



Cannabis : *bis* ?

Plaidoyer pour une évaluation critique de la politique belge en matière de cannabis

Prof. Dr Tom Decorte

Professeur titulaire de criminologie à l'Université de Gand

Prof. Dr Paul De Grauwe

Professeur à la London School of Economics and Political Science (École d'économie et de sciences politiques de Londres)

Professeur titulaire émérite d'économie à l'Université Catholique de Louvain

Prof. Dr Jan Tytgat

Professeur titulaire de toxicologie et de pharmacologie à l'Université Catholique de Louvain

18 novembre 2013

Table des matières

Synthèse ('Executive summary')	3
1. Introduction	4
2. Le paradoxe de l'approche répressive	4
2.1. Non efficace	5
2.2. Criminogène	6
2.3. Génératrice de répercussions négatives sur la santé publique	7
2.4 Victimes de la politique	7
2.5. Non rentable et non fondée sur des preuves	8
3. Réglementation : un éventail d'options	10
4. Obstacles à (un débat public sur) la réglementation	12
5. Conclusions et recommandations	16
Epilogue	18

Synthèse

Les principaux objectifs de la politique belge en matière de cannabis [établis, entre autres, dans la note de politique du Gouvernement Fédéral relative à la problématique de la drogue du 19 janvier 2001 et fondés sur les recommandations du groupe de travail parlementaire sur la drogue (1997)] sont les suivants :

- 1) la diminution du nombre de personnes dépendantes ;
- 2) la diminution des dommages physiques et psychologiques que l'abus de cannabis peut entraîner ;
et
- 3) la diminution des effets négatifs du phénomène du cannabis pour la société (y compris les nuisances sociales).

Près de vingt ans après les recommandations du groupe de travail parlementaire, et plus de dix ans après la note du Gouvernement Fédéral relative à la problématique de la drogue (2001), le temps est venu, à la lumière des évolutions sociales, pour une évaluation critique des résultats des mesures mises en œuvre.

La politique belge en matière de cannabis au cours des dernières décennies n'a pas réussi à atteindre ses objectifs. À cause du paradoxe fondamental de la répression (plus cette dernière est intense et plus la rentabilité de la production et du trafic de drogues illicites augmente), **le gouvernement ne peut pas influencer l'offre** et, qui plus est, la politique ne mène tout au plus qu'à des déplacements géographiques et à des métamorphoses du phénomène.

Par ailleurs, le paradoxe crée de nombreuses conséquences inattendues : marché du cannabis « criminel », corruption, préjudices à l'égard d'autres secteurs économiques et, au niveau international, conflits violents, menaces à l'encontre des institutions démocratiques et dommages écologiques. Le gouvernement ne possède pas les « outils » pour vérifier la composition et la qualité du cannabis illégal et ainsi influencer les stratégies de marketing des producteurs de cannabis. En outre, une politique répressive n'accorde que peu ou pas d'attention à la matrice personnelle et sociale sous-jacente de la consommation de drogue en cause.

Les dépenses exubérantes qui vont de pair avec la politique de réclusion et avec les stratégies infructueuses destinées à faire baisser l'offre brident les investissements, plus rentables et fondés sur des preuves scientifiques, dans la réduction de la demande et la limitation des dégâts.

Le débat sur les modèles de réglementation différents pour le cannabis est souvent dominé par la polarisation et les fausses dichotomies (stricte contre laxiste, libéral contre répressif) et les principaux arguments contre un débat sur les alternatives à la criminalisation du cannabis sont basés sur des hypothèses erronées. **L'option politique d'un marché réglementé pour le cannabis est une option sérieuse qui a besoin d'être étudiée avec soin, toute comme la poursuite ou l'intensification de la politique actuelle.** Les expériences mondiales en matière de réglementation du tabac, de l'alcool et des médicaments peuvent s'avérer être un moyen d'apprentissage d'une importance non négligeable pour la réglementation de la production, de la distribution et de la consommation de cannabis, ainsi que pour les normes auxquelles les produits dérivés du cannabis doivent satisfaire. Si la réglementation ne peut apporter aucune « solution » à l'usage du cannabis dans notre société, elle offre davantage de possibilités pour réduire la consommation de cannabis (ainsi que les dommages et les risques qui y sont liés) et amenuiser le pouvoir d'attraction du commerce illicite pour les criminels professionnels et les marges de profit de ces derniers.

Les auteurs préconisent donc 1) une évaluation critique des résultats et des conséquences imprévues de la politique belge en matière de cannabis ; 2) la fin de la criminalisation et de la stigmatisation des personnes qui consomment du cannabis et qui ne nuisent pas à autrui ; 3) la réduction de l'approche répressive et l'exploitation des ressources budgétaires ainsi libérées en de la création d'un ensemble de mesures qui découragent la demande ; 4) l'étude sérieuse des options stratégiques d'un marché réglementé pour le cannabis, et 5) l'expérimentation de modèles de réglementation légale du cannabis.

1. Introduction

Dans la note de politique du Gouvernement Fédéral relative à la problématique de la drogue, les contours d'une nouvelle politique belge en matière de cannabis ont été établis sur la base d'un inventaire des problèmes les plus brûlants dressé par le groupe de travail parlementaire sur la drogue. Le gouvernement fédéral a confirmé dans cette note que la toxicomanie était un problème de santé publique, et que la politique en matière de drogue s'inscrivait dans une normalisation qui devait être axée sur une gestion des risques rationnelle de l'offre et de la demande.

