

La réglementation en matière de drogues

LAMA, 12 janvier 2023

Christine Guillain



La Réglementation en matière de drogues

PLAN

- 1. Généalogie du droit belge des drogues**
- 2. Statut international cannabis**
- 3. La réglementation belge = Bricolage juridique**
- 4. Loi 24 février 1921: Infractions et peines**
- 4bis. Loi 24 février 1921 = Loi habilitation**
- 5. Arrêté royal du 6 septembre 2017**
- 6. Directives de politique criminelle et circulaires du Collège des procureurs généraux**
- 7. Pratiques de terrain**
- 8. Efficacité de la répression?**
- 9. Actualités**

1. Généalogie du droit belge des drogues



- *Loi belge relative à l'art de guérir du 12 mars 1818*
 - *Convention internationale de l'opium du 23 janvier 1912*
+ *Traité Versailles 1919*
 - **Loi française 19 juillet 1916**
 - **Loi belge du 24 février 1921**
- = Bases du contrôle international en matière de drogues: consommation drogues doit être limitée aux besoins médicaux

1. Généalogie du droit belge des drogues

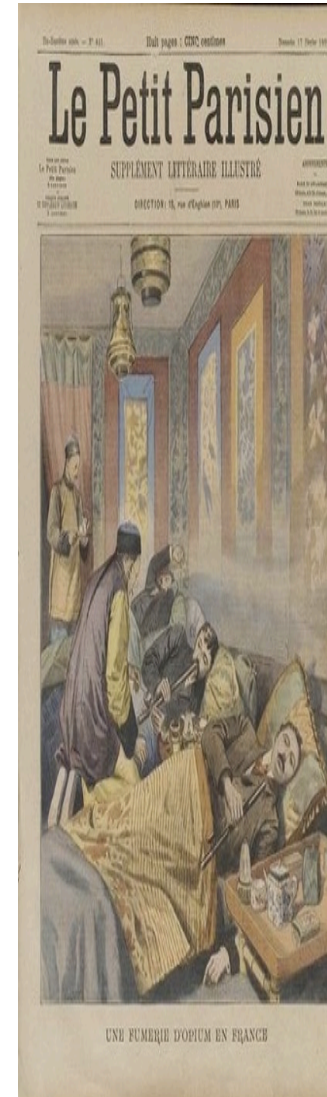
➤ Loi 24 février 1921 = Loi répressive

= Incrimination de comportements punis jusqu'à deux ans d'emprisonnement (dont la détention)

➤ Législateur belge en mal d'inspiration = Copier-coller avec la loi française

= Adoption de dispositifs inadaptés à la situation belge:

- Incrimination de l'usage de substances en société
- Facilitation à autrui de l'usage, à titre onéreux ou gratuit, de substances illégales en procurant un local ou par tout autre moyen



1. Généalogie du droit belge des drogues

MAIS

- Application marginale de la loi belge aux usagers de drogues
- Médicalisation du problème: condamnation des professionnels de la santé

« L'acheteur d'un produit dont la vente est interdite ou réglementée n'est ni le co-auteur ni le complice de celui qui vend ce produit en fraude de la loi. Vendre et acheter sont deux opérations juridiques distinctes ne pouvant, sauf circonstances exceptionnelles, engendrer aucune corréité. Quand le législateur veut punir l'acheteur aussi bien que le vendeur, il prend soin de le spécifier » (Cour d'appel de Liège, 27 janvier 1949)

1. Généalogie du droit belge des drogues

MAIS

- Usage de drogues est associé des formes de débilité mentale, de déviance, de dégénérescence ou de dangerosité sociale
- Climat de rigorisme moralisateur

= internement et colocation des usagers de drogues

« Si un état occasionnel et tout passager de troubles mentaux dû à l'usage de stupéfiants ne rentre pas dans le cadre de la loi du 9 avril 1930, il n'en est pas de même de la débilité mentale grave qui est la conséquence de cet usage et qui légitime l'internement prévu par cette loi » (Liège, 23 décembre 1933).

