener, la commission d'évaluation doit connaître la nature et l'ampleur des problèmes. Une dépénalisation de la consommation de cannabis sortira ceux qui en fument de l'anonymat et permettra par ailleurs une meilleure approche de l'ensemble de la problématique de la drogue.

Ce renforcement de la prévention doit aussi être qualitatif. Il faut développer des modes de prévention qui cherchent à réduire l'incidence des facteurs de risque dûment identifiés et affrontent la question du sens de l'usage de drogue(s). Il faut soumettre enfin à une sérieuse évaluation les modes de prévention qui survalorisent le produit dans ses dimensions toxicologiques ou pharmacologiques, sanitaires ou sécuritaires.

Art. 9

L'objectif de cet article est la mise en place d'une politique spécifique concernant les produits fabriqués à partir du cannabis. Commencer par réglementer le plus concrètement possible le marché actuellement illégal et clandestin des produits cannabiques s'indique pour une raison économique et deux raisons culturelles.

D'une part, d'après les données macro-économiques dont on dispose, le cannabis est à la source de la moi-

Samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de Gemeenschappen, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gewesten voor een globaal en geïntegreerd drugsbeleid.

De context waarin cannabis gedepenaliseerd en gereguleerd zal worden, is immers van groot belang: voorwaarden en begeleidingsmaatregelen inzake preventie, risicobeheersing enzovoort zullen het in gang gezette veranderingsproces moeten flankeren.

Zolang cannabis in de illegale sfeer blijft, zullen de middelen die aan preventie worden besteed een deel van het doelpubliek niet bereiken. Samen met de middelen die op federaal niveau worden uitgetrokken en het geld dat de Franse Gemeenschap ter beschikking stelt, bereikt het overheidsbudget voor drugspreventie stilaan een behoorlijk niveau. Die middelen moeten echter gestroomlijnd en accuraat aangewend worden. Een efficiënt preventiebeleid zal echter pas kunnen worden gevoerd wanneer het gebruik volledig kan worden geëvalueerd. Om aanbevelingen te kunnen doen met betrekking tot het te voeren preventiebeleid, moet de evaluatiecommissie de aard en de omvang van de problemen kennen. Een depenalisering van het cannabisgebruik haalt enerzijds de cannabisrokers uit de anonimiteit en zal anderzijds een betere benadering van de totale «drugsproblematiek» mogelijk maken.

Die uitbreiding van de preventie moet ook kwalitatieve aspecten hebben. Er moet worden gezocht naar preventiemethodes die ertoe leiden dat duidelijk omschreven risicofactoren een geringere weerslag hebben en de vraag over de zin van het drugsgebruik opwerpen. De preventiemethodes die het product een veel ruimere toxicologische, farmacologische, sanitaire of veiligheidswaarde toekennen, moeten ten slotte aan een grondige evaluatie worden onderworpen.

Art. 9

Dit artikel strekt tot instelling van een specifiek beleid inzake de producten op basis van cannabis. Om één economische en twee culturele redenen is het aangewezen werk te maken van een zo concreet mogelijke regelgeving in verband met de op dit ogenblik onwettige en clandestiene markt van cannabisproducten.

Volgens de beschikbare macro-economische gegevens ligt cannabis aan de basis van de helft van de

tié du «chiffre d'affaire» du trafic international de drogues illicites. Bien que rien n'indique qu'il existe un commerce d'envergure au sein de l'Union européenne, le cannabis est actuellement cultivé dans la plupart des États membres à des fins d'usage personnel ou de revente. Au vu des rapports annuels de l'observatoire européen des drogues et des toxicomanies et des données de l'unité Drogue d'Europol, le cannabis est la drogue illégale la plus consommée au sein de l'Union européenne. Selon une étude récente⁸, au moins 45 millions d'adultes au sein de l'Union européenne auraient essayé le cannabis.