Les principaux objectifs de cette politique étaient les suivants : 1) la diminution du nombre de personnes dépendantes ; 2) la diminution des dommages physiques et psychologiques que l'abus de cannabis peut entraîner et ; 3) la diminution des effets négatifs du phénomène du cannabis pour la société (y compris les nuisances sociales).

Le groupe de travail parlementaire et, dans son sillage, le gouvernement fédéral, a choisi une approche intégrée et globale. Dans cette dernière, la prévention (décourager et réduire la consommation de drogues légales et illégales) devait avoir la priorité la plus élevée, suivie de l'aide et, enfin, éventuellement, de la répression. En ce qui concerne le contrôle de l'offre de cannabis, le gouvernement a voulu travailler sur un renforcement de la politique répressive envers le trafic organisé du cannabis et les organisations criminelles ayant des liens avec le commerce du cannabis. Contrairement à la perception erronée que d'aucuns ont et selon laquelle le cannabis serait aujourd'hui « à peu près légalisé » en Belgique, les instruments de répression (la criminalisation par le droit pénal et les efforts d'application de la police et de la justice) constituent à ce jour le *primum remedium* de la politique belge en matière de cannabis.

Près de vingt ans après le rapport (1997) et les recommandations du groupe de travail parlementaire, et plus de dix ans après la publication de la note du Gouvernement Fédéral relative à la problématique de la drogue (2001), le temps est à notre avis venu, à la lumière des évolutions sociales, pour procéder à une **évaluation critique** des résultats des mesures mises en œuvre.

2. Le paradoxe de l'approche répressive

La politique belge en matière de drogue est basée sur des objectifs honorables. Une politique efficace est une politique qui réussit de manière aussi rationnelle que possible à

effectivement gérer les risques de l'usage de drogues et, en même temps, qui décourage fermement la consommation de substances psychoactives.

Une politique qui vise à réduire l'offre de substances psychoactives au moyen de la répression se heurte cependant à **un paradoxe fondamental**. Ce dernier peut être décrit comme suit. Plus la répression est intense, mieux elle réussit à limiter l'offre et à créer une pénurie, et plus le prix que les consommateurs doivent payer pour obtenir de la drogue est cher. En conséquence, la rentabilité de la production et de la distribution de drogues augmente. Ces activités ont beau être risquées, les profits élevés qu'elles génèrent n'en exercent pas moins un pouvoir d'attraction majeure sur les gens qui sont prêts à prendre des risques. Très souvent, il s'agit de personnes « démunies » qui n'ont rien à perdre. Habituellement, l'attraction est la plus forte auprès des gens qui n'ont pas peur de la criminalité et de la violence. De ce fait, le paradoxe peut à présent être formulé comme suit. Plus l'approche répressive est intense, plus il y a de gens qui se livrent à la production et à la distribution de drogues. Cela implique des millions de personnes. Ce paradoxe a un certain nombre d'effets importants.

2.1. Non efficace

Premièrement, on voit que l'approche répressive est rapidement confrontée à ses propres limites. **Son efficacité est en effet limitée par définition**, et ce en raison de l'afflux imparable des producteurs et des distributeurs avides. Bien que les voies légales qui mènent la drogue à l'homme soient coupées, de nombreux canaux illégaux que le gouvernement peut difficilement contrôler naissent. L'absence de contrôle efficace résulte encore du même paradoxe. Étant donné que l'offre de drogues, en raison de l'illégalité, est extrêmement rentable, les fournisseurs disposent de vastes ressources financières qui leur permettent de dissimuler leurs activités de manière de plus en plus sophistiquée ou d'éviter la répression grâce à la corruption ou aux pots-de-vin.

Après trente ans de politique répressive, nous ne sommes toujours pas parvenus à influencer de manière significative l'offre de cannabis ou l'accès au cannabis à l'utilisateur, ne parlons même pas de les réduire. La politique s'enlise dans la **lutte contre les symptômes, ce qui ne conduit habituellement qu'à des déplacements géographiques et à des métamorphoses du phénomène cannabis**. Dans la pratique, en outre, une approche répressive intensifiée à l'encontre de tous et partout **est intenable**, et ce en raison de contraintes budgétaires et de la nécessité de se battre contre d'autres phénomènes de criminalité. Le résultat est souvent une forme de sélectivité dans les actions à entreprendre face à certaines nuisances, dans la détection des infractions liées au cannabis et dans la pénalisation de certains groupes dans la société.

2.2. Criminogène

Deuxièmement, ce paradoxe crée de nombreuses conséquences imprévues, dont la plus importante est la **criminalité**. L'offre se crée en toute illégalité et attire une quantité pléthorique de fournisseurs qui se livrent à une intense concurrence les uns contre les autres. Inévitablement, l'environnement illégal dans lequel l'offre a lieu devient lui aussi un environnement **criminel**. Cette criminalité a pris des proportions dramatiques dans de nombreux pays. C'est également le cas pour le marché du cannabis. L'effet des stratégies de répression menées est que le marché du cannabis « se durcit » : il devient encore « plus criminel ». Les petits producteurs (surtout des amateurs ayant des motivations plutôt idéalistes), qui forment par ailleurs une part non négligeable du marché du cannabis, se laissent décourager par la probabilité accrue de se faire coincer et quittent le marché. Les seuls à rester sont les cultivateurs à grande échelle, supervisés par des entrepreneurs criminels professionnels. Les recherches scientifiques internationales montrent que plus les services d'enquêtes criminelles sont durs dans la pratique, plus le marché illégal est caractérisé par la violence systémique (cambriolages, fusillades, règlements de compte, pillages, etc.).

