

Le cannabis

sous contrôle

Comment ?

Tom Decorte

Paul De Grauwe

Jan Tytgat

D/2017/45/381 – ISBN 978 94 014 4201 5 – NUR 740, 751

Traduit du néerlandais par Lucie Testelmans

MAQUETTE DE COUVERTURE Gert Degrande | De Witlofcompagnie

MISE EN PAGES Stefaan Verboven | LetterLust

© Les auteurs et les Éditions Lannoo sa Tielt, 2017.

LannooCampus fait partie de la division livres
et multimédia des Éditions Lannoo sa.

Tous droits réservés.

Cet ouvrage ne peut être reproduit, même partiellement,
sous quelque forme que ce soit (photocopie, duplicateur,
microfilm ou tout autre procédé analogique ou numérique)
sans une autorisation écrite de l'éditeur.

Éditions LannooCampus

Erasme Ruelensvest 179 bte 101

B-3001 Louvain

www.lannoocampus.be

Table des matières

Introduction	8
1	
La politique belge en matière de cannabis : pourquoi la réglementation est-elle une option sérieuse	20
La législation actuelle en matière de cannabis	23
Tendances en matière de consommation (problématique) de cannabis	27
Derniers chiffres concernant la police et la justice	29
Une évaluation critique de la politique en matière de cannabis	33
2	
Principes de base d'un modèle réglementé	38
Objectifs d'une réglementation du marché du cannabis	42
Le choix d'une réglementation stricte	43
Réglementation : mythes et réalité	45
La recherche d'un équilibre	49
Tirer les leçons du passé	57
On n'a rien sans rien	61
3	
Phase préparatoire	64

4

Phase 1 | Un modèle de réglementation juridique du cannabis

	70
La production domestique à usage strictement personnel	73
Les Cannabis Social Clubs	77
Obligation légale d'une structure organisationnelle	78
But non lucratif	82
Interdiction de promotion	83
Critères d'affiliation	86
Production de cannabis par les clubs	88
Aménagement technique de la zone de culture	89
Exigences relatives aux « soigneurs de plants »	90
Produits et préparations dérivés de cannabis	92
Exigences en matière de qualité et de puissance des produits dérivés de cannabis	98
Exigences en matière d'emballage	100
Stockage et transport du cannabis	102
Distribution	103
Administration et comptabilité transparente	106
Délivrance de cannabis à usage médical	107
Développement de l'offre de produits dérivés de cannabis médical	107
Production domestique à usage personnel pour raisons médicales	108
Séparation stricte entre les canaux de cannabis à usage récréatif et médical	109
Produits dérivés de cannabis de qualité pharmaceutique	110
Délivrance de cannabis uniquement sur prescription	113
Délivrance de cannabis exclusivement par les pharmacies	113
Délivrance de cannabis médical par les Cannabis Social Clubs	114

5	
Phase 2 Évaluation et ajustement	116
Évaluation indépendante et scientifique	119
Ajustement du modèle	121
Création de nouveaux canaux légaux	122
6	
Conditions générales	124
Autorités de surveillance	127
Un système de sanctions clair et proportionnel	129
Convergence de la politique en matière d'alcool, de tabac et de cannabis	130
Politique des prix et taxation des produits dérivés de cannabis	131
Une politique relative aux drogues comme élément d'une politique sociale	136
Bibliographie	138
Remerciements	151
Illustrations	
<i>Illustration 1</i> Le scénario prudent d'une réglementation du marché du cannabis en deux phases	19
<i>Illustration 2</i> Un spectre d'options politiques possibles	44
<i>Illustration 3</i> Trois canaux réglementés de production et de distribution de cannabis	73
<i>Illustration 4</i> Suggestion de valeurs maximales THC et CBD de la marijuana et du haschich	98
<i>Illustration 5</i> Échelle numérique de puissance des produits dérivés de cannabis (valeurs THC/CBD)	99