Enfin, la raison et l'émotion s'équilibrent difficilement aujourd'hui pour parvenir à des arbitrages globaux, structurels et cohérents dans le domaine de la politique des drogues. Limiter le changement proposé à celui des produits illicites qui présente objectivement le moins de risques en dépit du contexte prohibitionniste, c'est permettre une modification des représentations et idéologies encore dominantes en matière de drogues. À la lumière des résultats enregistrés suite à l'évolution délibérément partielle du régime légal des drogues, pourront se réaliser les prises de conscience plus larges qui restent manifestement encore difficiles aujourd'hui.

Art. 10

La réglementation du cannabis suppose la dépénalisation et la dépénalisation de droit des comportements gravitant autour de la consommation du cannabis, accompagnée bien entendu d'une série de mesures balisant la consommation dans les lieux publics, la publicité relative au produit, en matière de circulation routière et prévenant les dommages éventuels de ce produit.

Ainsi, sont dépénalisées la détention, l'acquisition et la culture à des fins personnelles à condition que ces comportements répondent au prescrit des arrêtés royaux pris en exécution de la présente loi. Ainsi, seule l'acquisition auprès des officines publiques décentralisées ou suite à la culture personnelle peut être dépénalisée. Le texte proposé vise donc à soustraire l'usage de cannabis à toute sanction pénale

Nous voulons également éviter la mise en place d'une filière agro-industrielle nouvelle : elle fragiliserait des

⁸ *Canabis report 2002. A joint international effort at the initiative of the Ministers of Public Health of Belgium, France, Germany, The Netherlands and Switzerland.*

«omzet» van de internationale handel in illegale drugs. Hoewel er geen aanwijzingen zijn voor grootschalige handel binnen de EU, wordt tegenwoordig in vrijwel alle lidstaten cannabis verbouwd voor eigen gebruik of voor de handel. Uitgaande de jaarverslagen van het Europees waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving en van de gegevens van de Europol-Drugs-eenheid blijkt cannabis de meest gebruikte illegale drug in de EU. Een recentelijk uitgevoerde studie wees uit dat minstens 45 miljoen volwassenen in de Europese Unie met cannabis zouden hebben geëxperimenteerd⁸.

Om tot algemene, structurele en coherente beslissingen inzake het drugsbeleid te komen, is het, tot slot, op dit ogenblik moeilijk een evenwicht te vinden tussen rede en gevoel. De voorgestelde verandering beperken tot die van de illegale producten die objectief gezien het minste risico's inhouden, wat het huidige prohibitionistische discours ook moge stellen, maakt een bijsturing mogelijk van de nog steeds heersende voorstellingen en axioma's inzake drugs. In het licht van de resultaten van de bewust gedeeltelijke ontwikkeling van de wettelijke regeling in verband met drugs kan men ter zake ruimdenkender worden, hetgeen vandaag duidelijk nog problematisch blijft.

Art. 10

Een regelgeving voor cannabis onderstelt dat gedragingen in de sfeer van het cannabisgebruik niet langer strafbaar worden gesteld en ook uit het strafrecht worden gelicht. Een en ander moet uiteraard gepaard gaan met een reeks maatregelen om de volgende aspecten behoorlijk te regelen: het cannabisgebruik in openbare ruimtes, het voeren van reclame voor het product, cannabisgebruik en het wegverkeer, preventie van eventuele door het product aangerichte schade.

Zo worden het bezit, de verwerving en de teelt voor persoonlijk gebruik uit het strafrecht gelicht op voorwaarde dat die gedragingen sporen met de bepalingen van de ter uitvoering van deze wet goedgekeurde koninklijke besluiten. Zo mag alleen de aanschaf in gedecentraliseerde openbare verkooppunten of uit eigen kweek uit het strafrecht verdwijnen. De voorgestelde tekst strekt er derhalve toe cannabisgebruik aan iedere strafmaatregel te onttrekken.

Het ligt tevens in onze bedoeling te voorkomen dat er een nieuw agro-industrieel circuit tot stand komt:

⁸ *Canabis report 2002. A joint international effort at the initiative of the Ministers of Public Health of Belgium, France, Germany, The Netherlands and Switzerland.*

économies régionales, détruirait la biodiversité environnementale et pourrait déboucher sur des exportations illégales vers des pays où la culture du cannabis reste interdite.