Ces crimes violents sont directement ou indirectement la conséquence de l'interdiction des drogues. Les contrevenants aux lois sur les drogues constituent une catégorie importante au sein du système carcéral. En outre, la majorité des enquêtes criminelles est axée sur des formes plus graves de criminalité organisée liée à la drogue. Ces chiffres ne représentent que les délits qui constituent une violation *directe* des lois sur la drogue : dealers et rabatteurs, récidivistes, cultivateurs de cannabis dans des maisons et des entrepôts, etc. Mais il y a aussi la criminalité *indirecte* : pots-de-vin aux agents des douanes et de police, menaces, corruption, blanchiment d'argent, préjudices causés aux secteurs économiques tels que l'immobilier et l'horeca par l'argent de la drogue, règlements de compte entre gangs de trafiquants de drogue, sévices, torture, meurtre, utilisation de l'argent de la drogue pour le trafic d'armes illégal, etc.

Enfin, la criminalisation des marchés de la drogue a également des **conséquences internationales particulièrement lourdes** : conflits violents entre cartels de la drogue et gouvernements, utilisation de l'argent de la drogue pour le financement de conflits idéologiques, religieux ou politiques (via le terrorisme et le commerce des armes, par exemple), puissance économique énorme des organisations criminelles, corruption, communautés disloquées et menace pour les institutions démocratiques dans de nombreux pays. En outre, la production illicite de drogues à grande échelle va souvent de pair avec la déforestation, la monoculture et l'appauvrissement des sols ainsi que la pollution pure et

simple des systèmes écologiques.

2.3. Génératrice de répercussions négatives sur la santé publique

Une troisième conséquence de l'approche répressive est qu'aucun contrôle n'est possible sur **la composition, la pureté, la puissance et, d'une manière générale, la qualité des drogues illégales**. Dans le contexte donné, nous ne pouvons que conclure que la teneur en THC du cannabis cultivé dans nos régions augmente. C'est justement une conséquence de la politique répressive à l'égard du cannabis. Par ailleurs, le cannabis est de nos jours cultivé dans des circonstances incontrôlables (c'est-à-dire dans des sous-sols humides, des cachettes, etc.). Ni le savoir-faire des cultivateurs ni le processus de culture ne sont transparents. Le cannabis produit dans des conditions illégales peut de ce fait contenir des champignons nuisibles, des bactéries ainsi que d'autres contaminants (métaux lourds, particules de verre, etc.). Il n'y a strictement aucun contrôle possible sur les pesticides, les engrais et les nutriments utilisés, avec toutes les conséquences pour la santé publique que cela entraîne. Dans ce contexte, nous ne pouvons que *nous inquiéter* de la composition des produits stupéfiants et tâcher de prévenir aussi vite que possible la population du grave danger qu'elle court. Avec une politique répressive, qui ne propose aucun outil pour influencer ces aspects, nous ne disposons d'aucun moyen de contrôle sur ce phénomène.

Lorsque nous faisons la comparaison avec l'alcool et le tabac, nous constatons qu'une attitude plus cohérente du gouvernement en matière de qualité, de quantité et de catalogage du cannabis est au moins en place. Quand un(e) citoyen(e) achète de l'alcool, il / elle sait qu'il / elle va obtenir de l'alcool sain (notamment, avec de l'éthanol et, par exemple, sans méthanol) et il / elle connaît à l'avance son contenu (par exemple, 5,2 vol %). Ça devrait également être possible pour le cannabis. Par ailleurs, nous n'avons, dans le cadre de la politique répressive actuelle, aucune possibilité de limiter ou d'influencer les **stratégies de marketing** des producteurs de cannabis, ce que nous essayons en revanche de faire avec l'industrie des euphorisants légaux.

2.4. Victimes de la politique

Une quatrième conséquence de l'approche répressive est que le consommateur de cannabis est, par la force des choses, contraint d'entrer en contact avec le milieu criminel dans lequel se passent la production et la distribution. L'utilisateur typique est franchement loin d'être un criminel. Si les utilisateurs ont une consommation excessive de cannabis (abus ou dépendance), c'est qu'il y a généralement d'autres problèmes personnels, psychologiques, familiaux ou sociaux à la racine. L'approche répressive **complique la tâche consistant à**

aider ces utilisateurs et à réduire leur consommation de cannabis.

Même au niveau de l'offre, la politique actuelle belge en matière de cannabis n'accorde que peu ou pas d'attention à la matrice sous-jacente de ce phénomène, c'est-à-dire, entre autres, la pauvreté et l'exclusion sociale. Après tout, tous ceux qui participent à l'économie de la drogue ne sont pas « coupables » au même degré. Beaucoup d'entre eux sont eux-mêmes victimes de violences et d'intimidation, ou sont poussés à des stratégies désespérées par leur propre dépendance à la drogue ou par leur situation économique. Il n'est pas recommandé de punir ces personnes aussi sévèrement que les membres violents des organisations criminelles professionnelles qui dominent le marché illicite.