Les « questions du traitement de l'assistance des alcooliques et de toxicomanes sont intimement liées à la prophylaxie rationnelle du paupérisme, de la criminalité, de la folie et de toutes les manifestations de la dégénérescence » (Vervaeck, 1922)

1. Généalogie du droit belge des drogues

Contexte politique des années 1960-1970

Convention des
Nations Unies sur
les stupéfiants du
30 mars 1961

➤ **Loi belge du 9 juillet 1975**

Convention des
Nations Unies sur
les psychotropes du
21 février 1971

=

**Renforcement de la
répression**

**Droit international Drogue
= Facteur de
criminalisation**

1. Généalogie du droit belge des drogues

Contexte politique des années 1960-1970

➤ **MAIS discours
abolitionniste**

=

Tension / Ambiguïté

**« Traitement »
Usagers drogues au
sein du système pénal**

1. Généalogie du droit belge des drogues

Convention
des Nations
Unies contre
le trafic
illicite du 20
décembre
1988



« Obligation »
de criminaliser
la détention à
des fins d'usage
personnel

Droit international
= Résistance à la décriminalisation?

2. Statut international cannabis

* Convention des Nations Unies sur les stupéfiants du 30 mars 1961

➤ **Tableau I** (substances considérées comme présentant les risques d'abus les plus importants: résine de cannabis, extraits et teintures de cannabis)

➤ ~~2020: Tableau IV~~ (substances du Tableau I considérées comme particulièrement dangereuses et dont la valeur thérapeutique est jugée nulle)

* Convention des Nations Unies sur les psychotropes du 21 février 1971

➤ **THC**
(tétrahydrocannabinol + préparations pharmaceutiques)

2. Statut international cannabis

- **Le Règlement** (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le Règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil
- « Les surfaces utilisées pour la production de chanvre ne sont des hectares admissibles que si les variétés cultivées ont une teneur en tétrahydrocannabinol n'excédant pas 0,2 % » (art. 32, § 6 Règlement)

2. Statut international cannabis

C.J.U.E, *B S* et *C A*, arrêt du 19 novembre 2020, C-663/18

Le CBD « n'apparaît pas avoir d'effet psychotrope et d'effet nocif sur la santé humaine sur la base des données scientifiques disponibles » de sorte qu'il convient d'interpréter la convention unique à la lumière de son but, consistant notamment à protéger la santé physique et morale de l'humanité (§§ 72 et 73). Le CBD ne comportant pas de principe psychoactif en l'état actuel des connaissances scientifiques, « il serait contraire au but et à l'esprit général de la convention unique d'inclure celui-ci dans la définition des 'stupéfiants', au sens de cette convention, en tant qu'extrait de cannabis » (§ 75).

3. La réglementation belge = Bricolage juridique

- **Loi du 24 février 1921**
- **Arrêtés royaux d'exécution**
- **Directives politique criminelle ou circulaires du Collège des procureurs généraux**
- « La construction relativement complexe ayant abouti à la situation actuelle rend les textes illisibles » (circulaire n° 15/2015 commune du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux).

4. Loi 24 février 1921: Infractions et peines

- **Loi du 24 février 1921**

Pose le principe de **l'interdiction** (sauf autorisation médicale) :

⇒ Importation, Exportation, Transit, Fabrication, Conservation, Etiquetage, Transport, **Détention**, Courtage, Vente, Offre en vente, Délivrance, Acquisition, Culture, Facilitation ou Incitation usage à autrui, Prescription abusive...

‡ **Pas incrimination usage de drogues**

4. Loi 24 février 1921: Infractions et peines

PEINES

⇒ **Emprisonnement** 3 mois à 5 ans et amende de 1.000 à 100. 000 eur (x 8) pour substances **stupéfiantes et psychotropes** (= délit)

+ **Réclusion** de 15 à 20 ans si circonstances aggravantes (mineurs, association, maladie, incapacité ou mort...) (= crime)

‡ **Pas distinction entre les comportements ni entre les drogues**

4. Loi 24 février 1921: Infractions et peines

- **Loi 3 mai 2003: tentative de décriminaliser la détention de cannabis pour usage personnel** (annulé partiellement par la CA pour violation du principe de légalité)
- **Loi 4 avril 2003** : Diminution des peines pour les infractions relatives à la détention de cannabis pour usage personnel:

