

Approche critique de la politique belge en matière d'usage de drogues

Christine Guillain

Chargée de cours aux Facultés universitaires Saint-Louis

La présente contribution porte sur la politique criminelle menée en matière d'usage et de détention de drogues illicites¹ en Belgique et vise à retracer, dans une perspective socio-historique, la généalogie du droit pénal belge des drogues. L'occasion nous est ainsi donnée d'interroger les logiques politiques et sociales qui sous-tendent tant la criminalisation des drogues que les tentatives de dépénalisation des comportements entourant l'usage de celles-ci, et d'en souligner les impasses, notamment au regard des droits fondamentaux.

Nous distinguerons trois périodes au cours de l'histoire belge des drogues. La première période, qui connaît essentiellement un usage médical des drogues, montre comment la mise en place d'un processus de criminalisation en Belgique est directement liée au contexte international. La deuxième période, qui consacre un usage pénal des drogues², connaît le renforcement du dispositif répressif envers le trafic de drogues et son application progressive aux usagers de drogues. Enfin, la troisième et dernière période, qui peut être qualifiée d'usage politique des drogues, sera le réceptacle des politiques sécuritaires, empêchant toute tentative de décriminalisation des comportements entourant l'usage de drogues d'aboutir.

1. La réglementation belge des drogues au début du 20^{ème} siècle : une conduite clairement dictée par le droit international

La criminalisation de la drogue apparaît comme une construction artificielle, traduisant des logiques d'intérêts en complet décalage avec les réalités sociales. Sous l'influence de facteurs externes, le processus de criminalisation des drogues a clairement précédé l'existence d'un problème lié à l'usage de drogues³. L'adoption de la loi pénale revêt dans ce cas une dimension essentiellement symbolique et très peu instrumentale⁴, expliquant de ce fait, sa faible application par les cours et tribunaux avant les années 1960.

1.1. Une approche des drogues en termes de santé publique

Jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle, l'usage de drogues, qui reste confiné au monde médical, ne semble pas poser problème aux yeux de la société belge. Les réglementations visent avant tout à protéger le consommateur contre les pratiques illégales de la médecine et à assurer la

¹ En parlant de drogues illicites, nous visons l'ensemble des substances soumises à contrôle qu'il s'agisse, entres autres, des stupéfiants, des psychotropes ou des hallucinogènes.

² Voyez KAMINSKI, D. (dir.), *L'usage pénal des drogues*, Bruxelles, De Boeck, Coll. Perspectives criminologiques, 2003.

³ Voyez aussi MERCENIER Fr., *Toxicomanie, délinquance et loi pénale*. Rapport de recherche FNRS, Unité de criminologie de l'UCL, 1997.

⁴ Voyez van de KERCHOVE, M., « Les lois pénales sont-elles faites pour être appliquées ? Réflexions sur les phénomènes de dissociation entre la validité formelle et l'effectivité des normes juridiques », *Journal des Tribunaux*, 1985, n° 5339, pp. 329-334.

délivrance et la vente de médicaments par des professionnels de la santé⁵. L'usage de drogues n'est jamais abordé en tant que tel et il n'est nullement question de sanctionner le consommateur qui se serait procuré des substances en dehors du prescrit légal. La « drogue » n'est envisagée que comme un outil à disposition des professionnels de la santé qui, dans un souci de santé publique, nécessite d'être encadrée afin d'éviter certains abus.

Au contraire de la France ou de la Hollande qui possèdent des colonies en Asie, la Belgique ne connaît que peu de l'usage ou des fumeries d'opium et ne sera d'ailleurs pas présente à la Conférence internationale de l'opium à La Haye en 1911. Elle ratifiera néanmoins la Convention internationale de l'opium du 23 janvier 1912 qui en sera issue, en raison de la valeur morale que représente l'engagement international et de l'importance pour la Belgique d'y être associée au lendemain de la Première Guerre mondiale. La drogue devient un problème mondial qui appelle une réaction universelle et auquel la Belgique ne peut rester indifférente. Dans le même esprit de conformité, la Belgique ratifiera la plupart des conventions adoptées sous les auspices de la Société des Nations.

1.2. La loi du 24 février 1921 : un virage répressif

La ratification de la Convention internationale de l'opium de 1912 donnera naissance, en Belgique, à la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques⁶. Malgré l'absence de problème lié à la consommation de drogues en Belgique, l'exposé des motifs est passionnel. On y parle de « ravages que produisent au sein de toutes les classes de notre population, les abus funestes des stupéfiants » nécessitant de prendre des mesures drastiques pour « combattre le terrible fléau qui menace le pays »⁷. La dramatisation et l'exagération, à outrance, des discours au Parlement, permettront l'adoption de dispositifs qui semblent particulièrement inadaptés à la situation belge comme en témoignent l'incrimination de l'usage de substances en société ou le fait d'en faciliter l'usage, dispositions empruntées à la loi française du 12 juillet 1916 qui visait à lutter contre les fumeries d'opium⁸.

La nécessité de lutter contre ce « nouveau péril social », au nom de la solidarité internationale, explique également la mise en place d'un dispositif d'exception, en complet décalage avec la réalité sociale. L'adoption de la loi du 24 février 1921 et de ses arrêtés d'exécution marque en effet un véritable tournant dans la manière d'aborder le phénomène des drogues, qui n'est plus limitée aux réglementations relatives à l'art de guérir, mais vise désormais la répression du trafic de drogues à travers la pénalisation d'un certain nombre de comportements. Des peines d'emprisonnement sont dorénavant prévues, outre des peines complémentaires et des règles dérogatoires en matière de récidive et de visites de lieux, peines et mesures applicables à l'ensemble des comportements incriminés. Ce type de législation liberticide fera dire à

⁵ Voyez notamment la loi du 12 mars 1818 relative à l'art de guérir.

⁶ *Moniteur belge*, 6 mars 1921.

⁷ Projet de loi concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, Rapport de la Commission de l'Intérieur, *Documents Parlementaires*, Sénat, 1920-1921, n°44, séance du 10 février 1921, p. 1.

⁸ Pour une présentation approfondie de la législation française, voyez CABALLERO F., BISIQU Y., *Droit de la drogue*, Paris, Dalloz, 2000.

Charras, à propos de la loi française, qu'on semble être très loin de « l'imagerie d'Epinal qui, aujourd'hui encore, dépeint la Troisième République comme l'âge d'or des libertés »⁹.

A l'instar des premières conventions internationales, la loi belge ambitionne cependant, avant tout, de contrôler l'offre en matière de drogues afin de lutter contre le trafic illicite. La lutte contre la demande ou la « toxicomanie » n'y est abordée que de manière accessoire, jetant le doute sur la volonté du législateur de l'époque de criminaliser l'usage de drogues.

1.3. Les usagers de drogues à l'abri du système judiciaire

Si la Belgique s'est dotée d'un dispositif répressif impressionnant, celui-ci a très peu été mobilisé par les autorités policières et judiciaires. Malgré la prolifération des textes criminalisant progressivement la détention des drogues jusque dans les années soixante, l'application de la loi aux usagers de drogues reste marginale et sera essentiellement mobilisée à l'encontre des médecins et des pharmaciens.