Les travailleurs sociaux signalent que, à cause de cette approche unilatérale, les personnes ayant des problèmes de santé mentale liés à leur consommation de drogue atterrissent en prison plutôt que dans un service de psychiatrie. Il y a en prison de nombreuses personnes ayant des problèmes psychiatriques et liés à la drogue, alors qu'un centre de détention n'est pas l'environnement le plus approprié pour les aider. La détention d'un nombre important de consommateurs de drogues fait augmenter le risque d'usage de drogues en prison (un détenu sur trois consomme de la drogue). De nombreux agents pénitentiaires (aussi bien les membres du personnel médical que du personnel surveillant) n'ont pas le bagage nécessaire pour faire face aux problèmes liés à la drogue. De telles conditions ont des **répercussions négatives sur la santé mentale** des détenus et ne font qu'empirer les problèmes de santé existants.

2.5. Non rentable et non fondée sur des preuves

Selon les calculs de Ruyver et al., la Belgique a dépensé en 2004 la somme de 186 038 337 euros sur le pilier sécurité en matière de drogues illicites (soit 56,24 % du total des dépenses publiques en matière de drogues). Il s'agit de dépenses concernant des actions liées à la politique visant à réduire la distribution et la production de drogues par des mesures répressives du gouvernement. Dans la pratique, ce secteur comprend la recherche, la poursuite et le traitement des infractions à la législation sur la drogue par la police et le système judiciaire. En 2008, la part des dépenses en matière de sécurité s'élevait même à 61,96 % des dépenses totales du gouvernement (soit 243 000 490 euros sur un total de 392 191 170 euros).

Les dépenses exubérantes, qui vont de pair avec les stratégies infructueuses destinées à faire baisser l'offre et avec la politique d'incarcération brident les investissements, plus rentables et fondés sur des preuves scientifiques, dans la prévention efficace, la réduction de la demande et la limitation des dégâts. Le nombre d'utilisateurs a augmenté *malgré* la politique répressive. Les travailleurs sociaux voient le nombre de

personnes ayant des problèmes de cannabis augmenter. Il s'avère que l'interdiction du cannabis n'a jamais découragé beaucoup d'entre eux à expérimenter ou à continuer à consommer. **Les dépenses d'argent public devraient être axées sur les activités dont on peut clairement démontrer qu'elles ont des effets positifs et qu'elles contribuent à la réalisation des principaux objectifs de la politique.** En ces temps de troubles économiques, nous ne pouvons pas nous permettre de persister à faire des investissements de millions d'euros ayant uniquement une valeur symbolique.

Dans notre pays, un pourcentage important de la population carcérale est constitué par des individus condamnés pour des délits directement liés à leur usage personnel (à savoir des personnes qui sont incarcérées pour possession de petites quantités de drogue destinées à leur consommation personnelle, ou d'autres personnes qui ont été condamnées pour des infractions mineures commises pour soutenir leurs habitudes de toxicomanes). Chaque arrestation qui est basé sur les lois en vigueur en matière de drogues signifie une **surcharge du système pénal**. Elle contribue également à la **surpopulation de nos prisons**. En outre, la détention d'un prisonnier coûte au gouvernement environ 130 euros par jour, soit 47 450 euros par an.

La politique actuelle en matière de cannabis repose sur l'idée selon laquelle la réglementation doit être faite sur la base du droit pénal (et donc en s'appuyant sur une logique répressive). On suppose donc à tort que la criminalisation du cannabis a ou peut avoir un effet spectaculaire sur les modèles de consommation. **La consommation d'alcool, de tabac et d'autres stupéfiants ne se laisse pas facilement influencer par une politique pénale** ; en outre, il n'y a pas non plus de lien de cause à effet entre la prévalence de l'usage de drogues et les régimes nationaux des différents pays en matière de drogue. La consommation de cannabis dans la plupart des pays industrialisés occidentaux a connu un « processus de normalisation », et cette tendance s'est manifestée dans certains pays par des formes très diverses de politiques dans le domaine de la drogue et de pratiques sur le terrain.

À la lumière des connaissances scientifiques limitées à l'époque, il est quelque peu compréhensible que les architectes de la guerre contre la drogue croyaient il y a plus de cinquante ans au concept de l'éradication totale de la production et de la consommation de drogues. Aujourd'hui, on ne peut plus ignorer tous les entendements et les expériences scientifiques qui ont depuis été accumulés. La politique en matière de drogues et les stratégies de lutte à tous les niveaux sont encore trop souvent motivées par des perspectives idéologiques ou un avantage politique, et accordent trop peu d'attention à la complexité du marché de la drogue, la toxicomanie et la dépendance aux drogues.

La politique belge en matière de cannabis a aussi été initialement développée et mise en œuvre en vue de l'obtention de résultats, tels que la réduction des dommages subis par

les individus et la collectivité : moins de criminalité, une meilleure santé et un développement plus social et économique. Néanmoins, le succès de l'interdiction du cannabis et de l'approche répressive a toujours été et est encore à tous les coups mesuré sur la base d'indicateurs complètement différents, des statistiques qui reflètent plutôt des procédés ou des activités (de police), telles que le nombre d'arrestations, de procès-verbaux ou d'amendes, les nombres de plantations découvertes ou les quantités de cannabis saisies, ou encore les condamnations. **De tels indicateurs nous permettent sans doute de nous rendre compte de tous les efforts que nous déployons ou à quel point nous travaillons dur, mais ils n'illustrent pas le succès que nous avons eu dans la promotion de la santé et du bien-être de la population.**

3. Réglementation : un éventail d'options

Les expériences mondiales en matière de réglementation du tabac, de l'alcool et des drogues (sur ordonnance ou non) peuvent s'avérer être un moyen d'apprentissage d'une importance non négligeable pour déterminer ce qui fonctionne ou non. Nous disposons d'une vaste connaissance scientifique internationale au sujet de la réglementation légale des techniques de production et du contrôle des producteurs, de la fixation des prix et de la fiscalité, des messages dissuasifs et des stratégies de réduction des méfaits.