= **Amende de 15 à 25 eur** pour détention cannabis (= contravention)

➤ **Dépénalisation partielle de la détention de cannabis à des fins d'usage personnel par un majeur, si pas de circonstances particulières ou aggravées**

4bis. Loi du 24 février 1921 = Loi d'habilitation

- Loi qui octroie au gouvernement de larges pouvoirs de réglementation: Roi peut déterminer les comportements et substances incriminés qui se voient appliquer les peines fixées par la loi

« Il s'agissait de donner au pouvoir exécutif les armes juridiques permettant de satisfaire aux obligations internationales résultant de la Convention sur l'opium du 23 janvier 1912 » (C.A., 18 novembre 1998, arrêt n° 114/98, A.2).

Mais, l'habilitation « ne peut, en tout cas, avoir pour effet de priver, pendant un temps trop long, les Chambres législatives des compétences qui leur sont directement attribuées par la Constitution » (Avis CE, *Doc. parl.*, Ch., 1995-1996, n° 608/1, p. 19).

5. Arrêté royal du 6 septembre 2017

Arrêts royaux

- ~~Arrêté royal de 1930 (Stupéfiants)~~
- ~~Arrêté royal de 1988 (Psychotropes)~~

Remplacés par arrêté royal du 6 septembre 2017

➤ Déclaration gouvernementale du 14 octobre 2014

« La consommation de drogues dans l'espace public ne pourra pas faire l'objet d'une tolérance, conformément au prescrit légal »

5. Arrêté royal du 6 septembre 2017

Arrêté royal du 6 septembre 2017

-Emprisonnement de 3 mois à 1 an et amende de 1000 à 100 000 eur: si détention cannabis est commise « dans un établissement pénitentiaire, une institution de protection de la jeunesse ou un établissement scolaire, sur la voie publique ou en tout lieu accessible au public et sans circonstances aggravantes » (= délit)

➤ Repénalisation détention cannabis, y compris en vue d'usage personnel quand elle s'inscrit dans l'espace public

➤ Caractère démocratique? Respect du principe légalité?

5. Arrêté royal du 6 septembre 2017

Arrêté royal du 6 septembre 2017

-Introduit une condition particulière en ce qui concerne le cannabis et la plante de cannabis: il n'est visé par la réglementation que pour autant que la somme des concentrations de $\Delta 9$ -THC (delta 9 tetrahydrocannabinol) et du THCA (delta 9 acide tetrahydrocannabinolique), soit les substances actives du cannabis, est supérieure à **0,2%**.

6. Directives et Circulaires

- **Directives de politique criminelle: adoptées par la/le ministre de Justice (en concertation avec le Collège des procureurs généraux)**
- **Circulaires: adoptées par le Collège des procureurs généraux**
- Instruments qui adoptent des lignes directrices concernant la politique de recherche et de poursuite afin de fixer des priorités en matière de politique criminelle

6. Directives et Circulaires

Directives / Circulaires

- **26 mai 1933**: Directive relative à la politique criminelle en matière de toxicomanie
- **8 mai 1998** : Directive commune relative à la politique des poursuites commune en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites (groupe de travail parlementaire de 1997). **MB**
- **16 mai 2003** : Directive ministérielle relative à la politique des poursuites en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites (suite à la révision de la loi en 2003) **MB**
- **25 janvier 2005** : Directive relative à la constatation, l'enregistrement et la poursuite des infractions en matière de détention de cannabis (suite à l'arrêt de la CA en 2004) **MB**
- **21 décembre 2015** : Circulaire relative à la constatation, l'enregistrement et la politique des poursuites en matière de détention et de vente au détail de drogues illicite (saisie cannabis) **MB**
- **18 juin 2018** : Révision Circulaire de 2015 (suite à l'arrêté royal du 6 septembre 2017) **MB**

6. Directives et Circulaires

Circulaire du 18 juin 2018 opère une distinction selon que la détention de cannabis est commise sur la voie publique ou en un lieu accessible au public, **de manière ostentatoire ou non**.

La détention de cannabis pour l'usage personnel, opérée « sans ostentation » sur la voie publique ou en un lieu accessible au public, doit être considérée comme « relevant du degré de priorité le plus bas de la politique des poursuites ».

