

Cannabis : permis ou interdit ?

Des questions citoyennes



drogues

Introduction

Depuis de longues années, la consommation de cannabis chez les adolescents et jeunes adultes constitue un phénomène de société très important. Le rapport 2010 de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies¹ recense qu'environ 75,5 millions d'Européens ont déjà consommé du cannabis, dont 23 millions au cours des douze derniers mois.

En Belgique, ce produit est interdit depuis 1930. L'arrêté royal du 31/12/1930 concerne l'extrait, la résine et la teinture de cannabis (sous l'appellation de chanvre indien). Depuis cette époque, beaucoup de choses ont changé : la législation s'est considérablement étoffée et complexifiée, les pratiques et discours de la police à propos du cannabis ne sont pas toujours clairs, les déclarations publiques des mandataires politiques encore moins. Résultat : une grande partie du public ne sait plus ce qu'il en est. Le cannabis est-il oui ou non légal ? Est-ce la même chose de fumer chez moi ou dans la rue ? Puis-je en cultiver pour un usage personnel ? Qu'en est-t-il des quantités tolérées ? Grâce à notre permanence téléphonique 24 heures sur 24 nous avons recueilli les principales questions du public à ce propos.

Le présent document a pour objectif de présenter de façon la plus claire possible la législation belge à propos du cannabis. Il nous a semblé pertinent de commencer par établir une chronologie rapide des étapes principales de la législation jusqu'à aujourd'hui. Dans un second temps, nous nous sommes intéressés aux questions que soulève cette législation auprès des citoyens.

Précisons d'emblée que nous n'aborderons pas ici la réglementation concernant la circulation routière. Une nouvelle loi vient d'entrer en vigueur à ce propos le 1er octobre 2010. Infor-Drogues abordera cette thématique dans un outil d'Education permanente à paraître début 2011.

1. www.emcdda.europa.eu/publications/annual-report/2010

A. Historique de la prohibition du cannabis

1921 : la prohibition du trafic de stupéfiants

La législation belge en matière de drogues prend forme avec la loi de 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, votée après la ratification par la Belgique de la « Convention internationale de l'opium » (La Haye 1912). Il s'agit donc de respecter les accords internationaux auxquels la Belgique a souscrit. La loi est contenue dans la partie du Code Pénal consacrée à "l'Art de guérir". Plusieurs textes réglementaires viendront la préciser notamment en 1930 avec l'arrêté royal concernant le trafic des substances soporifiques et stupéfiantes, date à laquelle le chanvre indien entre dans la liste des stupéfiants interdits par la loi.

1975 : sévérité accrue et nouvelles infractions

Fin 1960 et courant des années 70, la consommation de cannabis augmente de façon importante. A cet égard, les gouvernements tendent à mettre en place des politiques de répression accrues et se chargent notamment de renforcer la lutte anti-drogue. En Belgique, c'est la réforme de 1975

qui marquera cette évolution. Cette loi apporte un ensemble de dispositions qui viennent compléter la loi de 1921. On y voit apparaître des nouvelles infractions : usage en groupe, nouvelles circonstances aggravantes, possibilité de doubler les peines en cas de récidive dans les cinq ans, réduction des peines en cas de dénonciation, etc. Tout comme dans la loi de 1921, l'objectif de la réforme de 1975 est censé être celui de la lutte contre le trafic. La consommation n'est effectivement pas définie comme un délit. Toutefois, la réalité est différente: beaucoup de



Comme par magie, 2010

consommateurs sont arrêtés, les tribunaux incriminent les usagers par le biais de la détention. Cette dernière pouvant être prouvée par la possession de seringues, par analyses d'urine et de sang, etc.

La loi ne fait aucune distinction entre les différents types de drogues (cocaïne, cannabis, héroïne, autres) ainsi qu'entre différents types de comportements (détention, fabrication, vente, offre en vente, délivrance). La directive générale de 1993 du Ministre de la justice poursuit la même ligne directrice, à savoir qu'il n'y a pas lieu de faire une différence entre les différentes drogues.