Différents modèles de réglementation pour le cannabis sont imaginables : le « modèle de prescription » [tel que nous le connaissons pour les médicaments sur ordonnance (personnalisée) d'un médecin agréé et la distribution dans les pharmacies], le « modèle pharmacie » (cf. la vente de médicaments sans ordonnance dans les pharmacies) et les modèles « avec certification ou autorisation de vente » et les « lieux de consommation agréés » (comme, par exemple, les cafés, les centres universitaires ou les cliniques de la douleur agréées s'il s'agit d'utilisations médicales du cannabis). Chacun de ces modèles de réglementation fournit plusieurs options pour réguler l'offre et la demande.

Au moyen de licences et d'inspections, il est possible de **contrôler tous les aspects de la production** : les origines et l'expertise du producteur, les techniques et les conditions de culture, les procédures de traitement ou de transformation autorisées, la capacité maximale de production des producteurs, le contrôle qualité du produit fini, etc. Grâce à l'utilisation de ce qu'on appelle les « *microtaggants* », des étiquettes microscopiques qui, à l'instar d'un code-barres chimique, peuvent être ajoutées aux préparations pharmaceutiques, il est possible d'assurer à tout moment la traçabilité du cannabis contrefait et illégal.

En outre, **la manière dont les produits sont mis à disposition peut également être réglementée** : la dose standard, les variétés végétales autorisées, la puissance maximale (le pourcentage de THC, CBD, CBN et d'autres ingrédients psychoactifs), les normes de qualité [semblables aux exigences qui sont imposées à toutes les sortes d'aliments et qui sont inspectées par l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (AFSCA)] et les obligations relatives à l'emballage et aux informations minimales figurant sur l'emballage et dans un dépliant. On peut aussi influencer la disponibilité des différents produits du cannabis (haschisch, marijuana, teintures, « space cake », etc.). Étant donné le lien direct entre la publicité et la promotion de l'alcool et des produits du tabac et l'utilisation croissante de ces produits, toute forme de réglementation du cannabis doit partir d'une interdiction de toute réclame, publicité, valorisation de marque et promotion (ce qui devrait également s'appliquer à l'alcool et au tabac).

Dans un marché réglementé, le gouvernement peut également mener **une politique de prix délibérée en matière de produits du cannabis**, et ce via l'imposition de taxes et de fixations de prix directes. Les expériences particulièrement vastes avec l'alcool et le tabac constituent un point de départ très utile pour mener une politique de prix en matière de cannabis. En outre, une telle politique peut aboutir à une diminution significative des ressources financières qui finissent dans les mains des criminels professionnels et faire refluer ces dernières vers la communauté. Les recettes supplémentaires réalisées peuvent ainsi être utilisées pour une politique mettant l'accent sur la réduction de la demande de drogues et sur l'assistance aux personnes ayant des problèmes de drogue.

Même **en matière de points de vente, une forme de réglementation offre de nombreux « outils »**. Afin d'éviter une offre excédentaire, on peut contrôler et manipuler l'emplacement et la proximité des points de vente. Dans une certaine mesure, on peut également responsabiliser les vendeurs au comportement de leurs clients. On peut mettre des amendes aux points de vente qui ne se conforment pas aux normes imposées ou, si nécessaire, révoquer temporairement ou définitivement leur licence. On peut imposer des exigences particulières aux vendeurs, par exemple en ce qui concerne leur connaissance du (risque en matière de) cannabis, de la législation et des canaux d'aide sociale, etc. Les points de vente peuvent aussi être utilisés comme *local de consommation* (tout comme les cafés pour l'alcool ou les coffee shops néerlandais), ou faire office uniquement de point de vente (où la consommation sur place n'est pas autorisée). On peut aussi envisager d'instaurer un système de rationnement (octroi d'une quantité maximum par utilisateur et par jour, par mois ou par année). Une autre option est une période de réflexion obligatoire entre la commande et la prise effective du produit de cannabis.

Enfin, **un certain nombre de règles peuvent également être imposées à l'utilisateur**, comme un âge minimum et un système de licence personnelle. Quiconque ne

respecte pas les règles pourra toujours être puni via des amendes, des pénalités, une suspension ou une révocation de sa licence. En vue de l'élimination du tourisme de la drogue et des nuisances qui l'accompagnent, un **critère de résidence** peut être appliqué : l'utilisateur ne pourra acheter le produit que sur présentation d'une carte identité belge. Les utilisateurs peuvent également être tenus d'adhérer à un club ou à un groupe, lequel serait légalement contrôlé et dûment agréé (le modèle de club social). Diverses exigences peuvent également être imposées aux membres de ces clubs. En outre, le nombre de sites où il est possible de consommer peut être limité.