Nous voulons au contraire favoriser des circuits de production et de distribution intérieurs et permettre l'auto-production, c'est-à-dire la culture du cannabis ou la fabrication de produits dérivés destinés exclusivement à l'usage personnel de l'intéressé ou de tiers avec lesquels il entretient des relations non financières, familiales ou amicales. C'est donc seulement au-delà d'un seuil donné que les autorisations légales délivrées par l'Office seront nécessaires. De cette manière, chacun pourra planter des graines ou cultiver quelques plants. Rappelons que la loi sur les stupéfiants vise avant tout à réprimer le trafic de drogues illégales et non pas l'usage individuel.

Cette dépénalisation de droit de la culture et de la fabrication de produits cannabiques en quantités restreintes est particulièrement importante pour répondre à la demande intérieure dans l'attente de la révision des conventions internationales qui permettra l'importation de cannabis au-delà des dérogations actuelles. L'importation devra s'organiser selon les règles du commerce équitable, ce qui permettra d'amoindrir les bénéfices excessifs des intermédiaires (en particulier des intermédiaires hors-la-loi) tout en assurant aux producteurs des recettes justes.

Art. 11

Nous voulons éviter que les messages et les campagnes d'information concernant des recommandations relatives au bon usage, à la consommation modérée ou à la réduction des dommages résultant éventuellement de l'usage du cannabis et de ses dérivés ne puissent tomber sous l'application de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 24 février 1921.

Art. 12 et 13

Les dégâts potentiellement occasionnés par le cannabis étant similaires à ceux du tabac, les écologistes préconisent les mêmes interdictions pour les deux produits, en l'occurrence l'interdiction de faire de la publicité pour le cannabis et l'interdiction de fumer dans les lieux publics.

Selon une enquête menée par le CRIOC en 1995 (Centre de recherche et d'information des organisa-

dat zou de plaatselijke economieën verzwakken, de milieu-biodiversiteit vernietigen en kunnen leiden tot de illegale uitvoer naar landen waar de cannabisteelt verboden blijft.

We willen integendeel plaatselijke productie- en distributiecircuiten bevorderen en de productie voor eigen gebruik mogelijk maken, d.w.z. de cannabisteelt of de productie van cannabisproducten die uitsluitend bestemd zijn voor het persoonlijk gebruik van de betrokkene of van derden met wie hij niet-financiële, familiale of vriendschapsbanden heeft. Alleen wanneer een vastgestelde drempel wordt overschreden is dus de wettelijke toestemming van de dienst vereist. Op die manier zal iedereen zaadjes kunnen planten of wat plantgoed uitzetten. Er zij aan herinnerd dat de wet op de verdoevende middelen vooral de illegale drugshandel, niet het persoonlijk gebruik wil bestraffen.

Die depenalisering van rechtswege van de teelt en de productie van beperkte hoeveelheden cannabisproducten is bijzonder belangrijk om aan de binnenlandse vraag te kunnen voldoen in afwachting van de herziening van de internationale verdragen die de invoer van cannabis behoudens de huidige afwijkingen mogelijk zal maken. De invoer zal moeten worden georganiseerd volgens de regels van de billijke handel, zodat de buitensporige winsten van de (met name illegaal opererende) tussenpersonen beperkt kunnen worden zonder daarbij de producenten een acceptabel inkomen te ontfangen.

Art. 11

Wij willen voorkomen dat de boodschappen en voorlichtingscampagnes over aanbevelingen rond verstandig en matig gebruik, of de beperking van de schade die het gebruik van cannabis en cannabisderivaten kan veroorzaken, onder de toepassing van artikel 3, tweede lid, van de wet van 24 februari 1921 kunnen vallen.

Art. 12 en 13

Daar de mogelijke schade ten gevolge van cannabisgebruik vergelijkbaar is met die van tabaksgebruik, pleiten de groenen ervoor dat voor beide producten dezelfde verbodsbepalingen zouden gelden, *in casu* het verbod om reclame te maken voor cannabis en het rookverbod in openbare plaatsen.