Deux raisons semblent expliquer cet écart entre les processus de criminalisation primaire et secondaire. D'une part, la Belgique semble plus préoccupée par les troubles sociaux et politiques qui secouèrent la Belgique à la fin du 19^{ème} siècle et dans les années 1920. Les mouvements de contestation inquiètent les classes dirigeantes et engendrent une répression accrue des classes laborieuses. Comme le soulignent De Valkeneer et Van Oustrive : « de ce fait, on s'intéresse beaucoup plus au maintien de l'ordre public et au contrôle politique qu'à la lutte contre la criminalité »¹⁰. D'autre part, au moment de la construction de l'interdit pénal en matière de drogues, le problème de la drogue n'est absolument pas associé, dans le discours politique et social, aux questions de sécurité et de délinquance. A travers les politiques de défense sociale, qui se mettent en place depuis la fin du 19^{ème} siècle jusque dans les années 1930, et qui substituent « au droit pénal gardien des libertés », un « droit pénal gardien de l'ordre »¹¹, les figures de la dangerosité contre lesquelles la société entend se protéger sont les jeunes, les aliénés dangereux et les récidivistes, les vagabonds et les mendiants avec, en toile de fond, un triangle des causes qui associe folie criminelle, alcoolisme et dégénérescence. Et c'est notamment l'alcoolisme qui fait office de problème majeur et pas l'usage d'autres drogues. Le lien « drogue, folie criminelle, dégénérescence » n'est opéré que de manière marginale et reste cantonné au monde médical. Le gouvernement belge écrira ainsi, en 1955, dans son rapport aux Nations Unies que « sauf pour les toxicomanes appartenant au monde médical, la toxicomanie est d'origine thérapeutique »¹² et les coupables ainsi désignés, des médecins, seront condamnés pour « entretien de toxicomanie ». Les quelques usagers de drogues internés¹³ ou colloqués¹⁴ témoignent de la médicalisation, à l'époque, de comportements jugés déviants.

⁹ CHARRAS, I., « Les origines de la prohibition contemporaine des drogues », in COLSON R. (dir.), *La prohibition des drogues. Regards croisés sur un interdit juridique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 378.

¹⁰ DE VALKENEER, Ch., VAN OUSTRIVE, L., *Analyse des défaillances du système policier et propositions concrètes concernant la restructuration des services de police*, Evaluation des services de police, Rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives (annexe 4), *Documents Parlementaires*, Sénat, Session 1996-1997, 3 juillet 2007, n° 1-700/3, p. 63.

¹¹ TULKENS, F., VAN DE KERCHOVE, M., *Introduction au droit pénal. Aspects juridiques et criminologiques*, Bruxelles, Kluwer, 2007 (8^{ème} éd.), p. 116.

¹² VARENNE, G., « Quelques aspects du problème des stupéfiants et de la toxicomanie principalement en Belgique », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1957-1958, p. 823.

¹³ Sur la base de la loi de défense sociale du 9 avril 1930, des usagers de drogues ont été déclarés irresponsables de leurs actes sur le plan pénal et ont fait l'objet de mesures d'internement.

2. La construction progressive d'une problématique sociale liée à l'usage de drogues

Après une éclipse du problème « légal » de la drogue pendant plus de quarante ans, la question des drogues reviendra à l'agenda politique dans les années 1960 et surtout dans les années 1970 qui connaîtront, un peu partout en Europe, le renforcement du dispositif répressif envers les drogues et son application progressive aux usagers de drogues.

2.1. Un contexte socio-politique favorable au renforcement de la répression

La hausse de la consommation des drogues, associée à l'émergence d'une contre-culture contestataire en Europe, va réveiller l'intérêt pour une pratique qui vient progressivement s'imposer comme le marqueur d'une certaine marginalité sociale. L'usage de drogues, associé d'abord à une forme de contre-culture de la jouissance et de la contestation, va progressivement émerger comme problème social et prendre la place des spiritueux comme cause de déchéance morale. Comme l'alcool avant-guerre, la drogue sera, dans un rapport de causalité, associée à d'autres maux sociaux tels que la délinquance des jeunes, la prostitution ou la criminalité des étrangers. La figure emblématique de l'usager de drogue deviendra ainsi prétexte pour légitimer une nouvelle forme de contrôle social à l'égard de certaines franges de la population. La mise en place d'infrastructures spécifiques au sein de la police et de la gendarmerie¹⁵, particulièrement proactives dans la lutte contre les drogues, ne sera pas sans incidence sur l'activité des autorités policières, judiciaires et pénitenciaires: saisies de drogues de plus en plus importantes, hausse des condamnations pour usage et trafic de drogues, accroissement des taux d'incarcérations...L'emballlement des chiffres, censés refléter la hausse de la consommation des drogues, inquiète la classe politique qui prend peur et demande plus de répression.

Les politiques, sensibles à l'opinion publique et peu au fait du phénomène de la drogue, alimentent leur discours d'une presse à scandale qui terrorise l'opinion publique avec des données peu objectives. On parle des ravages provoqués par l'usage de drogues¹⁶, lequel paraît conduire aux pires déchéances morales et physiques¹⁷, ou de la faiblesse humaine qui détruit « certaines cellules du système nerveux et affaiblit progressivement l'organisme humain »¹⁸. Le ministre de la Justice n'hésitera pas, quant à lui, à qualifier les jeunes qui

¹⁴ Indépendamment du fait que leur comportement est susceptible de constituer une infraction, les usagers de drogues furent également colloqués sur la base de la loi du 19 juin 1850 sur le régime des aliénés, dans des établissements spécialisés. Cette procédure qualifiée de « médico-administrative » nécessitait la production d'un certificat médical attestant de l'aliénation mentale de l'intéressé. Voyez. VAN DE KERCHOVE, M., « Le juge et le psychiatre. Evolution de leurs pouvoirs respectifs », in GERARD, Ph., OST, Fr., VAN DE KERCHOVE, M. (dir.), *Fonction de juger et pouvoir judiciaire*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1983, p. 333.

¹⁵ Nous pouvons ainsi citer les Brigades Spéciales de Recherches et de renseignements (B.S.R.) créées au sein de chaque district de gendarmerie ou encore le Bureau National des Drogues (B.N.D.).

¹⁶ Interpellation de Mme Coppée-Gerbinet, *Annales parlementaires*, Chambre des représentants, session 1969-1970, séance du 28 avril 1970, p. 8.

¹⁷ Interpellation de M. De Grauw, *Compte-rendu analytique*, Sénat, session 1969-1970, séance du 15 avril 1970, p. 442.

¹⁸ Proposition de loi tendant à insérer dans le Code pénal un article 397bis (nouveau) relatif à la condamnation des trafiquants de stupéfiants, déposée par Gillet, Damseaux, Niemegeers et Van Offelen, *Documents Parlementaires*, Chambre des représentants, Session 1974-1975, séance du 20 novembre 1974, n°301/1.

consomment de la drogue de « véritables épaves physiques et intellectuelles »¹⁹. Comme le souligne Toro, « un savoir sans fondement scientifique se substituait à une réalité pourtant observable et aucunement menaçante »²⁰.

Portée par une conjoncture favorable, la Belgique, comme d'autres pays européens, renforce son dispositif répressif qui lui semble constituer le meilleur garant du maintien de l'ordre social et de la restauration des valeurs. En dépit des questions, critiques et propositions alternatives qui commencent à fleurir dans le débat scientifique, la répression s'impose comme la voie naturelle à suivre, tracée il est vrai par les conventions internationales.

2.2. La loi du 9 juillet 1975 : le renforcement du dispositif répressif

La Convention des Nations unies sur les stupéfiants du 30 mars 1961 servira à nouveau de tremplin pour augmenter la répression vis-à-vis des drogues et légitimera l'adoption de la loi du 9 juillet 1975, qui modifie largement celle du 24 février 1921 dans le sens d'une répression accrue, afin « d'atteindre avec plus d'efficacité les modalités nouvelles de la délinquance en ce domaine »²¹. Parmi les particularités de la loi, on relèvera l'extension du champ d'application de la loi aux substances psychotropes susceptibles d'engendrer une dépendance; l'augmentation considérable des peines²², y compris pour les infractions « légères », au-delà des prescriptions de la Convention internationale de 1961 ; l'instauration de nouvelles incriminations, telles que l'incitation à l'usage, et l'introduction de circonstances aggravantes ; l'introduction d'une série de peines accessoires ; la mise en place de dispositifs exorbitants par rapport au droit commun, qu'il s'agisse des règles relatives à la récidive ou à la confiscation et, enfin, la création d'une cause d'excuse, encouragement à la délation, en vue d'aider les autorités judiciaires à démanteler les réseaux de trafiquants²³.