4. Obstacles à (un débat public sur) la réglementation

Aucune information factuelle ou complète n'est fournie à propos du cannabis. En outre, la politique actuelle en matière de drogue (avec la distinction entre les substances stupéfiantes légales et illégales, pour ne citer qu'un exemple) est incohérente. Ainsi, elle perd de sa crédibilité, même auprès des jeunes et des utilisateurs expérimentaux. Dans de nombreux cas, la consommation de cannabis a une fonction purement récréative et les gens sont capables de maintenir leur utilisation sous contrôle. En revanche, pour certaines autres personnes, la manière dont elles abordent le cannabis peut poser des problèmes. En soi, un problème de dépendance est considéré comme un problème de préjudice physique et psychologique, ou de malaise social, ou encore comme une « maladie chronique ». L'approche d'un problème de santé par le droit pénal est illogique. *Quel autre genre de dépressions, de comportements autodestructeurs ou de maladies pour lesquels nous savons que certaines personnes sont plus sensibles ou vulnérables que d'autres est réglementé par le droit pénal ?* Le droit pénal protège en principe le citoyen contre les actes de tiers qu'il ne veut pas que l'on commette à son encontre. Ce que le citoyen ne veut pas, c'est être volé ou assassiné. Mais le consommateur de cannabis veut simplement acheter du cannabis. **Avec l'interdiction du cannabis, le gouvernement veut protéger les citoyens contre eux-mêmes, mais il n'y parvient pas du tout.**

On entend parfois dire que le cannabis d'aujourd'hui n'est pas le même produit que celui, par exemple, d'il y a trente ans. Le cannabis est (par les concentrations plus élevées de THC) devenu si puissant qu'il devrait être considéré comme une « drogue dure ». Il est vrai que le cannabis actuel (« l'herbe néerlandaise » et, à présent, également « l'herbe belge ») est plus fort que dans les années soixante ou soixante-dix. **L'interdiction a favorisé ce développement.** En effet, le danger d'être découverts fait que les producteurs cultivent une came aussi puissante que possible. Grâce à la réglementation, davantage de

variantes plus douces arriveront sur le marché et le cannabis sera cultivé de manière plus écologique. Par ailleurs, l'étiquetage (comme nous l'avons décrit ci-dessus) permettra à l'utilisateur de savoir exactement ce qu'il achète.

Un autre obstacle est l'hypothèse selon laquelle les prix du cannabis vont diminuer de manière significative en cas de réglementation (et que le produit sera par conséquent plus accessible, en particulier pour les consommateurs les plus jeunes). On suppose ainsi qu'une baisse des prix sera nécessaire pour éjecter les entrepreneurs clandestins hors du marché. Tout d'abord, les prix des drogues au cours des dernières années ont augmenté et ont baissé sans que les niveaux de consommation suivent la même tendance dans une mesure identique. En outre, il n'est pas nécessaire que les prix baissent (fortement). L'alcool est un bon exemple : il est coûteux en raison des accises élevées. Pourtant, presque personne n'achète de l'alcool sur le marché noir, et ce pour des raisons de commodité et de qualité garantie sur le marché légal. **En cas de réglementation, il est à prévoir que les prix de vente via accises resteront au même niveau, ou légèrement en dessous.**

Certains prétendent que les trafiquants de drogue ne se laisseront pas éjecter du marché si facilement, qu'ils se mettront systématiquement à la recherche d'autres sources de revenus criminels. Ils ne le font pas tout de suite tout simplement parce que le trafic de drogue est le plus facile à gérer et celui qui rapporte le plus. Il ne fait aucun doute qu'une partie des hors-la-loi professionnels ne s'en tiennent pas une seule sorte de crimes, mais la police et la justice auront beaucoup plus de ressources et d'effectifs à leur disposition pour les détecter et les poursuivre. Après la levée de la prohibition aux États-Unis, on estime à un tiers les « bootleggers » qui sont passés à d'autres formes de criminalité (y compris le trafic de drogue émergent !), à un autre tiers ceux qui sont devenus des marchands d'alcool honnêtes, et à un dernier tiers ceux qui ont totalement disparu de la sphère criminelle et du commerce de l'alcool.

Certains ont peur que l'usage du cannabis dans notre société devienne incontrôlable si la consommation, la production et la distribution sont réglementées autrement que de manière criminelle. Ils croient que le droit pénal, même s'il n'est pas efficace, remplit une fonction symbolique importante et détourne ainsi un grand nombre de personnes du cannabis. La consommation et la dépendance aux drogues douces et dures sont aux Pays-Bas (après près de 40 années d'expérimentation avec le modèle des coffee shops) égales ou inférieures à la moyenne européenne, mais en tout cas plus faibles que dans les pays répressifs comme la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis. Ou bien ils soutiennent qu'on ne peut protéger les personnes les plus faibles et les plus vulnérables de la société qu'avec le droit pénal. Nous sommes en revanche convaincus que les agents de prévention et les travailleurs sociaux pourraient encore mieux jouer leur rôle avec un modèle de réglementation : non seulement leur public cible sera plus facilement accessible, mais ils

auront également davantage de moyen de dissuasion, d'atténuation des effets néfastes et de secours. Les plus vulnérables (les jeunes, les malades mentaux et les personnes socialement défavorisées) pourront ainsi être atteints et aidés mieux et plus rapidement. Ce sont actuellement les plus grandes victimes du marché noir omniprésent. **Si le marché noir disparaît, les jeunes seront beaucoup mieux protégés.** Les dealers, pour la plupart d'entre eux, disparaîtront et seront remplacés par des points de vente spécialisés. La qualité du cannabis sera garantie, et les informations seront crédibles. La force d'attraction, que l'interdit provoque en particulier chez les adolescents, disparaîtra. Il se pourrait que le cannabis soit considéré à l'avenir comme plutôt monotone et terne.