2003 : la loi « cannabis »

En 1999, la majorité arc-en-ciel (socialistes, écologistes et libéraux) forme un gouvernement et déclare sa volonté de travailler sur différentes questions éthiques telles que l'euthanasie, le mariage homosexuel et, le point qui nous intéresse, la législation concernant les stupéfiants. Il s'agissait d'élaborer « une politique cohérente en matière de drogues ». Très vite des divergences apparaissent : les uns envisagent la gestion de ce problème sous un angle sécuritaire, les autres en ont une conception plutôt libertaire. Ces deux conceptions vont tenter de s'accorder durant toute la législature. Ce n'est qu'en 2003, en fin de législature, que deux lois, un arrêté royal et une directive ministérielle sont promulgués.

Ce « package » comporte un certain nombre d'éléments :

1. Le statut du cannabis est modifié par rapport aux autres drogues (LSD, héroïne, cocaïne, amphétamines, etc.). L'importation, la fabrication, le transport, l'acquisition et la détention de cannabis ou la culture de plants de cannabis, pour l'usage personnel bénéficient de peines plus légères (amendes administratives pour les deux premières infractions) :

- Une amende de 15 à 25 €² pour la première infraction ;
- Une amende de 26 à 50 € en cas de récidive dans l'année de la première condamnation ;
- Un emprisonnement de 8 jours à un mois et une amende de 50 à 100 € en cas de nouvelle récidive dans l'année de la 2ème condamnation.

2. La police ne doit plus nécessairement dresser un procès-verbal (PV) envers un majeur pour détention de cannabis en vue de consommation personnelle. La loi indique comme condition pour ne pas établir un procès-verbal que la quantité de cannabis découverte doit être inférieure à « la quantité de cannabis qui peut être consommée en une seule fois ou, au maximum, en 24 heures ». La circulaire ministérielle, quant à elle, précise que « la détention d'une quantité de cannabis ne dépassant pas le seuil de 3 grammes doit être considérée comme relevant de l'usage personnel ».

2. En vertu de la loi relative aux décimes additionnels sur les amendes, les montants indiqués sont à multiplier par 5,5.

3. Par contre, la détention de cannabis par un majeur, même en vue d'un usage personnel, accompagnée de « nuisances publiques » ou « d'usage problématique » donnera lieu à un procès-verbal. Par usage problématique, il faut comprendre « un usage qui s'accompagne d'un degré de dépendance qui ne permet plus à l'utilisateur de contrôler son usage, et qui s'exprime par des symptômes psychiques ou physiques ». Concernant les nuisances publiques, sont considérées comme telles « la détention de cannabis dans un établissement pénitentiaire, scolaire ou dans les locaux d'un service social, ainsi que dans leur voisinage immédiat ou dans d'autres lieux fréquentés par des mineurs d'âge à des fins scolaires, sportives ou sociales ». La loi stipule également que : « si l'infraction est accompagnée de nuisances publiques, elle est punissable d'un emprisonnement de 3 mois à 1 an et/ou d'une amende de 1.000 à 100.000 € ».

4. Dans le cas d'infraction avec circonstances aggravantes (en présence de mineur(s)), un procès-verbal sera systématiquement dressé.

Les cyclopes encombrés, 2010



2004 : Annulation partielle de la loi « cannabis »

Les notions de quantité pour usage personnel, d'usage problématique et de nuisances publiques telles que définies dans la loi « cannabis » de 2003 ont semblé extrêmement floues, voire dangereuses, à de nombreux intervenants en prévention, aide et soins aux toxi-

comanes. Par exemple, dans le cas de l'usage problématique, c'est au policier d'établir un diagnostic médical et psychologique, alors même qu'il n'est pas compétent dans ce domaine. Concernant la notion de nuisances publiques, l'appréciation subjective du policier sera souvent déterminante.

La loi ne déterminant pas de façon suffisamment claire les circonstances objectives pouvant donner lieu à des poursuites judiciaires, un recours en annulation de la loi « cannabis » a été porté par plusieurs associations (Infor-Drogues mais aussi les fédérations bruxelloise et wallonne des institutions pour toxicomanes, Prospective Jeunesse et la Ligue des Droits de l'Homme) devant la Cour d'Arbitrage au nom de la sécurité juridique des citoyens. Ce recours visait à annuler un paragraphe de l'article 16, concernant la quantité et la détention accompagnée de nuisances publiques/usage problématique. Il y avait une volonté de garder la partie consacrée à l'enregistrement anonyme (le fait que la police ne dresse pas de procès-verbal), dans le cas d'infractions relatives à un usage personnel. La Cour a donné raison aux plaignants mais elle a annulé l'ensemble de l'article 16 c'est à dire les notions d'enregistrement anonyme, d'usage problématique et de nuisances publiques. Ces notions ont été considérées comme « à ce point vagues et imprécises qu'il est impossible d'en déterminer la portée exacte ».