Volgens een enquête die in 1995 door het OIVO (Onderzoeks- en informatiecentrum van de gebruikers-

tions de consommateurs), le nombre de jeunes fumeurs de tabac a considérablement augmenté au cours des dernières années : c'est entre 10 et 12 ans que l'assuétude au tabac débute. A la lumière de ce constat et de l'analyse des objectifs de la publicité (qui vise pour l'essentiel à recruter de nouveaux adeptes), l'interdiction totale de la publicité s'impose pour le cannabis comme pour le tabac.

Une enquête portant sur les habitudes des jeunes fumeurs, réalisée récemment par l'université de Gand, confirme l'enquête effectuée en 1995 par le CRIOC. Le tabagisme commence très tôt. Quatorze pour cent des garçons de 11-12 ans ont déjà fumé, contre 6% des filles du même âge. C'est principalement chez les jeunes filles que l'on observe une tendance à la hausse, alimentée par le mythe selon lequel fumer ferait maigrir. Il faut dès lors poursuivre les efforts fournis récemment pour interdire la publicité pour le tabac et il faudrait également interdire la publicité pour le cannabis.

Marie NAGY (ECOLO)
Muriel GERKENS (ECOLO)
Zoé GENOT (ECOLO)

organisaties) werd uitgevoerd, is het aantal jonge tabaksrokers de jongste jaren fors gestegen: de tabaksverslaving vangt aan tussen 10 en 12 jaar. In het licht van die vaststelling en van de analyse van de bedoelingen van de reclamesector (die vooral nieuwe gebruikers wil aantrekken) is een volledig verbod op reclame aangewezen, zowel voor tabak als voor cannabis.

Een recent onderzoek naar het rookgedrag bij jongeren, verricht door de Universiteit Gent, bevestigt de enquête die in 1995 door het OIVO werd verricht. Tabaksverslaving vangt aan op zeer jonge leeftijd. Reeds 14% van de jongens heeft al gerookt op de leeftijd 11-12 jaar, tegenover 6% van hun vrouwelijke leeftijdsgenootjes. Vooral bij jonge meisjes is er een stijgende tendens merkbaar, die wordt gevoed door de mythe dat roken en slankheid hand in hand gaan. De recente inspanningen voor een verbod op reclame voor tabak moeten bijgevolg worden voortgezet en een zelfde verbod moet gelden voor reclame voor cannabis.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Il est créé, sous l'autorité du ministre fédéral qui a la Santé publique dans ses attributions, un Office fédéral du cannabis chargé de fixer les règles applicables au commerce intérieur et à la culture du cannabis et de ses dérivés. Ces règles comportent notamment des dispositions relatives aux quantités, aux normes de qualité, au contrôle du cannabis et de ses dérivés et à l'information des usagers.

Art. 3

L'Office fédéral du cannabis contrôle, sur l'ensemble du territoire, les officines publiques décentralisées, seuls établissements où est autorisée la vente et/ou la consommation de produits cannabiques. Ce contrôle porte notamment sur le prix, la qualité et la quantité des produits vendus, ainsi que sur le respect des interdictions et obligations visées aux articles 5 à 8 et à l'article 7, § 2 *bis*, 1° et 2°, de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits.

Art. 4

Le Roi peut imposer que les personnes affectées à la vente de produits cannabiques dans les officines, ou que certaines de ces personnes, justifient d'une formation sociale, psychologique ou médicale.

Art. 5

Est interdite la vente, par les officines, de produits cannabiques :

1° à des mineurs de moins de 16 ans accomplis ;

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Onder het gezag van de federale minister bevoegd voor de Volksgezondheid wordt een federale Dienst voor Cannabis opgericht, die ermee wordt belast de regels vast te stellen die van toepassing zijn op het verhandelen op de binnenlandse markt en op het verbouwen van cannabis en van cannabisproducten. Die regels bevatten onder meer een aantal bepalingen in verband met de hoeveelheden, de kwaliteitsnormen, de controle op cannabis en cannabisproducten, en de voorlichting van de cannabisgebruikers.