Dans le même temps, sous l'influence du courant abolitionniste, plus particulièrement en vogue dans les années 1970, apparaîtront les premières interrogations quant à l'utilité de pénaliser l'usage des drogues et les premières réflexions sur les alternatives à la répression pénale pour répondre à l'expression d'un malaise social. Le législateur belge fera ainsi le choix d'élargir les conditions de la suspension, du sursis et de la probation pour favoriser le traitement des usagers de drogues, au sein de l'espace judiciaire pénal.

Cette volonté témoigne d'une double ambiguïté repérable aussi dans les conventions internationales. D'une part, les autorités oscillent entre la figure de l'usager de drogues « coupable », justifiant le renforcement du dispositif répressif, et l'usager de drogues « malade », nécessitant sa prise en charge médicale. Si l'usager représente un danger pour la société, il est lui-même en danger. Dans une vision paternaliste et protectionniste, les politiques désignent l'usager de drogues tout à la fois comme victime et comme responsable de l'épidémie des drogues. Une tendance similaire se dessine dans la plupart des législations

¹⁹ *Compte-rendu analytique*, Chambre des représentants, séance du 28 avril 1970, p.680.

²⁰ TORO, F., « L'évacuation du plaisir : une question de rentabilité ? », *Les Cahiers de Prospective Jeunesse*, 1998, vol. 3, n°4, p. 22.

²¹ Projet de loi modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiants, désinfectantes ou antiseptiques, *Documents Parlementaires*, Sénat, session 1970-1971, n°290, p.2.

²² L'on est passé d'un maximum de deux ans à cinq ans d'emprisonnement et de 10.000 à 100.000 francs (euros) d'amende.

²³ Contrairement à la loi française du 31 décembre 1970, l'incrimination de l'usage de substances en société est maintenue et ne sera supprimée qu'en 2003, voy. *infra*.

européennes²⁴ qui, tout en mettant en place divers modèles d'injonction thérapeutique pour les usagers de drogues, n'ont pas hésité à incriminer l'usage de drogues – directement ou indirectement, via l'incrimination de la détention -, parfois pour la première fois²⁵.

Cette double tension ne cessera d'influencer les politiques publiques tout au long de ce siècle, débouchant sur une logique hybride néanmoins dominée par le regard pénal. En effet, l'alternative est loin d'être absolue et se déploie très vite à l'intérieur ou à l'ombre du système pénal : si la mise en place de politiques sociales ou de santé publique a permis d'atténuer une application trop rigide de la loi pénale, elles ont avant tout légitimé l'intervention pénale face à des comportements considérés comme déviants ou immoraux.

2.3. Incriminer l'usage via la détention ? L'ambiguïté de la loi et son interprétation par les cours et tribunaux

Tout comme en 1921, la loi belge de 1975 n'incrimine pas l'usage de drogues tant que celui-ci ne s'inscrit pas dans une activité en groupe. Par contre, la détention de drogues, au même titre que l'achat, l'importation ou le transport sont bel et bien incriminés sans que le législateur n'ait cependant pris le soin de préciser à quelles fins ces comportements doivent s'inscrire pour constituer une infraction.

L'on a pu relever une certaine hésitation du législateur à sanctionner la détention en vue d'usage, l'exemple le plus frappant étant certainement la divergence existant, jusqu'en 1987, entre les versions française et néerlandaise de l'arrêté royal du 31 décembre 1930. En effet, la version néerlandaise, au contraire de la version française, visait expressément l'interdiction de la détention en vue de la vente et non la simple détention²⁶. Comme le souligne Kaminski, « l'anecdote n'est pas que linguistique ou communautaire ; elle 'traduit' le malaise du texte à pénaliser le consommateur de drogues »²⁷.

D'autres indicateurs ont toutefois laissé apparaître l'intention du législateur d'incriminer les comportements entourant l'usage individuel de drogues et dès lors, indirectement son usage. Les travaux préparatoires de la loi du 9 juillet 1975 stipulent ainsi que le « présent projet, pas plus que les dispositions de la loi de 1921, ne punit comme tel l'usage individuel des substances soporifiques ou stupéfiantes ou des autres substances psychotropes susceptibles d'engendrer une dépendance. Seules l'acquisition et la détention de ces substances pourront dans ce cas être réprimées par application de l'article 2bis »²⁸. L'instauration, en 1975, de conditions probatoires spécifiques aux usagers qui commettent des infractions à la loi sur les drogues, « en vue de leur consommation personnelle », laissent également entrevoir la

²⁴ Pour une présentation des législations européennes : Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), European legal database on drugs, <http://eldd.emcdda.europa.eu/html.cfm/index5029EN.html> ; pour une analyse comparative : M. L. Cesoni, *L'incrimination de l'usage de stupéfiants dans sept législations européennes*, Documents du Groupement de recherche Psychotropes, politique et société (Paris), n. 4, 2000.

²⁵ Ainsi, si la loi française du 12 juillet 1916 ne prohibait pas l'usage individuel de drogues, la loi du 31 décembre 1970 réprime dorénavant l'usage personnel illicite de substances ou de plantes classées comme stupéfiants d'une peine de deux mois à un an d'emprisonnement (art. L. 628).

²⁶ « Voor den verkoop in bezit hebben », voy. TISSEYRE, Ch., *La drogue en Belgique*, Bruxelles, Cahiers J.E.B., 1977, n°3, p. 82.

²⁷ KAMINSKI, D., « Toxicomane : le mot qui rend malade », *Déviance et Société*, 1990, vol.14, n°2, p. 181.

²⁸ Projet de loi modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiants, désinfectantes ou antiseptiques, *Documents Parlementaires, Sénat*, 1970-1971, séance du 2 mars 1971, Doc. n°290, p. 9.

répression de ces comportements en vue d'usage (art. 9)²⁹. Enfin, la modification, en 1987, de la version néerlandaise de l'arrêté royal de 1930, pour l'aligner sur la version française, semble confirmer l'intention du législateur de ne pas incriminer uniquement la détention en vue de vente.

Ces précisions étant faites, on ne peut toutefois occulter l'existence d'une certaine ambiguïté quant à la volonté claire et certaine du législateur d'incriminer tous les comportements inscrits dans la loi quel que soit le but dans lequel ils sont commis. Doucet écrit ainsi, en 1978, que « dans un système où le fait de se droguer n'est pas punissable, le fait de se procurer ou de détenir des stupéfiants pour son usage personnel ne doit pas être incriminé. Il y aurait hypocrisie à condamner une personne pour avoir détenu des stupéfiants dont elle pouvait impunément user. Seul le fait de se faire délivrer des stupéfiants à l'aide d'une fausse ordonnance peut être déclaré punissable (art. 21 de l'A.R. du 31 décembre 1930) »³⁰. Plus tard, le Service de la politique criminelle, établi au sein du ministère de la Justice en 1994, soulignera « qu'une interprétation restrictive de la loi nous amène à considérer que la détention d'une dose de consommation quotidienne ne peut être considérée comme punissable »³¹. Le Service proposait ainsi d'adopter une loi interprétative afin de préciser les intentions du législateur de 1921 et de 1975.

Comme au plan international, l'ambiguïté textuelle est ici de mise, ouvrant la voie à une interprétation jurisprudentielle qui sera régulièrement défavorable à l'utilisateur. Dès 1974, un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles soulignera qu'il « résulte de la volonté du législateur que la simple détention non autorisée de matières stupéfiantes est punissable conformément au texte français de l'article 11 de l'arrêté royal du 31 décembre 1930, sans qu'il y ait lieu d'exiger, ainsi que le fait le texte néerlandais dudit article, que cette détention existe en vue de la vente »³².