En conséquence,

- pour toute détention de cannabis, même pour usage personnel, la police doit dresser un procès-verbal ;
- le juge ne peut plus sanctionner spécifiquement les «nuisances publiques» ;
- la quantité pour l'usage personnel est laissée à l'appréciation du juge.

2005 : Directive commune relative à la constatation, l'enregistrement et la poursuite des infractions en matière de détention de cannabis

Dans l'urgence, la Ministre de la justice a rapidement établi, en concertation avec le Collège des Procureurs Généraux, une directive afin de combler le vide juridique. Cette directive considère que la détention, par un majeur (plus de 18 ans), de cannabis pour un usage personnel (maximum 3 grammes ou une plante cultivée) doit constituer le degré le plus bas de la politique des poursuites sauf circonstances aggravantes (présence d'un mineur au moment des faits) ou trouble à l'ordre public. Cette dernière notion est très similaire à celle de nuisances publiques de 2003.

Les circonstances qui constituent un trouble à l'ordre public sont :

- détention de cannabis dans un établissement pénitentiaire ou dans une institution de protection de la jeunesse ;
- détention de cannabis dans un établissement scolaire ou similaire ou dans ses environs immédiats ;
- détention ostentatoire de cannabis dans un lieu public ou un endroit accessible au public.

Nous nous retrouvons face à des termes très flous : ostentatoire, similaire, environs immédiats... On peut s'interroger sur l'interprétation que le policier donnera à ces termes. Rappelons que la Cour d'Arbitrage a annulé la notion de « nuisances publiques » en raison du manque de clarté de ces termes. Il aurait donc mieux valu ne pas les retrouver dans la directive.

En cas de constatation d'une détention de cannabis à des fins d'usage personnel, sans circonstances aggravantes et sans trouble à l'ordre public, la directive prescrit la rédaction d'un procès-verbal simplifié (PVS). La directive précise que, dans ce cas, le cannabis n'est pas saisi. Le PVS mentionne le lieu et la date des faits, le type et la quantité de produit, l'identité complète de l'auteur et sa version des faits. Il est conservé sur un support électronique au service de police. Les procès-verbaux simplifiés sont transmis mensuellement sous forme de listing au Parquet du lieu où les faits ont été constatés sans être comptabilisés dans leurs statistiques. Le magistrat du Parquet devrait classer sans suite un dossier impliquant une détention limitée de produits dérivés du cannabis en vue d'une consommation unique ou occasionnelle, le contact avec le service de police étant considéré comme une mise en garde suffisante.

Attention, le PVS ne remplace pas « l'enregistrement anonyme » de la loi de 2003 annulé par la Cour d'Arbitrage. En effet, le PVS mentionne l'identité du contrevenant et n'exclut pas l'effectivité des poursuites qui peuvent toujours être entreprises par le Parquet moyennant motivation.

On peut remarquer que la notion de « l'usage problématique » a été abandonnée. Cette notion donnait au policier toute liberté d'évaluer lui-même la consommation de l'usager, rôle qui revenait normalement à un psychologue, un professionnel de la santé.

Les peines applicables en matière de détention de cannabis restent inchangées (voir plus haut).

En cas de PV «normal», le magistrat peut prendre différentes décisions :

- il peut classer sans suite, moyennant, ou pas, un avertissement par la police ;
- il peut également faire appel à la probation prétorienne. Il s'agit d'un classement sans suite moyennant le respect de certaines conditions telles que l'absence de récidive, la non fréquentation du milieu toxicomane, la désintoxication,... ;
- il peut éteindre l'action publique suite au paiement d'une somme d'argent (transaction) ;
- il peut citer devant le tribunal correctionnel qui, lui-même, pourra prononcer un non-lieu, un travail d'intérêt général, une obligation de traitement, une amende et/ou un emprisonnement. Ces deux dernières peines pouvant être associées d'un sursis ou d'une suspension.