Art. 3

De federale Dienst voor Cannabis oefent over het hele grondgebied controle uit over de gedecentraliseerde openbare verkooppunten, de enige instellingen waar cannabisproducten mogen worden verkocht en/of gebruikt. Die controle slaat inzonderheid op de prijs, de kwaliteit en de kwantiteit van de verkochte producten, alsmede op de naleving van de verbodsbepalingen en verplichtingen als bedoeld in de artikelen 5 tot 8 en in artikel 7, § 2 *bis*, 1° en 2° van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van voedingsmiddelen en andere producten.

Art. 4

De Koning kan de personen die in de verkooppunten cannabisproducten verkopen, of sommigen onder hen, de verplichting opleggen het bewijs te leveren dat zij een sociale, psychologische of medische opleiding hebben genoten.

Art. 5

Voor de verkooppunten geldt een verbod op de verkoop van cannabisproducten aan:

1° minderjarigen die de volle leeftijd van 16 jaar niet hebben bereikt;

2° à des personnes ne pouvant pas attester d'une résidence effective en Belgique depuis six mois au moins.

Art. 6

Est interdite, la vente par les officines de substances alcoolisées ou de toute autre drogue licite.

Art. 7

Tout conditionnement de produit cannabique doit porter la mention «le cannabis nuit à votre santé», ainsi que les informations, à déterminer par le Roi, relatives à l'origine et à la nature du produit.

Art. 8

Il est créé une commission d'évaluation permanente chargée d'étudier les résultats de l'application de la présente loi et d'en évaluer l'impact sous les angles social, sanitaire et judiciaire notamment, dans une perspective d'amélioration des dispositions de la présente loi et de coordination avec les stratégies de prévention générale et spécifique conduites par les Communautés et Régions.

La commission d'évaluation a une compétence générale d'avis sur les politiques menées ou envisagées au plan fédéral. Ces avis sont publics.

Cette commission est composée notamment de représentants des consommateurs de cannabis, de travailleurs psycho-médico-sociaux, de pharmaciens, de gestionnaires d'officines, ainsi que des délégués des ministres qui ont la Santé, la Justice et l'Intérieur dans leurs attributions et des commissions parlementaires concernées.

Art. 9

Il est inséré dans la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, un article 1^{er quater}, rédigé comme suit :

«Art. 1^{er quater}. — Le gouvernement peut prévoir un régime particulier pour la culture et le commerce intérieur du cannabis et de ses dérivés.

2° personen die niet kunnen aantonen dat zij ten minste zes maanden daadwerkelijk in België verblijven.

Art. 6

In de verkooppunten mogen geen alcoholische stoffen noch enige andere legale drug worden verkocht.

Art. 7

Elke verpakking van cannabisproducten moet de vermelding «Cannabis schaadt uw gezondheid» dragen, alsmede de door de Koning te bepalen inlichtingen over de oorsprong en de aard van het product.

Art. 8

Er wordt een commissie voor permanente evaluatie opgericht die belast is met de analyse van de resultaten van de toepassing van deze wet en met de evaluatie van de weerslag die ze heeft op sociaal, gezondheids- en gerechtelijk vlak teneinde op basis daarvan de bepalingen van deze wet te verfijnen en de coördinatie met de door de gemeenschappen en gewesten uitgestippelde algemene en specifieke preventiestrategieën te verbeteren.

De evaluatiecommissie is algemeen bevoegd om advies te verstrekken in verband met het op federaal vlak gevoerde of voorgestelde beleid. Die adviezen zijn openbaar.

Die commissie is met name samengesteld uit vertegenwoordigers van cannabisgebruikers, mensen die werken in de psychologische, medische en sociale sector, apothekers, verkooppuntbeheerders, alsook vertegenwoordigers van de ministers bevoegd voor Volksgezondheid, Justitie en Binnenlandse Zaken en van de betrokken parlementaire commissies.

Art. 9

In de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdoovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica, wordt een artikel 1 *quater* ingevoegd, dat luidt als volgt:

«Art. 1 *quater*. — De regering wordt gemachtigd een bijzondere regeling uit te werken voor het verbouwen van en de binnenlandse handel in cannabis en cannabisderivaten.