Par la suite, les juges n'hésiteront pas à condamner la détention de drogues, même en vue d'un usage personnel. Doucet écrit à ce propos : « la jurisprudence belge, soucieuse de se donner des armes pour contraindre les toxicomanes à suivre une cure de désintoxication, a cependant estimé délictueux le fait de détenir des stupéfiants, même pour son usage personnel »³³.

De nombreux usagers de drogues seront ainsi condamnés par le biais des actes punissables précédant la consommation tels que l'achat ou la détention, aboutissant ainsi à une criminalisation *de facto* de l'usage de drogues. Nonobstant les poursuites et condamnations pour usage personnel sur la base de l'incrimination de la détention, les cours et les tribunaux condamneront également des usagers de drogues, en dehors de toute détention de drogues, sur

²⁹ Dans le même sens, voyez. Lallemand qui considère que « l'article 9 de la loi permettant au consommateur de bénéficier d'un cumul de sursis montre bien que le législateur entendait atteindre la consommation », LALLEMAND, R., « Les aspects légaux et idéologiques de la problématique des drogues. 'La drogue contre le droit moderne ?' », in *Drogues et Prisons*, Les Dossiers de la Revue de droit pénal et de criminologie, La Charte, 1995, p. 11. Comme le souligne cependant Decourrière, l'application de l'article 9 ne permet pas d'induire que l'usage est, en soi, punissable, DECOURRIERE, A., « Questions relatives à l'usage, à la détention et au trafic des stupéfiants et problèmes liés au traitement des toxicomanes », *R.D.P.C.*, 1985, n°7, p. 628.

³⁰ DOUCET, J.P., *La protection pénale de la personne humaine*, Faculté de Droit d'Economie et de Sciences Sociales de l'Université de Liège, 1979, p. 57.

³¹ Rapport 1996-1997 du Service de la politique criminelle du ministère de la Justice, Ministère de la Justice, *Moniteur belge*, p. 143.

³² Bruxelles, 21 février 1974, *Pasicrisie*, 1974, II, p. 118 (sommaire).

³³ DOUCET, J.P., *op. cit.*, p. 57.

la seule base de leurs aveux. Dans le premier cas, on peut considérer que l'absence de clarté sur le sens de la loi aurait dû déboucher sur une interprétation restrictive, favorable aux prévenus, ce qui est loin d'être le cas. Dans le second, la dérive semble encore plus grande, puisque l'interprétation revient ici à créer une nouvelle incrimination en dehors du prescrit légal.

L'attitude de la jurisprudence, couplée plus tard à une application massive des techniques spéciales d'enquête, vient confirmer le caractère exorbitant de la loi sur les drogues³⁴ qui, adoptée pour lutter contre le trafic de drogues, sera pourtant largement mobilisée à l'encontre des usagers.

3. La sécurité comme facteur de criminalisation et comme résistance à la décriminalisation des comportements entourant l'usage de drogues

Malgré les nombreux plaidoyers en faveur de la décriminalisation³⁵ des comportements entourant l'usage des drogues, la prégnance d'un discours sécuritaire depuis les années 1990 favorise le maintien d'un regard pénal sur la gestion des drogues. Certaines opérations de dépénalisation³⁶ verront le jour, essentiellement à travers l'aménagement de la politique des poursuites, mais loin de compromettre la répression, elles semblent, au contraire, la dynamiser.

3.1. L'usage de drogues en tant qu'instrument de lutte contre l'insécurité

Au début des années 1990, notes, plans, déclarations et communications gouvernementales se multiplient pour tenter de résoudre le malaise sécuritaire qui traverse la société belge. La sécurité est au centre de tous les débats et devient l'enjeu prioritaire des politiques publiques : « A côté de la sécurité économique garantie par l'accès à l'emploi, la sécurité des biens et des personnes constitue à nos yeux un élément fondamental des droits de l'homme »³⁷.

La lecture de ces notes politiques fit rapidement apparaître que celles-ci prenaient pour cible, non pas l'ensemble du phénomène délinquant, mais seulement un de ses aspects : la petite délinquance urbaine et répétitive, présentée comme le vecteur majeur de l'insécurité dans les villes. Dans le même temps, les discours politiques pointèrent l'usager de drogue comme

³⁴ Voyez. GUILLAIN, Ch., « Le régime dérogatoire du traitement pénal des infractions à la législation sur les stupéfiants », in KAMINSKI, D. (dir.), *L'usage pénal des drogues*, Bruxelles, De Boeck, Coll. Perspectives criminologiques, 2003, pp. 83-105.

³⁵ Nous entendons par décriminalisation, la sortie du champ pénal à savoir, la suppression de toute incrimination. Si le comportement ne peut plus faire l'objet d'une sanction pénale dans le cadre d'une décriminalisation, il peut par contre encore être sanctionné administrativement ou civilement.

³⁶ Nous entendons par dépénalisation, le processus consistant à diminuer les peines applicables à un comportement, sans remettre en question l'interdit pénal. Pour plus de développements, voy. van de KERCHOVE, M., *Le droit sans peines. Aspects de la dépénalisation en Belgique et aux Etats-Unis*, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1987, 557p. ; *Rapport sur la décriminalisation*, Comité européen pour les problèmes criminels, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1980, 294p. ; CABELLERO, Fr., BISIOU, Y., *op.cit.*

³⁷ Intervention de J.-P. Henry (PS) sur la déclaration gouvernementale du 17 novembre 1993, *Annales Parlementaires*, Chambre des représentants, session 1993-1994, séance du 19 novembre 1993, p. 405.

figure particulière de l'insécurité ambiante et mirent celui-ci au centre de diverses politiques publiques³⁸.

La focalisation sur l'usage de drogues comme facteur d'insécurité verra le monde politique tenter de cadrer l'action du parquet qui, en tant que juge de l'opportunité des poursuites, occupe une position centrale au sein du système pénal. Ainsi, sera édictée, en 1993, la première directive de politique criminelle³⁹ qui influera, d'une part, sur les choix de poursuite, en se focalisant sur la lutte à mener à l'encontre de l'usage de drogues et, d'autre part, sur les modalités de poursuite, en invitant à un rappel systématique de la norme. La directive de 1993 interdira tout classement sans suite immédiat des dossiers impliquant un usage de drogues. La réaction politique se veut tangible à l'égard d'une population considérée comme à l'origine des problèmes d'insécurité.

Si la tentative politique d'encadrer l'action de la police et du parquet ne fut pas couronnée de succès, elle n'en sera pas moins à l'origine d'une recrudescence des poursuites et des condamnations en matière de drogues. Différentes études confirmeront la croissance du contentieux stupéfiant dans les années nonante⁴⁰. Une recherche bruxelloise a ainsi démontré que, de 1993 à 1996, le nombre de dossiers « drogues » traités dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles a connu une croissance de 60%⁴¹. Ces études ont également mis en évidence que les jeunes et les étrangers sont la cible privilégiée des autorités policières et judiciaires belges.

3.2. L'aménagement de la politique des poursuites comme alternative à la décriminalisation

L'attention accrue portée par l'appareil judiciaire sur le contentieux des drogues donnera lieu, dans la seconde moitié des années nonante, à de nombreuses réactions politiques qui seront à l'origine de la création, en 1996, d'un groupe de travail parlementaire chargé d'étudier la problématique des drogues. Ce groupe de travail demandera l'adoption d'une approche globale du phénomène des drogues, mettant davantage l'accent sur des mesures socio-sanitaires ; il préconisera aussi un recours plus modéré au droit pénal pour les usagers de drogues, considérant que « la toxicomanie ne constitue pas en soi un motif justifiant une intervention répressive »⁴².