B. Les questions citoyennes

Les réglementations « cannabis » posent une série importante de questions. La permanence téléphonique d'Infor-Drogues en témoigne quotidiennement. Les questions les plus fréquentes sont liées à la compréhension de la loi pénale. Cette dernière est rédigée en des termes tels qu'elle est de facto réservée à l'élite des juristes spécialisés³. Alors même qu'un grand nombre de citoyens sont concernés au premier chef.

Une loi, et a fortiori une loi pénale, doit être compréhensible par tout un chacun afin qu'il sache si son comportement est répréhensible ou non. Chacun doit également pouvoir comprendre à quelle peine il s'expose le cas échéant. En Belgique, même le caractère illégal du cannabis n'est pas clair pour une partie de la population. Quant à savoir ce qu'on risque, les cas de figure sont tellement nombreux qu'il n'est pas exagéré de prétendre que c'est impossible !

« La détention de moins de 3 grammes de cannabis par un majeur, est-ce une infraction ? »

Oui, il s'agit toujours d'une infraction. Cette infraction est « considérée comme relevant du degré de priorité le plus bas de la politique des poursuites ». En vertu de cette faible priorité, le policier qui constate une telle infraction peut dresser un procès-verbal simplifié (PVS) et, dans ce cas, ne pas confisquer le cannabis. Toutefois, les critères précis des conditions dans lesquelles un PVS peut être

3. Cfr., par exemple: « Comprendre la nouvelle réglementation en matière de stupéfiants ? Un défi quasi-impossible à relever », Ch. Guillain in Année Sociales 2003, Institut de sociologie de l'ULB.

dressé ne sont pas clairs. En effet, la directive de 2005 qui « invente » le PVS a recours à une série de termes à la signification floue. La notion de « trouble à l'ordre public » est notamment définie comme « la détention de cannabis dans un établissement scolaire ou similaire ou dans ses environs immédiats. Il s'agit de lieux où les élèves se rassemblent ou se rencontrent, tel qu'un arrêt de transport en commun ou un parc proche d'une école » ou/et « la détention ostentatoire dans un lieu public ». Ces termes sont peu clairs et peu précis. Il est difficile de savoir comment le policier les interprétera. Il n'est donc pas exclu qu'un policier dresse un procès-verbal ordinaire (qui devrait entraîner des poursuites judiciaires) pour une détention de moins de trois grammes de cannabis par un majeur. Aujourd'hui en Belgique, il n'existe donc pas de sécurité juridique à ce propos.

« Si un PV simplifié est dressé, est-il certain que les poursuites judiciaires seront abandonnées ? »

Non, on ne peut pas en être certain. En effet, le Parquet conserve la possibilité de déroger à la directive. Il a donc la possibilité d'entamer des poursuites suite à un PVS en motivant son action. Un procureur pourrait estimer, par exemple, que le fait que plusieurs PVS aient été dressés à l'encontre d'une même personne constitue un élément justifiant des poursuites judiciaires. Une autre motivation possible serait qu'une personne ayant reçu un PVS aurait commis d'autres délits par ailleurs.

« Pourquoi maintenir des peines de prison concernant le cannabis ? »

Le gouvernement affirme qu'« Il faut éviter que des consommateurs de drogue n'ayant commis aucune autre infraction que celle de détenir de la drogue ne se retrouvent en prison.⁴ » Malgré cette volonté, la loi de 2003 prévoit pour les simples consommateurs de cannabis une peine de prison allant de 8 jours à un mois, en cas de récidive dans l'année de la seconde condamnation.

Les cas de vente sont également très lourdement sanctionnés : de 3 mois à 5 ans de détention. Or, il est parfois difficile de distinguer la vente (pour en tirer un profit) du fait d'acheter à tour de rôle pour les copains et les copines (les « achats groupés »).

S'il s'agit réellement de sa « plus basse des priorités » et « d'un problème de santé publique », la Justice ne devrait-elle pas, en toute cohérence, mettre tout en œuvre pour confier le traitement social de ce phénomène au secteur de la santé ? Des peines de prison, et même de lourdes amendes, n'aident personne, tout le monde le sait. Le gouvernement reconnaît qu'il faut prévenir les consommateurs non-problématique, aider, réduire les risques et réinsérer les consommateurs problématique et réserver la répression pour les trafiquants et les producteurs⁵. Alors ?