- Circulaire détermine dans quels cas et selon quelles modalités, les infractions de détention de cannabis pour l'usage personnel doivent être constatées et poursuivies, dans des termes particulièrement flous

6. Directives et Circulaires

- Directives et circulaires n'ont pas force de loi et ne s'imposent pas aux juges, ils s'imposent aux services de police et aux membres du ministère public et exercent une influence indéniable sur l'activité pénale, en décidant des modalités de poursuites des infractions en matière de drogues
 - « Nonobstant sa publication au Moniteur belge, la directive de janvier 2005 n'est nullement un texte de loi » (Mons, 3 mai 2017)
 - « La circulaire est contraignante pour tous les membres du ministère public de manière à réaliser l'uniformité des poursuites » (COL n° 15/2015, révisée le 18 juin 2018)
- Directives et circulaires pas attaquables à la Cour constitutionnelle (pas une loi), ni au CE (pas un acte administratif)

7. Pratiques de terrain

Police fédérale: « Étant donné que les drogues sont un phénomène typique de criminalité quérable, cela signifie que la police continue en permanence à consacrer une forte attention à ce phénomène »

Police fédérale: la criminalité enregistrée en matière de drogues se situe dans le « top cinq » des infractions commises en Belgique »



7. Pratiques de terrain

Police fédérale: « Les drogues représentent le premier phénomène criminel en termes d'arrestations judiciaires et le deuxième phénomène criminel en termes de capacité d'enquête »

7. Pratiques de terrain

Nombre de faits enregistrés par la police

Tableau 42 : Types d'infractions liées aux drogues illégales enregistrées au niveau national et en Wallonie en 2018

	Belgique		Wallonie	
	N	%	N	%
Détention	42.886	73,8	11.172	71,9
Facilitation de l'usage	668	1,2	197	1,3
Incitation à l'usage	233	0,4	62	0,4
Désordre, scandale ou danger dans un espace public (lié à l'usage)	536	0,9	45	0,3
Usage non précisé	4	0,0	3	0,0
Commerce	7.895	13,6	2.261	14,5
Importation et exportation	2.637	4,5	908	5,8
Fabrication	1.716	3,0	510	3,3
Autres ⁴¹¹	1.537	2,6	388	2,5
Total	58.112	100,0	15.546	100,0

Source : Police Fédérale



7. Pratiques de terrain

Nombre de faits enregistrés par la police

*Observatoire français des drogues et des
toxicomanies (2015)*

« Depuis 1970, les interpellations d'usagers ont augmenté trois fois plus vite que celles d'usagers-revendeurs ou de trafiquants ».