³⁸ Peuvent ainsi être cités : la mise sur pied des Maisons d'accueil socio-sanitaires et du centre Toxico-Transit, l'octroi de subventions aux communes dans le cadre du Plan global pour l'emploi et la compétitivité pour recruter du personnel supplémentaire chargé de la prévention de la criminalité et de l'accueil en matière de toxicomanie, la revitalisation des Unités d'orientation et de traitement en vue du traitement des usagers de drogue en milieu pénitentiaire.

³⁹ Directive générale du Collège des procureurs généraux réunis sous la présidence du ministre de la Justice relative à la politique criminelle commune en matière de toxicomanie du 26 mai 1993, dite Directive « Wathelet » du nom du ministre de la Justice de l'époque. La directive n'a pas fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge* mais a été publiée par le *Journal du droit des Jeunes*, 1994, n° 138, pp. 19-23.

⁴⁰ Voyez notamment DE PAUW, W., *Le traitement pénal des affaires de drogues à Bruxelles en 1993 et 1994*, Dossier BRES, n°31, Editions Iris, 1996.

⁴¹ GUILLAIN, Ch., SCOHER, Cl., « La gestion pénale d'une cohorte de dossiers stupéfiants. Les résultats disparates d'une justice dite alternative », in VAN CAMPENHOUT, L., CARTUYVELS, Y., DIGNEFFE, Fr., KAMINSKI, D., MARY, Ph., REA, A. (dir.), *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*, Labor, 2000, pp. 271-320.

⁴² Rapport fait au nom du groupe de travail chargé d'étudier la problématique de la drogue, *Documents Parlementaires*, Chambre des représentants, 1996-1997, 1062, 15 juin 1997.

Les recommandations parlementaires ne seront toutefois pas relayées par les instruments normatifs et l'adoption d'une deuxième directive de politique criminelle, en 1998⁴³, symbolise le refus du gouvernement de s'aventurer sur la voie de la décriminalisation. Si la directive préconise l'atténuation de la réaction pénale envers les usagers de cannabis, en demandant au parquet d'accorder à ces dossiers la plus faible des priorités, la détention de drogues constitue toujours une infraction. Et si la directive prétend dépénaliser la détention de cannabis en vue de l'usage, cette dépénalisation de fait est directement atténuée, le parquet pouvant prendre en considération, pour exercer des poursuites, des circonstances matérielles telles que des « indices de trafic », des « données relatives à la personnalité de l'intéressé », un « usage problématique » ou, encore, d'autres d'informations complémentaires telles qu'une « nuisance sociale ou un risque réel de nuisance sociale ».

Les mesures préconisées par la directive inversent, dès lors, les priorités annoncées et témoignent même d'une logique inflationniste puisque la directive offre un dispositif de plus en plus contraignant en cas d'échec des mesures proposées. Cette logique inflationniste semble particulièrement présente pour les usagers de cannabis qui font l'objet d'une attention accrue d'où le risque de « surpénaliser l'usager de cannabis »⁴⁴.

L'évaluation de la directive⁴⁵ mettra en exergue l'arbitraire et le traitement différentiel des usagers de drogues par le système pénal. Si l'évaluation souligne des divergences parmi les pratiques judiciaires, elle constate néanmoins que les poursuites restent une voie privilégiée dans le traitement pénal des usagers de drogues. Enfin, elle relève que les parquets accordent une place importante aux facteurs personnels et situationnels des intéressés. Ces facteurs accentuent le risque d'escalade dans l'échelle pénale et les mesures les plus contraignantes se verront imposées aux consommateurs les plus marginalisés.

3.3. Une politique de santé dans une optique sécuritaire

Par ailleurs, le développement du virus HIV, durant les années 1990, parmi les usagers de drogues encouragera la mise en place de politiques de réduction des risques.

Sous l'impulsion de diverses associations actives en matière de prévention et d'assistance aux usagers de drogues, le monde politique se sensibilise aux risques que les usagers de drogues encourent à la suite de l'usage illicite de drogues. Ainsi, dans le cadre de son « Programme d'action toxicomanie-drogues » du 3 février 1995, le gouvernement belge entend-il, « au nom de la réduction des risques liés à la propagation des maladies infectieuses », mettre en place un encadrement légal efficace afin, d'une part, d'autoriser des programmes de distribution et d'échange de seringues en dehors du réseau pharmaceutique et, d'autre part, de créer un cadre

⁴³ Directive commune relative à la politique des poursuites commune en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites, approuvée le 8 mai 1998 après concertation entre le ministre de la Justice et le Collège des procureurs généraux. Cette directive n'a pas fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge*, mais est consultable sur le site du SPF Justice (http://www.just.fgov.be/index_fr.htm) sous la référence Circulaire COL 5/98 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel. Nous nous référons à ce document pour la suite de notre propos.

⁴⁴ *Rapport 1997-1998 du Service de la politique criminelle du ministère de la Justice*, Ministère de la Justice, *Moniteur belge*, pp. 86 et 85.

⁴⁵ Evaluation de la directive du 8 mai 1998 relative à la politique des poursuites en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites, Service de la politique criminelle du ministère de la Justice, Ministère de la Justice, 23 novembre 1999 ; voyez également DELTENRE, S., LEBRUN, V., « La nouvelle directive à l'égard des usagers de drogue : changement de politiques ? Entre pénalisation de l'usage et usages de la pénalisation », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2000, n°5, pp. 534-570.

légal afin de faciliter et de sécuriser le traitement des usagers de drogues à base de produits de substitution prescrits médicalement dans la mesure où ces « thérapies de substitution conviennent souvent aux usagers de drogues »⁴⁶.

Ces politiques de réduction des risques se déploieront cependant en demi-teintes. D'une part, le souci de réduction des dommages ne semble pouvoir s'envisager qu'intégré à une approche répressive plus vaste et non en alternative à celle-ci, comme si, à chaque avancée timide sur le plan sanitaire, devait correspondre un renforcement considérable du dispositif répressif. Si la loi du 17 novembre 1998 consacre légalement les dispositifs de délivrance et d'échange de seringues, elle comporte également un aspect répressif en étendant le champ d'application de la peine accessoire, prévue à la loi du 24 février 1921, de la fermeture d'établissements où se déroulent des faits de drogues⁴⁷. D'autre part, ces politiques laissent transparaître le souci sécuritaire tout comme la méfiance que suscite la mise en place de dispositifs d'aide aux usagers. Le ministre de la Santé publique précisera ainsi que les usagers de drogues, en utilisant des seringues usagées, se font du tort à eux-mêmes, mais aussi à leur entourage, en les abandonnant dans des endroits publics et que les centres où les seringues seront échangées ne peuvent devenir « des refuges qui finalement encourageraient la toxicomanie au lieu de la circonscrire »⁴⁸. Kaminski souligne à ce propos que « les mesures globales et intégrées, telles que celles récemment adoptées par le gouvernement fédéral belge ont effectivement intégré une approche du problème en termes de réduction des risques à un dispositif pénal inchangé, en donnant une coloration non plus sanitaire mais sécuritaire au syntagme 'réduction des risques' »⁴⁹.

Enfin, le souci de réduire les risques d'accidents de la route sous l'influence des drogues donnera lieu à quelques lois qui soulignent, elles aussi, cette préoccupation dominante au cours des années 1990 pour la sécurité sous ses différentes formes. Malgré l'objectif de sécurité routière poursuivi par le gouvernement, la loi du 16 mars 1999 concernant la conduite sous influence de certaines drogues opérera une distinction entre, d'une part, les substances illicites que sont certains stupéfiants, psychotropes ou opiacés comme le cannabis, le MDA, l'héroïne ou la cocaïne et, d'autre part, les substances licites que sont certains psychotropes tels que les tranquillisants et les somnifères. Tandis que l'usage des premières au volant est criminalisé, des actions préventives sont préférées pour les deuxièmes. A nouveau, la distinction n'est pas justifiée par des considérations de santé publique, le projet de loi ayant largement insisté sur la dangerosité de l'usage de certaines drogues licites au volant.