Le débat sur d'autres modèles de réglementation du cannabis est souvent dominé par de **fausses dichotomies : sévérité contre laxisme, libéralité contre répression.** Cependant, nous aspirons tous au même but : une politique et des programmes qui minimisent les méfaits sociaux et liés à la santé du cannabis et qui maximisent la sécurité individuelle et collective. L'option politique d'un marché réglementé pour le cannabis est une option sérieuse qui a besoin d'être étudiée avec soin. Cela vaut également pour les applications thérapeutiques du cannabis. Un plaidoyer pour un débat social et politique sur la réglementation du cannabis ne doit pas être inspiré par une attitude de laisser-faire. Les opposants au débat soutiennent mordicus le modèle répressif de crainte que le passage de la « guerre contre la drogue » à la réglementation aboutira à de « la drogue gratuite pour tout le monde ». Ou bien ils polarisent délibérément le débat public en faisant valoir qu'il n'y a que deux attitudes possibles : celle de ceux qui « veulent faire quelque chose (au moyen de la répression) » et celle de ceux qui « ont abandonné la lutte ». Cependant, le débat sur la « légalisation » ne porte que sur le fait de réglementer le phénomène **autrement.** « Réglementation » n'est pas nécessairement synonyme de « commercialisation ». Et réglementer ne signifie pas non plus approuver ou encourager l'usage de produits stupéfiants, ni minimiser les dangers et les risques de la consommation de drogues. En outre, des normes et des limites accompagnent également la réglementation : on fait usage de normes et de sanctions pénales à l'encontre a) des producteurs, des distributeurs et des utilisateurs qui ne respectent pas les règles, et b) des producteurs et des distributeurs sans licence qui continuent à produire dans un but purement lucratif. Pour ce qui est du cannabis en circulation, la tolérance zéro doit être maintenue.

La réglementation n'offre pas « de solution » à l'usage du cannabis dans notre société : quel que soit le régime juridique que nous appliquons, la consommation, qu'elle pose problème ou non (abus ou dépendance), du cannabis, ne pourra pas être éradiquée. La réglementation mène à une meilleure traçabilité des groupes cibles pour les agents de prévention, des utilisateurs « à problèmes » pour les travailleurs sociaux, des producteurs et des revendeurs pour la police et pour la justice et, c'est vrai, des répondants et des sujets de

test pour les scientifiques. Elle peut conduire à un meilleur contrôle de la qualité du cannabis du point de vue de la santé publique et à une diminution du pouvoir d'attraction du commerce illégal sur les aventuriers. L'offre pourrait ainsi être mieux restreinte et le prix plus facile à manipuler. Elle peut en outre, à condition d'avoir une implication suffisante des consommateurs de cannabis eux-mêmes, conduire à une importante autonomisation de l'utilisateur, et à des modèles de consommation de drogues modérés.

L'idée que la guerre contre la drogue est définitivement perdue ne s'insinuera pas à travers les grandes organisations et bureaucraties transnationales. Il ne surviendra à court terme aucun changement de cap important via les traités internationaux, parce qu'un consensus unanime est nécessaire dans ce domaine et parce que certains pays particulièrement répressifs par tradition peuvent éveiller l'antagonisme dans les procédures complexes. En outre, les organisations internationales, telles que l'Organisation des Nations Unies, grâce au travail de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (*International Narcotics Control Board*), mais aussi les plans d'action européens en général, visent à une approche uniforme et rigoureuse du phénomène de la drogue. Ils veulent les mêmes lois et la même approche rigoureuse de leur application. Mais c'est grâce à des changements de direction dans les politiques locales et nationales que les principes de la « guerre contre la drogue » pourront être invalidés et c'est ce que de nombreux pays ont maintenant bien compris.

De plus en plus de pays testent la souplesse des traités internationaux, parce qu'ils acquièrent ainsi une meilleure compréhension de la complexité du phénomène de la drogue et des stratégies possibles pour y faire face, et parce qu'ils veulent quitter le chemin de la « guerre contre la drogue ». Juridiquement, il est bon d'argumenter que les conventions internationales permettent la réglementation, à condition de ne pas empiéter sur la politique des autres pays. En Uruguay et dans les États américains du Colorado et de Washington, on a opté pour une réglementation du marché du cannabis tout entier. La Commission mondiale pour la politique des drogues (*Global Commission on Drug Policy*) composée, entre autres, de Javier Solana, George Schultz, Kofi Annan, Richard Branson et des anciens présidents du Brésil, du Chili, de la Colombie, de la Grèce, du Mexique, de la Pologne et du Portugal, plaide sans cesse depuis juin 2011 pour la fin de la « guerre mondiale contre la drogue ». En Europe, enfin, des pays comme le Portugal, la Suisse et la République tchèque ont déjà introduit d'importantes réformes en matière de dépénalisation. Il semble qu'un mouvement de politique internationale soit curieusement favorable. Par ailleurs, aucune résistance insurmontable n'est à craindre en cas de limitation du modèle réglementé (ou des éventuels projets pilotes dans leur phase de démarrage) aux résidents belges. Avec un peu d'habileté et de diplomatie, il est possible de susciter un intérêt suffisant.