Introduction

▶ **Pourquoi cet ouvrage ?**

▶ **Comment dépénaliser
le cannabis ?**

En novembre 2013, nous publions un texte de réflexion dans lequel, près de vingt ans après le rapport et les recommandations du groupe de travail parlementaire (1997), et plus de dix ans après la publication de la note de politique du Gouvernement fédéral relative à la problématique de la drogue (19 janvier 2001), nous présentons une évaluation critique de la politique belge en matière de cannabis. La politique belge en matière de drogue repose certes sur des objectifs honorables, mais elle n'est pas parvenue, au cours des dernières décennies, à atteindre ses principaux objectifs qui étaient de faire baisser le nombre de personnes dépendantes, de diminuer les dommages physiques et psychosociaux que la consommation de drogues peut entraîner et de réduire les effets néfastes de la problématique de la drogue sur la société. Les dépenses « exorbitantes » engagées par le gouvernement pour sa politique concernant la détention et les infructueuses stratégies visant à réprimer l'offre brident des investissements plus rentables et fondés sur des preuves scientifiques dans le but de réduire la demande et limiter les dommages. L'option politique d'une réglementation du marché du cannabis est une option sérieuse qui doit être examinée attentivement, au même titre que la poursuite ou l'intensification de la politique actuelle.

Dans notre texte de réflexion de novembre 2013, nous ne présentons pas seulement une évaluation critique de la politique menée par le Gouvernement belge en matière de cannabis au cours des dernières décennies, mais nous proposons également la fin de

La législation actuelle ne sert pas la santé publique ; au contraire, elle a un impact négatif en termes de stigmatisation et de criminalisation.

la criminalisation, de la marginalisation et de la stigmatisation des personnes qui consomment du cannabis sans nuire à autrui. Nous demandons également que les moyens budgétaires qui pourraient être libérés par l'abandon de la politique répressive soient consacrés à la création d'un ensemble de mesures susceptibles de diminuer la demande. Enfin, nous recommandons aux responsables politiques d'étudier sérieusement et attentivement les options politiques d'un marché réglementé du cannabis et de mettre à l'épreuve les modèles de réglementation légale du cannabis.

Comme l'on devait s'y attendre, ce discours eut quelques retentissements dans les médias et suscita des réactions tant positives que négatives. Constatation étonnante, le message du texte de réflexion n'est toutefois pas tombé dans l'oreille d'un sourd. En 2014, le Centre d'expertise flamand pour l'alcool, les drogues illicites, les médicaments psychoactifs et les dépendances comportementales (*Het Vlaams Expertisecentrum voor alcohol, illegale drugs, psychoactieve medicatie, gokken en gamen*, VAD), soit environ quatre-vingt organisations actives dans le domaine de la problématique de l'alcool et des drogues, publiait une « Note sur la problématique de la politique en matière de cannabis » (*Probleemverkennde nota cannabisbeleid*). Dans celle-ci, le VAD insistait (à juste titre) sur le fait que le cannabis n'était pas un produit inoffensif. La majorité des Belges ne consomme pas de cannabis et la prévention, l'intervention précoce et le renforcement de la norme sociale de non-consommation doivent pérenniser

cette situation. Parallèlement, dans cette note, le VAD soutenait que, dans une perspective de la santé, la consommation de cannabis par des adultes devait être dépénalisée. La législation actuelle ne sert pas la santé publique ; au contraire, elle a un impact négatif en termes de stigmatisation et de criminalisation. La législation crée en outre une insécurité juridique. Selon les travailleurs sociaux, la répression mène rarement à une réhabilitation. De même, le VAD plaide pour le contrôle de la disponibilité, de la composition et du prix du cannabis.