3.4. L'usage de drogues en tant qu'instrument de lutte contre les nuisances publiques

⁴⁶ « Programme d'action toxicomanie-drogue » adopté par le Conseil des ministres le 3 février 1995.

⁴⁷ Loi modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques et l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, *Moniteur belge*, 23 décembre 1998.

⁴⁸ Projet de loi modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques et l'arrêté royal n°78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, Session 1995-1996, n°536/3, 6 janvier 1998, p. 2 et 3.

⁴⁹ KAMINSKI, D., « Approche globale et intégrée: de l'usage politique des drogues », in *Approches sécuritaire et socio-sanitaire: complémentaires ou contradictoires ?*, Actes du 3^{ème} congrès national 'Gestion des drogues en 2000', DE RUYVER, Br., VERMEULEN, G., DE LEENHEER, A., MARCHANDISE, Th. (ed.), Antwerpen/Bruxelles, Maklu/ Bruylant, 1996, p. 237.

L'évaluation catastrophique de la politique criminelle amènera le gouvernement belge, au lendemain des élections fédérales de 1999, à proposer l'élaboration d'une « politique cohérente en matière de drogues ». Longtemps restée du domaine exclusif de la justice, la question des drogues est abordée sous l'angle des droits humains, semblant ainsi amorcer une nouvelle « approche en rupture avec le passé »⁵⁰. Lors de la présentation de sa note de politique générale pour l'année budgétaire 2000, le ministre de la Justice précisa que, dans le cadre de la demande de drogues, « la plus grande priorité sera donnée à la prévention individuelle et sociale et plus particulièrement aux activités dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la recherche et de la formation ainsi que la lutte contre l'exclusion sociale. La politique de santé à mener doit être dictée par la politique sociale plus vaste »⁵¹.

Deux ans plus tard, une note politique relative à la problématique de la drogue de 2001 est approuvée par le Conseil des ministres⁵². Considérant que l'abus de drogues est un problème de santé publique à appréhender dans le cadre d'une politique de normalisation ciblée sur la gestion rationnelle des risques, la politique gouvernementale en matière de drogues est basée sur trois piliers : 1) la prévention pour les non consommateurs et les consommateurs non problématiques ; 2) l'assistance, la réduction des risques et la réinsertion pour les consommateurs problématiques ; 3) la répression pour les producteurs et les trafiquants. Un processus de réforme est bien en cours, en ce début de troisième millénaire, et se traduira par le vote d'une nouvelle législation en matière de drogues en 2003.

Sans pouvoir ici entrer dans les détails, la nouvelle réglementation instaurera, d'une part, une décriminalisation de l'usage de substances en société – qui ne constitue désormais plus une infraction – et, d'autre part, une dépénalisation de la détention de cannabis pour usage personnel en diminuant les peines applicables à ce comportement. Ainsi, la détention « simple » de cannabis pour usage personnel – à savoir, lorsque cet usage n'est pas accompagné de nuisances publiques ou lorsqu'il n'apparaît pas problématique – est désormais punie de peines de police là où elle emportait auparavant des peines correctionnelles⁵³. En outre, il est demandé aux policiers de ne plus dresser un procès-verbal classique, mais de se contenter d'enregistrer les faits de façon anonyme. A défaut de procès verbal nominatif, les poursuites par le parquet ne seraient plus possibles, aboutissant ainsi, dans les faits, à une décriminalisation de la détention « simple » de cannabis pour usage personnel⁵⁴.

La lecture attentive des textes juridiques nous révèle que l'on est loin des objectifs du gouvernement voulant appréhender la politique des drogues sous l'angle de la santé publique dans le cadre « d'une politique de normalisation ciblée sur la gestion rationnelle des risques ». La détention « simple » de cannabis pour usage personnel reste une infraction aux yeux de la loi pénale et l'absence de procès-verbal constitue une alternative à la décriminalisation peu crédible, d'autant que sa portée est directement atténuée par la pénalisation de l'usage problématique de cannabis ou accompagné de nuisances publiques. En somme, la décriminalisation de la détention « simple » de cannabis, qui était appelée à devenir la norme,

⁵⁰ Déclaration gouvernementale du 14 juillet 1999.

⁵¹ Note de politique générale du ministère de la Justice pour l'année budgétaire 2000, *Documents Parlementaires*, Chambre des représentants, 1999-2000, 50-198/13, p. 52.

⁵² Note politique du gouvernement fédéral relative à la problématique de la drogue, *Documents Parlementaires*, Chambre des représentants et Sénat, 2000-2001, 50-1059/1 et 2-635/1.

⁵³ On est ainsi passé d'une peine de trois mois à cinq ans d'emprisonnement et/ou d'une amende de mille à cent mille euros, à une peine d'amende de quinze à vingt-cinq euros en cas de première infraction (art. 2ter de la loi du 24 février 1921 telle que modifiée par la loi du 4 avril 2003).

⁵⁴ Cette procédure n'est valable que pour les majeurs (art. 11 de la loi du 24 février 1921 telle que modifiée par la loi du 3 mai 2003).

devient l'exception, tandis que les poursuites en cas de détention « problématique » constituent la règle.

Le message ainsi véhiculé n'est pas de la plus grande clarté, au point que l'on a pu douter de l'application effective de la nouvelle réglementation. Il n'est pas non plus celui d'une plus grande tolérance vis-à-vis de l'usage de drogues mais, au contraire, celui d'une aversion grandissante à l'encontre d'usages associés à des comportements jugés asociaux ou inacceptables.

Le nouveau texte ne laissera d'ailleurs pas indifférent : suscitant des réactions en sens divers, tant dans le monde associatif que dans les milieux judiciaires, il ne passera pas le cap de la Cour constitutionnelle qui, en 2004, annulera la disposition jugée contraire au principe de légalité⁵⁵. Avec, pour conséquence paradoxale, le retour à la procédure pénale classique et à un régime répressif plus dur que celui aménagé par la loi de 2003, à travers l'obligation de dresser procès-verbal pour toute infraction impliquant une détention de cannabis.

Le vide créé par l'arrêt de la Cour constitutionnelle ne sera pas comblé par la voie législative : le gouvernement se contentera, à travers l'élaboration d'une nouvelle directive de politique criminelle en 2005⁵⁶, d'aménager la politique des poursuites. Ce texte, calqué sur le modèle de la directive de 1998, ne modifie pas fondamentalement les orientations antérieures, ne rencontrant ni le souhait d'élaborer une politique cohérente en matière de drogues, ni les critiques portant sur l'insécurité juridique. La nouvelle directive stipule ainsi que la détention par un majeur d'une quantité de cannabis à des fins d'usage personnel (trois grammes et une plante cultivée) est considérée comme relevant « du degré de priorité le plus bas de la politique des poursuites », tout en précisant que la détention de cannabis accompagnée de troubles à l'ordre public implique à nouveau un traitement différentiel par les autorités judiciaires.

3.5. Les limites d'une dépénalisation très partielle

Depuis le début des années 1990, la majorité des modifications apportées au contentieux des drogues ne s'inscrit pas dans la loi, mais dans des instruments de politique criminelle. Pour diverses raisons, dont le souci de ne pas s'exposer aux critiques de l'Organe international de contrôle des stupéfiants des Nations unies, la Belgique fait le choix, comme d'autres Etats, de ne pas toucher aux incriminations légales en se contentant d'aménager sa politique des poursuites. La détention de drogues constitue toujours une infraction pénale, mais ne ferait plus l'objet de poursuites.