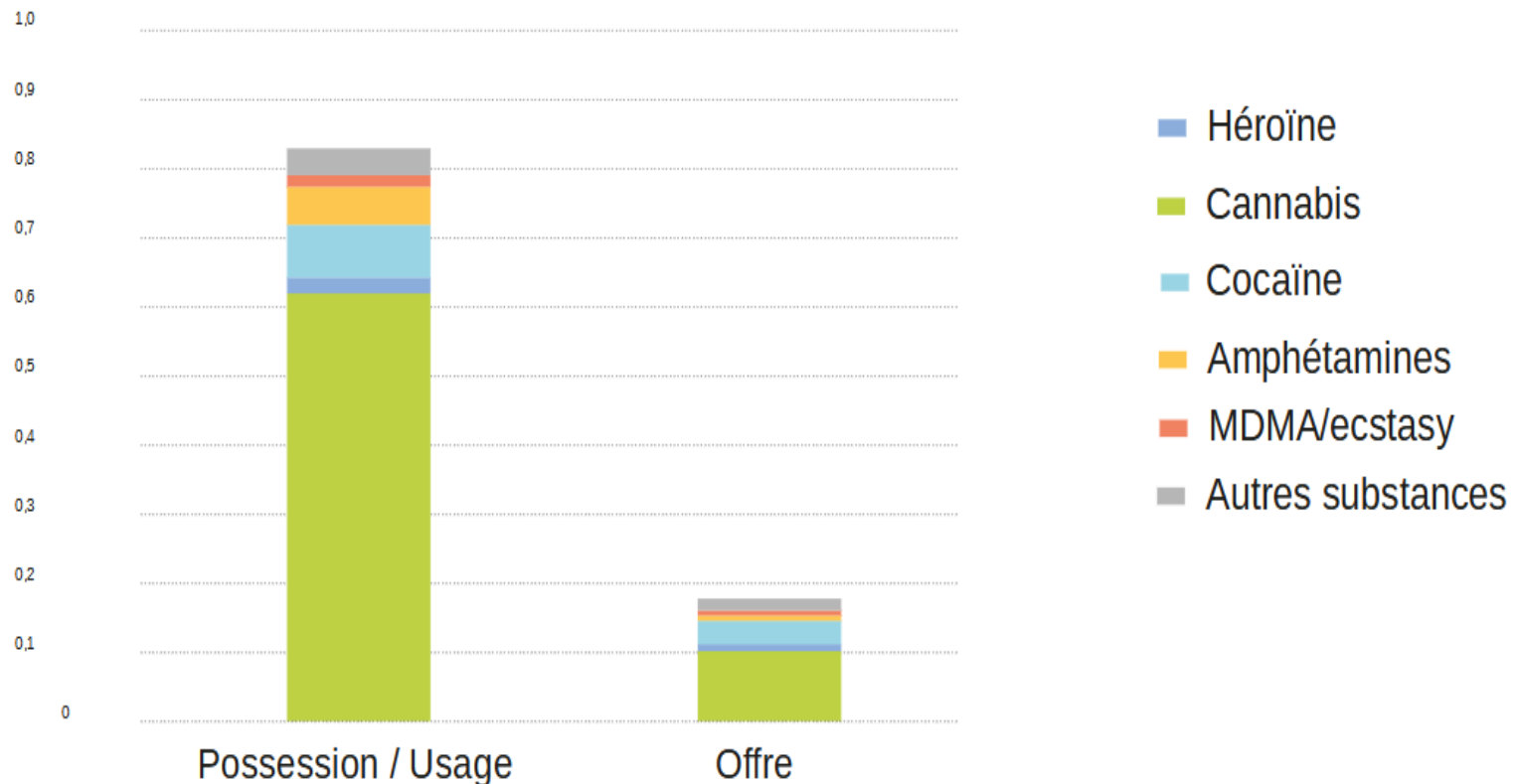
« En deux décennies, (1990-2010), les interpellations d'usagers ont été multipliées par 7 pour le cannabis ».

7. Pratiques de terrain

INFRACTIONS LIÉES À LA CONSOMMATION, LA DÉTENTION POUR CONSOMMATION OU À L'OFFRE DE DROGUES EN EUROPE (2019)

Nombre d'infractions

(en millions)



7. Pratiques de terrain

Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (2019)

« Approximativement 1,5 million d'infractions à la législation sur les stupéfiants ont été signalées dans l'Union européenne, soit une progression d'un cinquième (20 %) depuis 2007. **La majorité de ces infractions (79 %) était liée à l'usage ou à la détention de drogue**, ce qui représente un total d'environ 1,2 million d'infractions, soit 27 % de plus qu'il y a 10 ans. Les infractions liées à l'usage ou à la détention de cannabis ont continué d'augmenter. **Le cannabis était impliqué dans les trois quarts (75 %) des dites infractions** ».