4. Note politique «Drogues» du gouvernement fédéral, janvier 2001; Directive du Ministre de la Justice du 16 mai 2003.

5. Directive du Ministre de la Justice du 16 mai 2003.

« Pourquoi ne pas limiter les cas de figure ? »

En effet, les lois réglementent déjà les comportements inopportuns : ivresse publique (le produit ayant causé cette ivresse n'importe pas), tapage nocturne, trouble à l'ordre public, etc. Faut-il, dès lors, sanctionner différemment la détention de cannabis dans tel ou tel cas au risque de ne plus rien y comprendre ? Si une personne détient du cannabis et est responsable, par exemple, de tapage nocturne, rien ne dit qu'un lien existe entre ces deux infractions. Dès lors pourquoi ne pas dresser un PV relatif au tapage nocturne et un PVS relatif au cannabis, si la quantité est de moins de 3 grammes ?

« Pourquoi ne pas faire une loi qui mentionne la quantité de cannabis tolérée ? »

La Cour d'Arbitrage, dans son arrêt de 2004, a estimé que la quantité devait être clairement déterminée par la loi afin que les policiers disposent d'un critère objectif pour déterminer s'ils doivent ou non dresser un procès-verbal. Il faut éviter que ce soient des critères subjectifs qui servent à établir la distinction entre des catégories d'infractions.

Six ans plus tard, cette recommandation de la Cour d'Arbitrage n'a pas encore été mise en oeuvre et ce sont toujours des critères partiellement subjectifs qui distinguent l'infraction passible d'un PVS de celle méritant un PV «classique».

« Les mineurs risquent-ils quelque chose puisqu'ils ne sont pas condamnables ? »

C'est une question que l'on entend souvent. A priori, les mineurs bénéficient d'un droit que l'on appelle 'protectionnel'. Le principe est simple : les mineurs, quels que soient les actes qu'ils commettent, ne peuvent, en aucun cas, être assimilés aux majeurs et doivent bénéficier d'un système distinct fondé sur des mesures éducatives et non pas sur des peines répressives. Notre système judiciaire considère que le jeune âgé de moins de 18 ans n'a pas



Proverbe détourné, 2010

encore terminé son éducation et qu'il bénéficie, à ce titre, d'une présomption de non discernement faisant obstacle à ce qu'il puisse dépendre du droit pénal classique.

Néanmoins, lorsqu'un mineur est interpellé suite à une infraction, il peut, sur décision du Parquet, être privé de sa liberté pour une durée maximale de 24 heures. A l'instar de ce qui se fait en matière de détention préventive, passé ce délai, si aucune mesure privative de liberté n'est ordonnée par le juge de la jeunesse, il doit être relâché. Lors de cette phase dite provisoire, les mesures qui peuvent être prises doivent concilier les principes de présomption d'innocence et ceux de protection de la sécurité publique. C'est ainsi que des indices de culpabilité suffisent à justifier l'adoption d'une mesure provisoire. Le mineur qui conteste avoir commis les faits qui lui sont reprochés peut donc se voir imposer une mesure si le magistrat l'estime justifiée. La phase provisoire se terminera lorsque le mineur sera cité à comparaître en audience publique afin, d'une part, de statuer sur sa culpabilité et, d'autre part, de lui imposer une mesure qualifiée, cette fois, de définitive.

Pour en revenir à la détention de cannabis par un mineur, à ce propos la loi est claire : la police dressera systématiquement un procès-verbal ordinaire qui sera transmis au juge de la jeunesse.

En guise de conclusion

Depuis 2005, plus aucune initiative politique importante n'a été prise concernant la problématique du cannabis et même, plus largement, concernant les drogues⁶. Pourtant la loi de 2003 nécessite d'être revue. D'une part, du fait de son annulation partielle par la Cour Constitutionnelle et d'autre part en raison de sa complexité qui la rend incompréhensible pour les citoyens. Les différents acteurs du champ des dépendances ont l'impression que le pouvoir politique n'est plus intéressé par cette question ou qu'il ne peut rien changer. Les questions du public montrent pourtant qu'il y a urgence à se (re)pencher sur ces réglementations. Entre lois, arrêtés-royaux, circulaires et directives qui forment un embrouillamini incroyable, tous ces textes ont multiplié les cas de figure, la gamme des sanctions possibles (du classement sans suite jusqu'à la détention pour une infraction identique), les possibilités d'alternatives. La complexité des textes a également exacerbé les différences entre arrondissements judiciaires. Bref au final, c'est l'ensemble de l'Etat qui y perd une partie de sa crédibilité.