Les changements opérés en Belgique se traduiront dès lors par l'adoption d'une « pseudo législation », sous la forme de nombreuses directives. Fruits de l'initiative du ministre de la Justice, parfois en concertation avec le Collège des procureurs généraux, ces textes échappent à tout débat démocratique ainsi qu'à tout contrôle juridictionnel. Ces instruments de politique criminelle se superposent régulièrement aux autres instruments juridiques que sont les lois et les arrêtés royaux, en donnant ainsi naissance à un « patchwork » qui ajoute à la confusion et à l'insécurité juridique. Les acteurs chargés d'appliquer les directives de politique criminelle seront les premiers à s'en plaindre, comme en témoigne notamment l'avis du Conseil des

⁵⁵ Cour Constitutionnelle, 20 octobre 2004, n°158/2004, *Moniteur belge*, 28 octobre 2004.

⁵⁶ Directive du 25 janvier 2005 relative à « la constatation, l'enregistrement et la poursuite des infractions en matière de détention de cannabis », *Moniteur belge*, 31 janvier 2005.

procureurs du Roi du 5 décembre 2003 qui parle de directive ministérielle « en contradiction avec les dispositions légales » ou de directive « contradictoire en elle-même »⁵⁷.

Par ailleurs, la voie de cette dépenalisation de fait, même très partielle, choisie par les autorités déplace sur les épaules des fonctionnaires de la police et du parquet la responsabilité des politiques à mener à l'égard des usagers. Cela est à nouveau source de divers problèmes.

Premièrement, de piètre qualité rédactionnelle, les directives adressées aux acteurs de la politique criminelle sont caractérisées par leur flou et créent, de fait, une situation régulièrement problématique au regard du respect du principe de légalité des incriminations.

Deuxièmement, la délégation faite aux policiers et aux parquets crée un « espace de jeu » dans leur chef qui pourrait, *a priori*, favoriser ou non une dépenalisation de fait. A cet égard, un double constat peut être opéré. D'abord, comme le constatera le service de la politique criminelle, se développent dans le chef des membres du parquet de fortes résistances⁵⁸ et une grande diversification dans l'application des directives, si bien que celles-ci ne rencontrent aucunement leur objectif avoué d'uniformisation⁵⁹. Comme le souligneront en 2000 deux experts mandatés par le gouvernement belge, « le caractère vague de ce cadre conceptuel constitue le substrat d'une approche fragmentée : chaque parquet interprète la directive en fonction de la politique qu'il mène. Il n'est donc pas du tout question d'uniformité des poursuites. La particularité de la circulaire réside précisément dans le fait qu'il a été prévu une politique où tout est toujours possible, du classement sans suite à la citation directe, et ce quel que soit le produit »⁶⁰. Ensuite, il faut constater que l'autonomie décisionnelle dont disposent les membres du parquet sera largement utilisée par ces derniers, mais moins dans une perspective de tolérance qu'auraient pu induire les textes, que dans une logique pénalisante de contrôle des usagers de drogues à des fins de sécurité publique.

Ainsi, nous avons vu que la directive de 1993 sera à l'origine d'une recrudescence des poursuites et des condamnations en matière de drogues. Si les poursuites en matière de drogues se font moins nombreuses à partir de 1996, se manifeste cependant une volonté du parquet d'accroître le contrôle social vis-à-vis de certains usagers, notamment par l'augmentation de la durée pendant laquelle les dossiers impliquant un usage de drogues restent à l'information. L'évaluation de la directive de 1998 par le Service de la politique criminelle soulignera, à son tour, que les catégories résiduelles que sont la consommation problématique et les nuisances publiques sont devenues la règle plutôt que l'exception : les poursuites restent monnaie courante et les acteurs de terrain accordent une place importante aux facteurs personnels et situationnels des usagers de drogues⁶¹. Le constat sera réitéré en 2000 : la définition vague des critères utilisés par la directive, si elle se traduit par un trop grand pouvoir d'appréciation laissé aux policiers et aux parquets, a pour effet un recours qui

⁵⁷ Avis du Conseil des Procureurs quant à la directive ministérielle concernant la politique de poursuites en matière de possession et du commerce de détail de stupéfiants illégaux du 16 mai 2003, 5 décembre 200, pp. 1 et 3.

⁵⁸ *Rapport 1995-1996* du Service de la politique criminelle du ministère de la Justice, Ministère de la Justice, *Moniteur belge*, pp. 178-186.

⁵⁹ Evaluation de la directive du 8 mai 1998 relative à la politique des poursuites en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites, Service de la politique criminelle du ministère de la Justice, *op.cit.*

⁶⁰ DE RUYVER, Br., CASSELMAN, J., « La politique belge en matière de drogue en l'an 2000 : le point de la situation », Université Gent, Katholieke Universiteit Leuven, janvier 2000, p. 38.

⁶¹ Evaluation de la directive du 8 mai 1998 relative à la politique des poursuites en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites, Service de la politique criminelle du ministère de la Justice, *op. cit.*

reste fréquent aux poursuites et aux peines d'emprisonnement, malgré les nombreuses recommandations politiques visant à éviter l'emprisonnement des usagers de drogues,⁶².

Une recherche récente, portant sur l'opérationnalisation du concept d'usage problématique⁶³, confirme que le pouvoir discrétionnaire du parquet et les interventions policières ne visent pas tant à mettre fin à un comportement délictueux (en l'occurrence la détention de drogues) qu'à faire cesser une situation non pénalisée, comme le fait de causer des nuisances publiques⁶⁴. Le maintien de l'interdit pénal semble bien, ici, servir à sanctionner « l'attitude défavorable et la désobéissance du justiciable, en lieu et place d'un fait condamnable, ravalé au rang de prétexte du contrôle pénal »⁶⁵.

Si, encouragé par des directives de politique criminelle aux contours juridiques plus qu'incertains, le parquet a su s'arroger une autonomie réelle dans la gestion du contentieux des drogues, force est de constater qu'il use de son pouvoir discrétionnaire dans une perspective qui reste pénale. Loin d'être dépenalisée, la détention de drogues, y compris de cannabis en vue de l'usage, continue à servir l'action de la police et du parquet, permettant à ces derniers de mobiliser l'interdit pénal au gré de leurs contraintes professionnelles et des représentations qu'il se font de l'usager, notamment quant aux nuisances qu'il est susceptible d'induire dans la vie publique. Si les pratiques ne se font pas spécialement plus pénalisantes, elles se fondent cependant sur un contrôle accru.

3.6. L'omniprésence du discours sécuritaire

Les quelques lois adoptées à la suite de la loi de 2003 et de la directive de 2005 ne feront que témoigner de la difficulté du gouvernement à sortir de l'*imbroglio* juridique qu'a engendré l'adoption de demi réformes, et souligner la logique sécuritaire qui continue à caractériser les politiques en matière de drogues. En témoigne l'adoption de la loi du 20 juillet 2006, qui modifie la législation sur les drogues afin de permettre l'arrestation administrative, pour une période maximale de six heures, de personnes se trouvant manifestement sous l'influence de produits soporifiques ou psychotropes dans un lieu accessible au public, si leur présence provoque désordre, scandale, ou danger soit pour autrui, soit pour elles-mêmes⁶⁶. La lecture des travaux préparatoires est à nouveau révélatrice de la volonté de stigmatiser les usagers de drogues. On parle de « junkies⁶⁷ qui errent sous l'influence de stupéfiants », de personnes dépendantes ou qui sont « du moins dans une consommation exagérée de substances »⁶⁸, ainsi que des préoccupations sécuritaires qui sous-tendent le projet de loi : on évoque des « quartiers entiers » qui sont mis en danger entravant la « liberté d'aller et venir parce qu'on a

⁶² DE RUYVER, Br., CASSELMAN, J., La politique belge en matière de drogue en l'an 2000 : le point de la situation, *op. cit.*, p. 38.

⁶³ DECORTE, T., KAMINSKI, D. (dir.), L'usage problématique de drogues (illégales). Recherche concernant l'opérationnalisation du concept dans un contexte légal, Federaal wetenschapsbeleid, Gent, Académia Press, 2005.