L'organisation sœur FÉDITO Bruxelles, la Fédération bruxelloise francophone des institutions pour toxicomanes, qui englobe 26 institutions actives dans des secteurs spécialisés de la prévention de la consommation de drogue et des soins, va plus loin et prône ouvertement, dans sa note d'orientation de 2014, une réglementation du cannabis : « La fédération propose aux autorités belges de s'en inspirer et les y aide en pointant les principes fondateurs d'une éventuelle réglementation du cannabis en Belgique : au-delà de règles claires distinguant celui pour qui il est autorisé et celui pour qui il est interdit de consommer du cannabis, il s'agit d'organiser et de contrôler une filière de production et de vente, en faisant appel à des expertises diverses et en construisant le modèle de réglementation sur des études de prévalence et l'expérience des professionnels de terrain. »

La troisième organisation coordinatrice – la FÉDITO wallonne, qui représente 51 centres et organisations spécialisés dans le secteur de la toxicomanie –, dans son texte de réflexion *Cannabis, enquête et recommandations : changement du cadre législatif et réglementation* (2014), abonde dans le même sens : « (...) la Fédito wallonne se prononce pour la dépénalisation de l'usage du cannabis et l'élaboration d'une réglementation comportant des règles claires

et objectives et des conditions de mise en application spécifiques, notamment l'interdit légal pour les mineurs et le renforcement des stratégies de prévention, de réduction des risques et de responsabilisation des consommateurs. »

Le monde politique – outre les réactions négatives notamment du Vlaams Belang et de Jo Vandeurzen, Ministre flamand du Bien-Être, de la Santé publique et de la Famille (CD&V)¹ – s'est lui aussi autorisé quelques réactions positives mais prudentes. À une question posée par Freya Piryns à propos de notre texte de réflexion, la Ministre de la Santé publique de l'époque, Laurette Onkelinx (PS), répondait : « La politique répressive à l'égard des producteurs et du trafic de stupéfiants se heurte généralement aux frontières d'un monde criminel organisé et très réactif. Nous devons donc réfléchir constamment à de nouvelles façons d'améliorer notre politique en matière de drogue. Dans ce contexte, nous devons étudier la proposition des professeurs afin d'en évaluer la pertinence. »

Jong VLD, Jeunes MR, Jong Groen, PvdA+ et les Jongsocialisten ont ouvertement soutenu l'idée d'un marché réglementé du cannabis. En février 2014, les Jongsocialisten sont parvenus à convaincre une majorité des militants du parti d'inscrire la réglementation du cannabis à leur programme.

Fin octobre 2014, les criminologues Brice De Ruyver et Cyrille Fijnaut réagirent en publiant l'ouvrage *De derde weg. Een pleidooi voor een evenwichtig cannabisbeleid* (2014). Dans le quotidien

1 En 1996-1997, Jo Vandeurzen était l'un des rapporteurs du Groupe de travail parlementaire chargé d'étudier la problématique de la drogue qui, selon ses dires, opta dans son rapport pour une « politique de normalisation », soit un compromis entre l'approche répressive de la France et la politique de tolérance des Pays-Bas. Ainsi, si la consommation de cannabis restait punissable par la loi, elle ne serait plus poursuivie dans les faits.

La politique en matière de cannabis ne devrait pas être guidée par des perspectives idéologiques ou un quelconque avantage politique.

De Standaard du 31 octobre 2014, ils déclaraient : « Dans le cadre d'une politique qui donne la priorité à la santé publique, renforce le maintien de l'ordre et s'efforce d'écarter les intérêts économiques, une offre restreinte et réglementée peut trouver sa place. » Dans l'ouvrage même, ils écrivent : « Lorsque l'on opère une coupe transversale dans les observations sur la légalisation en Amérique et les développements actuels au sein de l'Union européenne, on constate qu'il existe trois formes de production et de consommation de cannabis qui non seulement cadrent dans l'espace qu'offrent les conventions relatives aux drogues des Nations Unies portant sur la possession et la consommation personnelles de cannabis, mais qui sont également effectivement acceptées sous toutes sortes de variantes dans plusieurs pays d'Amérique et d'Europe : la production domestique à petite échelle pour la consommation personnelle, la production et la consommation organisées et la fourniture de cannabis médical à des patients. Autrement dit, ces trois formes de production et de consommation de cannabis constituent de plus en plus le socle commun d'une politique en matière de cannabis avant tout placée sous le signe de la santé publique » (Fijnaut & De Ruyver, 2014, p. 263).