6. Hormis dans le domaine de la sécurité routière avec la mise en place des tests salivaires.

Il est donc temps de remettre cet ouvrage sur le métier avec comme maître-mots **simplification et réalisme**.

Notre service d'Éducation Permanente

La drogue est encore un sujet tabou dont beaucoup ne peuvent parler sans se sentir mal à l'aise ou déclencher les passions. Notre travail d'éducation permanente se centre sur la déconstruction des idées reçues, favorise le travail sur les représentations, remet en perspective les amalgames et les « informations » sensationnalistes ou banalisantes. Les lois et les réglementations qui encadrent ces produits jouent un rôle très important mais pas toujours explicite. Eux aussi doivent être questionnés.

Il y a lieu d'orienter le public vers une réflexion qui intègre la pluralité des causes de la consommation, qui permet d'éviter la diabolisation des drogues et des usagers, de mieux comprendre la complexité de cette thématique. Nous devons l'aborder de manière globale et raisonnée car elle est produite en partie par la société. Nous voulons impliquer le public dans la recherche de solutions s'inscrivant dans la citoyenneté, la participation et la solidarité. Lui redonner le pouvoir d'agir.

Nos outils d'Éducation permanente peuvent être téléchargés sur notre site internet: www.infordrogues.be. Nous pouvons les accompagner d'une animation spécifique.

<p>1. Les outils concernant les drogues et les médias</p> <ul style="list-style-type: none">- Cannabis dans les médias : attention aux équations simplistes !- CD-ROM : « Comment parle-t-on des drogues ? Exemples de trois magazines TV».- Le cannabis dans les médias : un phénomène de société en quête d'objectivité et de débat.- Overdose d'info. Guérir des névroses médiatiques.- La cyberdépendance ou la dépendance à internet.- Et les médias créèrent le binge drinking.- Interdire la publicité pour l'alcool. Pourquoi ?- Quand les alcooliers « préviennent » leurs consommateurs. Un savoir-faire qui se déguste avec perplexité.- Les jeunes et l'alcool à travers deux exemples de J.T. : manipulation et dramatisation. <p>3. Les outils concernant les législations</p> <ul style="list-style-type: none">- L'alcool et les jeunes. Nouvelles règles, quelle efficacité ?- Drogue et circulation : la sécurité, oui ; l'injustice, non !	<p>2. Les outils pour favoriser le dialogue et la déconstruction des clichés</p> <ul style="list-style-type: none">- Autocollants « Infor-Drogues 35 ans ».- Mini livre : « 35 idées reçues, le point de vue d'Infor-Drogues ».- 10 astuces de parents pour parler de la drogue avec ses enfants. <p>Affiches :</p> <ul style="list-style-type: none">- Parler des drogues, ça peut donner envie ?- Pour savoir si une personne se drogue, le mieux est de faire un test d'urine ?- Quand on commence la drogue, on ne peut plus s'arrêter ?- Si la loi n'interdit plus les drogues, tout sera permis aux jeunes ?- On commence par un joint, on finit à l'héroïne ?- Il existe des signes pour reconnaître un drogué ?- Interdire la pub alcool ?- Les jeux multijoueurs sur internet, une nouvelle addiction ?
--	---

Le service de documentation est ouvert à toute personne (étudiant, parent, journaliste, usager, professionnel, etc.). Plus de 6.000 livres, articles, revues, vidéos et outils, ont été recueillis depuis la création de l'association. Heures d'ouverture : du lundi au vendredi de 9 heures à 17 heures, rue du Marteau 19 à 1000 Bruxelles.

Texte et illustrations : A. Boucher
Illustration de couverture : Culture aléatoire, 2010.



COMMUNAUTÉ FRANÇAISE
CULTURE