7. Pratiques de terrain Prison

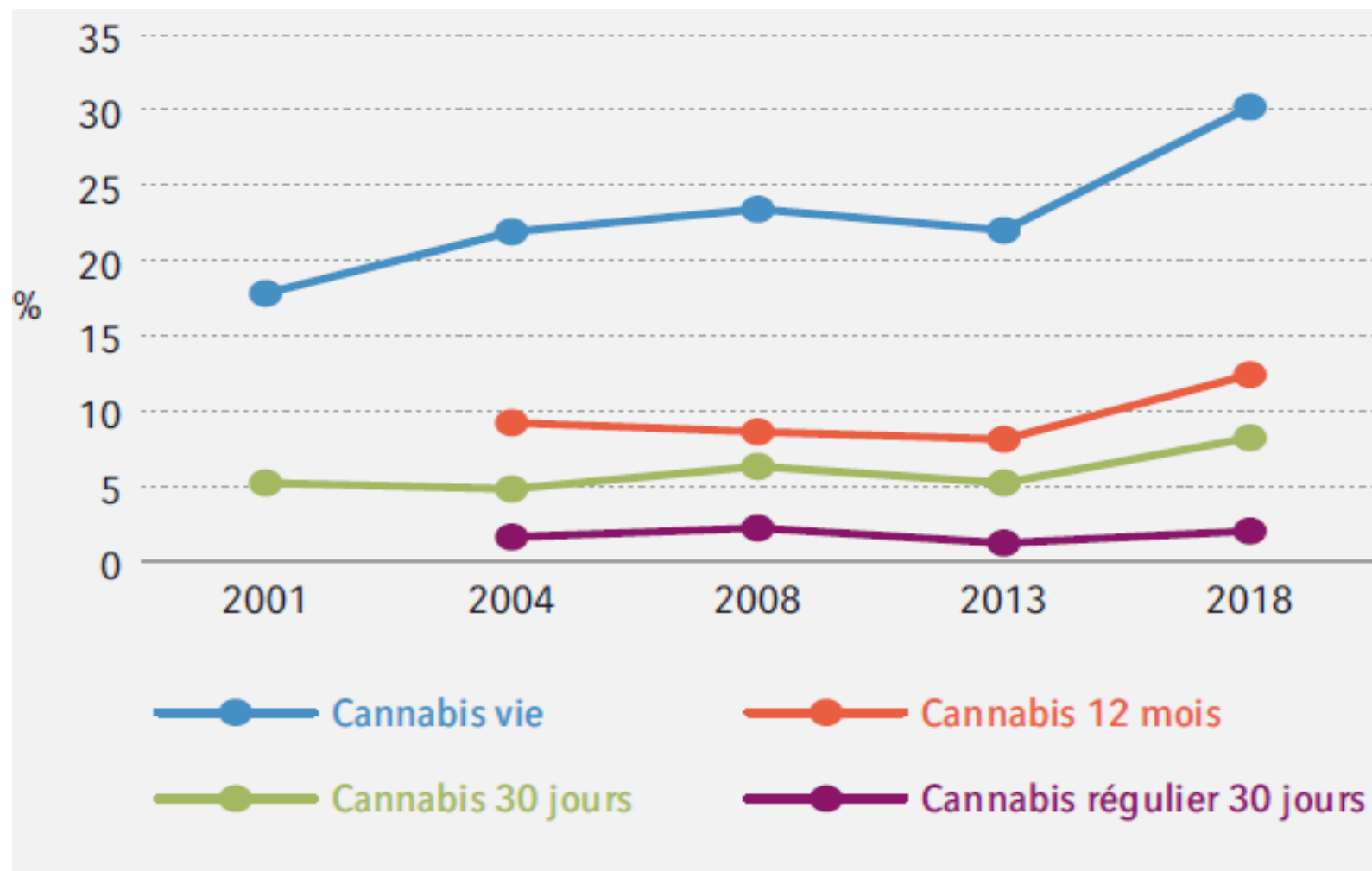
2003: 50% de la population carcérale sont des usagers de drogues, dont 30% par voie d'intraveineuse (recherche)

2010: 60% des détenus disent avoir déjà consommé des drogues illégales (sondage)

2018: sur une population totale de 10.261 détenus, 5.215 le sont pour des faits liés aux stupéfiants (ministre Justice)

2020: « des gens se retrouvent souvent en prison pour un problème de toxicomanie » (administration pénitentiaire)

Effacité de la répression ?



Source : Enquête HIS 2018 (Drieskens et al.)

8. Efficacité de la répression?

Plus de violence de la part des milieux criminels

RTBF, 20 septembre 2020: « Des balles tirées dans des façades d'Anvers, des grenades qui explosent sous des voitures dans les quartiers de Deurne et Borgherout, ces actes de violence sont liés au trafic de drogue. Le port d'Anvers est un nœud central au niveau européen pour l'arrivée de drogue. Et cela génère de la violence ».