La nouvelle Ministre de la Santé publique, Maggie De Block (VLD), réagissait ensuite dans une interview accordée à *De Standaard* et *Het Nieuwsblad* le 3 novembre 2014 : « Une offre restreinte du cannabis ? Cela vaut au moins la peine d'être étudié. » La réaction de Bart De Wever (N-VA), qui a déclaré la « guerre

contre les drogues » à Anvers, était prévisible : « On peut étudier ce que l'on veut, il n'y aura pas de politique de régularisation [sic] », et il renvoya à cet effet à l'accord gouvernemental. Il ajouta : « Je ne parviens pas moi-même à me convaincre que nous devons autoriser de nouveaux stupéfiants. »

Conséquence fréquente de ce genre de discours : le débat s'enlise dans un conflit sur le type de politique (« interdiction », « dépénalisation » ou « légalisation ») pour savoir si la voie empruntée est « juste » d'un point de vue éthique, tandis qu'il serait préférable d'orienter le débat sur l'évaluation des stratégies les plus efficaces. Autrement dit, la politique en matière de cannabis ne devrait pas être guidée par des perspectives idéologiques ou un quelconque avantage politique. Elle devrait plutôt se concentrer sur la complexité du marché du cannabis et sur les différentes réalités de consommation de cette drogue.

Aussi bien le Ministre flamand du Bien-Être, de la Santé publique et de la Famille, Jo Vandeurzen (CD&V), que les criminologues Brice De Ruyver et Cyrille Fijnaut, estiment que la réglementation est une bonne idée. Ces derniers ont déjà souligné que la politique actuelle en matière de cannabis était présentée à tort comme une approche exclusivement répressive alors qu'elle repose sur le constat que nous avons besoin d'une approche intégrée, fondée sur 4 piliers aussi importants les uns que les autres : la prévention, l'aide, le contrôle et la répression. Il nous paraît évident que l'aide, la prévention et l'éducation sont des éléments essentiels de toute forme de politique efficace en matière de drogue. Mais la politique de répression à l'égard des populations que nous nous efforçons justement d'aider mine constamment les interventions en faveur de la promotion de la santé. Ces pratiques fondées sur des observations probantes montrent qu'il est aujourd'hui impossible

de cacher le manque d'efficacité de la répression ! Par ailleurs, la majorité des dépenses publiques supportées pour lutter contre la drogue sont toujours prélevées dans le pilier « sécurité » (autrement dit, dans la recherche et le traitement des infractions à la législation sur la drogue par la police et le système judiciaire). Selon les calculs de Van der Laenen et al. (2011), en 2004, la Belgique a dépensé la somme de 186 038 337 euros pour financer le pilier sécurité en matière de drogues illicites (soit 56,24 % du total des dépenses publiques). En 2008, la part des dépenses en matière de sécurité représentait même 61,96 % du total (soit 243 000 490 euros sur 392 191 170 euros). Non seulement le bourgmestre Bart De Wever a déclaré une « guerre contre les drogues » à Anvers, mais en plus son parti (la N-VA) souhaiterait voir cette politique appliquée à toute la Flandre. Dans sa brochure *Bouwstenen voor een daadkrachtig drugsbeleid. De visie van de N-VA* (2016), « la répression reste un aspect important de la lutte contre les stupéfiants ». Sur le fond, la politique belge en matière de cannabis garde un caractère répressif.

Pour toutes ces raisons, nous avons estimé que le moment était venu de présenter le scénario détaillé d'un marché réglementé du cannabis en Belgique. Cette proposition se veut une base pour un vaste débat sociétal, politique et scientifique. Celle-ci pourra être ajustée et enrichie grâce à l'apport constructif et l'expertise de spécialistes en matière de drogue issus de tous secteurs et disciplines compétents et, à tout le moins, amorcer le débat sur d'éventuels modèles de réglementation.

Au chapitre 1, nous expliquons la raison pour laquelle une réglementation du marché du cannabis est une option sérieuse. Par ailleurs, nous avons également développé ces arguments dans notre texte de réflexion académique, publié en novembre 2013.