On entend souvent dire que « les esprits ne sont pas mûrs ». Il est sans doute plus

facile de blâmer les substances stupéfiantes pour toutes sortes de problèmes sociaux que de faire de réels investissements conséquents dans leur approche structurelle. En outre, de nombreux experts sur le terrain (magistrats, policiers, travailleurs sociaux et agents de prévention) ont leurs doutes personnels sur l'impact de la politique en matière de drogues, mais beaucoup ont peur de les exprimer.

5. Conclusions et recommandations

La politique belge en matière de drogue est basée sur des objectifs honorables, mais elle a échoué, au cours des dernières décennies, à atteindre ses principaux objectifs, c'est-à-dire la baisse du nombre de personnes dépendantes, la diminution des dommages physiques et psychologiques que l'abus de drogues peut entraîner et la réduction des effets négatifs du phénomène de la drogue sur la société (dont les nuisances sociales).

À cause du paradoxe fondamental de la répression (plus la répression est intense et plus la rentabilité de la production et du trafic de drogues illicites augmente), le gouvernement ne peut pas mettre en œuvre de politiques efficaces. L'offre ne peut pas être influencée, et une approche répressive mène tout au plus à des déplacements géographiques et à des métamorphoses du phénomène. Par ailleurs, le paradoxe crée de nombreuses conséquences inattendues : marché du cannabis « criminel », corruption, préjudices à l'égard d'autres secteurs économiques et, au niveau international, conflits violents, menaces à l'encontre des institutions démocratiques et dommages écologiques. En même temps, le gouvernement ne possède pas les « outils » pour vérifier la composition et la qualité du cannabis illégal et influencer les stratégies de marketing des producteurs de cannabis. En outre, une politique répressive n'accorde que peu ou pas d'attention à la matrice sous-jacente de la consommation de drogues en cause, à savoir les soucis et les traumatismes personnels ainsi que les problèmes sociaux, comme la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les dépenses exubérantes qui vont de pair avec la politique d'incarcération et avec les stratégies infructueuses destinées à faire baisser l'offre brident les investissements, plus rentables et fondés sur des preuves scientifiques, dans la réduction de la demande et la limitation des dégâts. La réglementation ne peut pas offrir « de solution » à l'usage du cannabis dans notre société, mais elle offre en revanche davantage « d'outils » en matière de contrôle de la production et de la distribution, de méthode pour la mise à disposition des produits du cannabis, de règles pour les consommateurs, de traçabilité des groupes cibles pour les agents de prévention et les travailleurs sociaux, et de réduction de l'attrait du

commerce illégal et des marges de profit des criminels professionnels.

Le débat sur les modèles de réglementation alternatifs pour le cannabis est souvent dominé par la polarisation et les fausses dichotomies : sévérité contre laxisme, libéralité contre répression. L'idée de réglementer les stupéfiants provoque souvent des peurs irrationnelles, alors que de tels modèles peuvent libérer davantage de ressources et offrir des outils pour entreprendre des actions préventives et curatives. Les expériences mondiales en matière de réglementation du tabac, de l'alcool et des drogues (sur ordonnance ou non) peuvent s'avérer être un moyen d'apprentissage d'une importance non négligeable en ce qui concerne la régulation de la production de cannabis, la manière dont le cannabis peut être mis à disposition, les points de vente et la consommation elle-même. L'option politique d'un marché réglementé pour le cannabis est une option sérieuse qui a besoin d'être étudiée avec soin, toute comme la poursuite ou l'intensification de la politique actuelle.

Les principaux arguments contre un débat sur les alternatives à la criminalisation du cannabis sont soit basés sur des hypothèses erronées, soit sur l'idée inexacte que les traités internationaux n'offrent aucune marge de manœuvre. Par ailleurs, de nombreux autres pays ont maintenant compris que des changements de direction au niveau local ou national constituait un bon argument juridique, à condition de ne pas empiéter sur la politique des autres pays. La marée politique internationale semble curieusement favorable et, avec un peu d'habileté et de diplomatie, il est possible de susciter un intérêt suffisant.

Nous recommandons que le gouvernement belge

- a) évalue de manière critique la politique belge en matière de cannabis qui a été menée au cours des dernières décennies concernant les résultats obtenus par les mesures mises en œuvre ;
- b) mette fin à la criminalisation, la marginalisation et la stigmatisation des personnes qui consomment du cannabis et qui ne nuisent pas aux autres ;
- c) utilise les ressources budgétaires qui sont libérées par la réduction de l'approche répressive au profit d'un ensemble de mesures visant à décourager la demande ;
- d) étudie les options stratégiques d'un marché réglementé pour le cannabis de manière sérieuse et consciencieuse ;

et

- e) expérimente les modèles de réglementation légale du cannabis.

Épilogue

Il y a peu de débat sur le fait que tous les stupéfiants (légaux et illégaux) diffèrent grandement les uns des autres en ce qui concerne les risques physiques, psychologiques et toxiques (entre autres, pour l'environnement). En outre, il existe des différences significatives dans la prévalence et l'acceptabilité sociale de diverses drogues. Bien qu'un certain nombre de conclusions de ce rapport puissent être généralisées à toutes les substances (le paradoxe de la répression, par exemple), les différences qualitatives entre les produits stupéfiants (nicotine, alcool, cannabis, cocaïne, héroïne, amphétamines, sédatifs et tranquillisants, etc.) ou les addictions comportementales (par exemple, le jeu) justifient les différences importantes dans la manière dont ils sont réglementés. Ce point devrait également faire l'objet d'un débat social et politique approfondi.