Les autres dispositions de la présente loi cesseront de s'appliquer à la graine, à la plante, aux feuilles, aux fleurs et aux produits dérivés du cannabis dès l'entrée en vigueur de ce régime particulier, pourvu que les conditions fixées par celui-ci soient remplies».

Art. 10

L'article 2*bis*, § 1^{er}, de la même loi est complété par l'alinéa suivant :

« Ne tombent pas sous l'application de cette disposition, la détention, l'acquisition et la culture à des fins de consommations personnelles du cannabis et de ses dérivés ».

Art. 11

L'article 3, alinéa 2, de la même loi est complété comme suit :

« Ne tombe pas sous l'application de cette disposition, toute forme de message ou campagne d'information comportant exclusivement des recommandations relatives au bon usage, à la consommation modérée ou à la réduction des dommages résultant éventuellement de l'usage de cannabis ou de ses dérivés ».

Art. 12

A l'article 7, § 2*bis*, de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits, inséré par la loi du 10 décembre 1997, sont apportées les modifications suivantes :

A) le 1° est remplacé par la disposition suivante :

« 1° Il est interdit de faire de la publicité pour et du parrainage par le tabac ou le cannabis et ses dérivés, les produits à base de tabac ou du cannabis et ses dérivés et les produits similaires ci-après dénommés produits de tabac ou de cannabis ; » ;

B) au 2°, premier et second tirets, les mots « produits de tabac » sont chaque fois remplacés par les mots « produits de tabac ou de cannabis ».

De andere bepalingen van deze wet houden op van toepassing te zijn op zaad, planten, bladeren, bloemen alsmede derivaten van cannabis zodra die bijzondere regeling in werking treedt en voor zover aan de voorwaarden ervan is voldaan.»

Art. 10

Artikel 2 *bis*, § 1, van dezelfde wet wordt aangevuld met een lid, luidend als volgt:

«Het bezit, de verwerving en het verbouwen met het oog op het persoonlijk gebruik van cannabis en cannabisproducten vallen buiten de toepassing van deze bepaling.»

Art. 11

Artikel 3, tweede lid, van dezelfde wet wordt aangevuld als volgt:

«Iedere boodschap of voorlichtingscampagne – in welke vorm ook – die uitsluitend bepalingen bevat in verband met een oordeelkundig of matig gebruik, of de beperking van de schade die cannabis of cannabisproducten eventueel kan veroorzaken, valt buiten de toepassing van deze bepaling.»

Art. 12

In het bij wet van 10 december 1997 ingevoegde artikel 7, § 2 *bis*, van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van voedingsmiddelen en andere producten, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A) het 1° wordt vervangen door de volgende bepaling:

«1° Het is verboden reclame te voeren voor en te sponsoren door tabak, cannabis en cannabisproducten, producten op basis van tabak, cannabis of cannabisproducten en soortgelijke producten, hierna tabaks- of cannabisproducten genoemd.»;

B) na het 2°, eerste en tweede gedachtestreepje, worden de woorden «tabaksproducten» telkens vervangen door de woorden «tabaks- of cannabisproducten».

Art. 13

L'article 1^{er}, 1°, de l'arrêté royal du 15 mai 1990 portant interdiction de fumer dans certains lieux publics est remplacé par la disposition suivante :

« 1° fumer : le fait de fumer du tabac ou du cannabis et ses dérivés, des produits à base de tabac ou de cannabis et ses dérivés ou des produits similaires ».

Art. 14

Le Roi fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

31 juillet 2003

Marie NAGY (ECOLO)
Muriel GERKENS (ECOLO)
Zoé GENOT (ECOLO)

Art. 13

Artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 15 mei 1990 tot het verbieden van het roken in bepaalde openbare plaatsen wordt vervangen door de volgende bepaling:

«1° Roken: het roken van tabak, cannabis of cannabisproducten, van producten op basis van tabak, cannabis of cannabisproducten of van soortgelijke producten.»

Art. 14

De Koning bepaalt de datum waarop deze wet in werking treedt.

31 juli 2003