Au chapitre 2, nous examinons les principaux éléments qui constituent la base du scénario concret d'une réglementation du marché du cannabis en Belgique. Nous y décrivons notamment les objectifs et principes essentiels de la proposition.

Au chapitre 3, nous démontrons que l'ensemble du processus de mise en œuvre doit subir au préalable une phase préparatoire ayant pour but : (1) l'élaboration détaillée de l'intégralité du scénario ; (2) le lancement d'une campagne d'information par laquelle le citoyen est suffisamment et entièrement informé des objectifs et des modalités de la réglementation ; (3) éventuellement, la mise en œuvre de recherches scientifiques préparatoires.

Au chapitre 4, nous présentons le scénario élaboré en détail. Une réforme de la politique en matière de cannabis nécessite de trouver un équilibre essentiel entre la mise en œuvre (urgente) d'une nouvelle politique et les risques d'une politique mise en place hâtivement. Pour ces raisons, nous optons pour un scénario prudent, en deux phases (voir Illustration 1). À la *phase 1*, trois canaux de réglementation sont créés : la production de cannabis dans le cadre d'un usage strictement personnel, les « Cannabis Social Clubs² » et la fourniture de cannabis médical.

Au chapitre 5, nous élaborons la *phase 2*, après une sérieuse évaluation de la mise en place du modèle et de ses conséquences sur de nombreux paramètres. Le modèle peut ensuite être corrigé : ainsi pourra-t-on vérifier les points pour lesquels la réglementation actuelle doit être assouplie ou renforcée, et la possibilité ou non de créer de nouveaux canaux de production et de distribution de cannabis.

2 Les *Cannabis Social Clubs* sont des associations sans but lucratif qui fonctionnent comme un club fermé de consommateurs de cannabis, qui cultivent du cannabis collectivement afin de fournir aux membres leur consommation personnelle.

Enfin, au chapitre 6, nous évoquons quelques conditions préalables indispensables à la mise en œuvre du scénario.

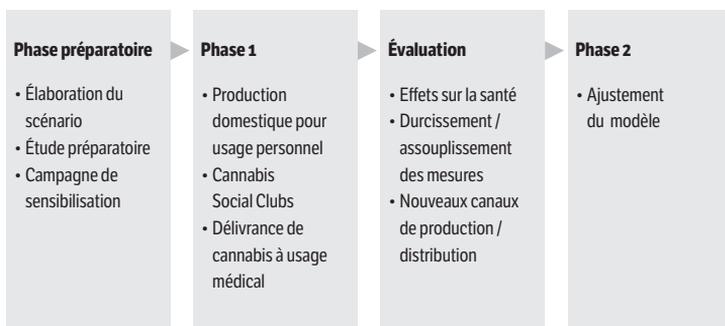


Illustration 1 Le scénario prudent d'une réglementation du marché du cannabis en deux phases

Pour l'élaboration de ce scénario, nous nous basons sur les observations scientifiques de la littérature internationale. Les publications de Transform Drug Policy Foundation (en particulier le guide *How to regulate cannabis. A practical guide*, 2013) furent de riches sources d'inspiration. Ces guides inventorient les principaux défis, constatations scientifiques et diverses options en matière de réglementation. Dans le présent ouvrage, nous avons principalement tenté d'élaborer un scénario sur la base de cette littérature qui tient compte du contexte spécifique de la Belgique et de la forme actuelle du marché du cannabis dans notre pays. Afin de faciliter la lisibilité de ce document, nous avons très peu travaillé à partir de références bibliographiques concrètes, mais nous indiquons toutes les sources utilisées en fin d'ouvrage.

La politique belge
en matière de cannabis :
pourquoi la
réglementation est-elle
une option sérieuse ?



- ▶ **Pourquoi est-il urgent de réglementer le cannabis ?**

- ▶ **Quel est l'impact des dernières lois relatives aux drogues ?**

- ▶ **En quoi une approche répressive est-elle un échec ?**