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 221 et 244.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 277. Sans compter que la procédure d'enregistrement policier n'est pas respectée car considérée comme inutile, impraticable, ni celle de l'avis thérapeutique (*ibid.*, pp. 225 et 238).

⁶⁶ Art. 9ter de la loi du 24 février 1921 sur les drogues telle que modifiée par la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses, *Moniteur belge*, 28 juillet 2006 (éd. 2).

⁶⁷ *Junk* signifie ordure en anglais.

⁶⁸ Projet de loi portant des dispositions diverses, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. Muls, *Documents Parlementaires*, Chambre des représentants, session 2005-2006, n°2518/21, p. 10.

peur de sortir »⁶⁹. On met en avant la nécessité d'intensifier « de manière accélérée », la « lutte contre la criminalité et les nuisances liées à la drogue », le caractère « indispensable » de cette mesure » qui « ne peut être mis en doute » tant « la présence de junkies (...) contribue fortement au sentiment d'insécurité »⁷⁰.

Les dernières priorités du gouvernement belge ne changeront pas réellement la donne. La lutte contre l'insécurité devient l'affaire de tous : « veiller à une société sûre est une responsabilité partagée qui ne peut être dûment exercée que moyennant la participation de tout un chacun »⁷¹. La lutte contre l'usage de drogue constitue désormais une priorité de « politique de nuisance intégrale et intégrée »⁷². Sous l'influence croissante des instruments européens, se manifeste la volonté de renforcer la lutte contre la culture du cannabis et le tourisme de la drogue, notamment dans les régions transfrontalières⁷³. Cette lutte ne vise cependant pas tant à enrayer l'offre ou la demande qu'à lutter contre les nuisances publiques qui l'entourent. Les autorités belges peuvent en effet difficilement cacher que, derrière leur intolérance croissante pour les consommateurs de cannabis, se cachent avant tout des préoccupations de sécurité ou de tranquillité publiques. Cela est notamment illustré par la requête introduite par la Belgique auprès du tribunal des référés de Maastricht contre la décision des autorités hollandaises de déplacer les *coffee shops* près de la frontière belge : « le déplacement des *coffee shops* amènerait une augmentation de l'insécurité et des nuisances, en particulier sur le territoire belge parce que suite à ce déménagement, la vente de drogues douces qui occasionne les nuisances serait déplacée vers la « source », autrement dit les clients étrangers (belges et français) qui entrent aux Pays-Bas par l'autoroute A2 »⁷⁴.

3.7. Des politiques de santé à l'ombre du système pénal

Si l'option sécuritaire domine, le souci de maintenir une approche intégrée associant prévention, soin et répression continue également à déterminer l'agenda politique en matière de drogues.

La création, à partir des années 2000, de nouveaux dispositifs illustre la volonté de stimuler des alliances entre les secteurs de la santé et de la justice et d'encourager l'offre thérapeutique aux différents stades de la procédure pénale. Ainsi, diverses initiatives, visant à réactiver le traitement thérapeutique, verront le jour, en 2005, au sein de l'arrondissement judiciaire de Gand. D'abord, un projet-pilote intitulé « proefzorg » (soin à l'essai), qui offre des « modalités alternatives de traitement permettant d'orienter les toxicomanes, dès le niveau du parquet (à un stade précoce donc), vers le secteur de l'aide ». Ensuite, la mise en place, au sein du tribunal correctionnel de Gand, d'une « chambre pour le traitement de la toxicomanie »⁷⁵.

⁶⁹ Projet de loi portant des dispositions diverses, *Compte-rendu intégral*, Chambre des représentants, 28 juin 2006, p. 9.

⁷⁰ Projet de loi portant des dispositions diverses, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. Muls, *op. cit.*, pp. 9, 26 et 10.

⁷¹ *Plan national de sécurité 2008-2011*, approuvée par le Conseil des ministres le 1^{er} février 2008, p. 5.

⁷² *Ibidem*, p. 24.

⁷³ Voyez notamment la Note de politique générale du ministre de la Justice, *Documents Parlementaires*, Chambre des Représentants, 2008-2009, 5 novembre 2008, 52-1529/016, pp. 58 et suiv.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 98.

⁷⁵ Note de politique générale du ministre de la Justice, *op. cit.*, pp. 60-61.

Ces nouveaux dispositifs rappellent les initiatives de collaboration mises en place au début des années 1990 sous l'enseigne d'une approche globale et intégrée. Mais, comme dans les années 1990, les critiques fusent pour dénoncer l'amalgame entre le sanitaire et le sécuritaire, la confusion entre les figures de l'utilisateur malade et de l'utilisateur délinquant.

Adoucissant la réponse pénale, ces dispositifs peuvent néanmoins se lire comme une alternative sécuritaire à la décriminalisation. La mise en place de ces dispositifs thérapeutiques, loin de se substituer à la sanction pénale, vient au contraire s'y superposer et apparaît dès lors comme une tentative de légitimation de l'interdit pénal. On est donc loin d'assister à une décriminalisation de la réaction sociale vis-à-vis des drogues, mais au contraire, à une extension du filet pénal, qui conduit *de facto* à une surpénalisation des comportements entourant l'usage de drogues.

Conclusions

L'histoire des drogues dans les sociétés modernes est concomitante de leur criminalisation. C'est bien un modèle pénal qui caractérisera la prise en charge des drogues tout au long du 20^{ème} siècle.

A partir des années 1960, cependant, la contestation de la pénalisation des drogues, et plus spécifiquement de leur usage et des comportements qui l'entourent, s'affirme, relayée avec plus ou moins d'intensité selon les époques tant par les milieux scientifiques, que par des acteurs officiels ou des responsables politiques. Les critiques fusent pour dénoncer l'inadéquation de la réponse pénale et de l'incarcération des usagers de drogues, le caractère exorbitant du droit pénal de la drogue, la disqualification et la stigmatisation à outrance des usagers de drogues ou, encore, l'engorgement des appareils judiciaire et pénitentiaire.

En Belgique, malgré les multiples recommandations et propositions de dépénalisation ou de décriminalisation en matière d'usages de drogues, le compromis pénal se maintient et, si sa légitimité est questionnée à différentes reprises, cela ne suffit pas à le faire vaciller.

L'intérêt pour une approche en termes de santé publique, liée à la montée d'un idéal de réduction des risques sanitaires liés aux usages de drogues⁷⁶, ne doit pas faire illusion : les quelques politiques adoptées, au plan fédéral, en la matière soulignent l'orientation sécuritaire du gouvernement belge. Elles tendent, en effet, moins à minimiser les risques encourus par les usagers que de veiller à contrôler les risques qu'ils représentent pour la société, et intègrent la question des soins aux usagers de drogues dans l'orbite pénale plutôt que d'en faire une alternative au pénal. De même, si les délégations faites au parquet pour décider de l'opportunité des poursuites ont pu induire certaines formes de tolérance, elles ne consacrent qu'une perspective de dépénalisation très partielle pour, en contrepartie, renforcer le contrôle pénal sur divers types d'usage jugés problématiques ou menaçant l'espace public.

L'influence prépondérante d'un contexte sécuritaire associé à l'usage de drogues semble ainsi peser de tout son poids sur le maintien de l'interdit pénal et s'ériger en obstacle majeur de la décriminalisation des comportements entourant l'usage de drogues⁷⁷.

⁷⁶ Voy. BAUHERZ, G., KAMINSKI, D., ZOMBEK, S., *Prévention du sida à l'adresse des usagers de drogues*, Bruxelles, Agence Prévention du SIDA, 1992.

⁷⁷ Pour plus de développements, voy. GUILLAIN, Ch., *Les facteurs de criminalisation et les résistances à la décriminalisation de l'usage de drogues en Belgique. Du contrôle international aux préoccupations sécuritaires*, thèse de doctorat en droit, Facultés universitaires Saint-Louis, juin 2009 (en voie de publication).