RFI, 27 septembre 2021: « Pays-Bas: menacé par des narcotrafiquants, le Premier ministre sous protection renforcée »

RTBF, 26 septembre 2022: « La Belgique va-t-elle devenir un "narco-Etat" ?

RTBF, 10 janvier 2023: « Une fillette de 11 ans tuée à Anvers »

9. Actualités

Circulaire COL-9/2021 du Collège des Procureurs Généraux relative à l'élargissement de la procédure de transaction immédiate

-Infractions relative à la détention de stupéfiants

- Infractions relatives à la détention ou au port d'armes
- Vols à l'étalage et vols de vélos sans circonstances aggravantes

Transaction immédiate= possibilité pour service de police verbalisant de proposer immédiatement, lorsque des infractions sont constatées, une transaction (max 500 eur)

9. Actualités

Circulaire COL-9/2021 du Collège des Procureurs Généraux relative à l'élargissement de la procédure de transaction immédiate

Objectifs :

- Réaction rapide et visible à la criminalité commune ;
- Uniformité, de fluidité, d'efficience et de sécurité dans le traitement des dossiers dans la chaîne pénale ;
- Diminution du sentiment d'impunité dans le chef des auteurs et au sein de la société.

9. Actualités

Circulaire COL-9/2021 du Collège des Procureurs Généraux relative à l'élargissement de la procédure de transaction immédiate

«La transaction immédiate sera mise en œuvre **régulièrement en matière de détention de stupéfiants pour un usage personnel**, en particulier dans le cadre de festivals, événements ou à l'occasion d'actions ciblées. (...). Il convient évidemment **d'exclure** du champ d'application de la transaction immédiate les hypothèses où existent des indices de vente ou des circonstances aggravantes de la simple détention ».

9. Actualités

Circulaire COL-9/2021 du Collège des Procureurs Généraux relative à l'élargissement de la procédure de transaction immédiate

« Il en va de même pour ce qui concerne l'héroïne et les opiacés en général: cette drogue présente peu de propriétés associées à un usage récréatif, et conduit généralement et rapidement le consommateur dépendant vers une désocialisation marquée peu compatible avec l'utilisation de la transaction immédiate. Un procès-verbal ordinaire ou PV-EPO devra donc être établi afin d'attirer l'attention, dans les banques de données, sur une problématique probablement profonde et qui risque de conduire à la commission d'autres faits délictueux ».

9. Actualités

Type	Quantité	Montant
Cannabis	0-5 g (lors de festivals ; pour des actions ou autres événements, seulement moyennant l'autorisation préalable du procureur du Roi)	75 €
	6 - 10 g	75 €
	11 - 20 g	150 €

Proposition de loi modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales en vue d'étendre la liste des infractions mixtes.

Fiche complète

PENDANT CHAMBRE

Date de dépôt

19/10/2021

Article Constitution

74 procédure monocamérale

Documents principaux

00/000-K2267/001-2020/2021-0

Document Chambre

 55K2267001 1924 Kb

PROPOSITION DE LOI - CHAMBRE

Législature : 55 - Session : 2020/2021-0

Date de dépôt

19/10/2021

Type de document

05 PROPOSITION DE LOI

Prise en considération

28/10/2021

Date de distribution

19/10/2021

Date d'envoi

28/10/2021

9. Actualités

Proposition de visant à étendre le champ des sanctions administratives communales (SAC)

Viserait notamment la détention de stupéfiants

Objectif: « demande de la Commission permanente de la police locale (CPPL), qui plaide pour l'extension de la liste des infractions mixtes dès lors que les auteurs de certaines infractions ne sont pas toujours, voire jamais, poursuivis par le ministère public ».

Proposition « entend contribuer à mettre fin à l'impunité de fait pour les auteurs de certaines infractions ».

SAC = max 350€ (175€ pour les mineurs).

9. Actualités

- Risque d'application massive de la transaction immédiate ou des SAC (cannabis)
= Pandémie
 - Risque d'une justice routinière laissant peu de place à l'appréciation individuelle d'un magistrat
- Recours systématique à la sanction n'a aucun effet sur la consommation de drogues
= France
- Discrimination envers les personnes les plus vulnérables
 - A contre-courant des tendances actuelles