Les facteurs de criminalisation et les résistances à la décriminalisation de l'usage des drogues en Belgique. Du contrôle international aux préoccupations sécuritaires[1]

Objet et démarche de la recherche

La question de départ qui a guidé notre recherche doctorale s'est élaborée à la suite des modifications légales opérées en Belgique dans le champ pénal des drogues en 2003. Ces modifications prennent racine dans une déclaration gouvernementale adoptée en 1999, laquelle annonçait vouloir adopter une « approche en rupture avec le passé »[2] et élaborer « une politique cohérente en matière de drogues »[3], ceci afin de sortir de l'insécurité juridique créée par la directive de politique criminelle en matière de drogues de 1998[4]. Plutôt que de s'enliser dans une approche répressive qui a montré ses limites, il s'imposait, pour le gouvernement belge de mettre dorénavant l'accent sur la prévention, l'assistance, la réduction des risques et la réinsertion des usagers de drogues, le gouvernement belge précisant d'emblée que « la consommation de drogues en tant que telle ne doit pas donner lieu à une intervention pénale »[5]. De manière claire, la décriminalisation de droit de l'usage des drogues apparaissait comme horizon envisageable au tournant du 21ème siècle, après sa construction comme objet pénal tout au long du 20ème siècle.

Et pourtant, l'évolution législative ne concrétisera pas ces déclarations d'intention. Fruits d'un compromis politique délicat entre partis ne portant pas le même regard sur l'usage des drogues et ses effets sanitaires et sociaux, deux lois du 4 avril 2003 et du 3 mai 2003, un arrêté royal et une directive de politique criminelle du 16 mai 2003[6] débouchèrent sur une construction complexe dont l'effet premier sera de maintenir, au prix d'une certaine confusion, l'interdit pénal sur la détention de drogues, tout en en tempérant l'application sur le terrain. En bref, la détention de drogues constituait toujours une infraction pénale, mais ne devait plus faire l'objet de poursuites lorsque cette détention portait sur des quantités infimes de cannabis et que cette détention de cannabis était réservée à un usage personnel. La

---

[1] Sous réserve de quelques modifications, le présent article reproduit le texte de la soutenance de la thèse de doctorat défendue par l'auteur, le 12 juin 2009, aux Facultés universitaires Saint-Louis, en vue de l'obtention du grade de docteur en sciences juridiques.

[2] Déclaration gouvernementale du 14 juillet 1999.

[3] *La voie vers le XXIe siècle*, Accord de gouvernement du 7 juillet 1999.

[4] 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 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.

[5] Note politique fédérale relative à la problématique de la drogue du 19 janvier 2001, *Documents Parlementaires* (*Doc. Parl.*), Chambre des Représentants et Sénat, 2000-2001, n° 50-1059/1 et 2-635/1, p. 14.

[6] Loi du 4 avril 2003 modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes et antiseptiques, et l'article 137 du Code d'instruction criminelle, Loi du 3 mai 2003 modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes et antiseptiques, Arrêté royal du 16 mai 2003 modifiant l'arrêté royal du 31 décembre 1930 concernant le trafic des substances soporifiques et stupéfiantes et l'arrêté royal du 22 janvier 1988 réglementant certaines substances psychotropes en vue d'y insérer des dispositions relatives à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique et modifiant l'arrêté royal du 26 octobre 1993 fixant des mesures afin d'empêcher le détournement de certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes et Directive ministérielle du 16 mai 2003 relative à la politique des poursuites en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites. Tous ces instruments ont été publiés au *Moniteur Belge* (*M.B.)*, le 2 juin 2003.

transcription de cet échafaudage juridique sera laborieux, se traduira par quelques entorses au droit de la procédure pénale, comprendra de nombreuses exceptions au principe de tolérance posé quant à la consommation de cannabis et se soldera par une annulation partielle de la loi par la Cour d'arbitrage en 2004, pour violation du principe de légalité en matière pénale[7]. Le vide législatif ne fut jamais comblé et c'est, à nouveau, à travers une directive de politique criminelle, adoptée en 2005, que doivent se lire les maigres concessions pénales accordées en matière de détention de cannabis en vue d'usage.

Le bilan n'est pas neuf et avait déjà été dressé au milieu des années 1990 qui furent le témoin d'une vague de protestation sans précédent quant à la politique pénale menée à l'encontre des usagers de drogues. Ces critiques précipitèrent l'inscription de la problématique des drogues à l'agenda politique, à travers la création, en 1997, d'un groupe de travail parlementaire qui considérera que « la justice ne peut ni ne doit être le seul instrument de régulation sociale de l'usage des drogues et qu'il n'est ni utile ni efficace de vouloir tout régler par la voie pénale »[8]. Cependant, en traduisant les recommandations de ce groupe de travail dans une directive de politique criminelle, la détention de cannabis, y compris en vue d'usage personnel demeurait une priorité de politique criminelle, nécessitant sa prise en charge par l'appareil pénal.

Un premier constat s'est imposé: depuis les années 1990, la criminalisation de l'usage des drogues ne fait plus l'unanimité en Belgique, mais, malgré les messages de tolérance véhiculés à l'encontre de l'usage de drogues - et particulièrement à l'égard du cannabis -, malgré les constats récurrents de l'échec des politiques pénales et leurs effets problématiques à l'égard des usagers, en termes de stigmatisation et de marginalisation, force est de constater la timidité des réformes engrangées et l'incapacité à sortir cette problématique du champ pénal. Si l'on aménage, c'est toujours à l'intérieur du cadre pénal, *via* notamment un assouplissement de la politique des poursuites qui peut, dans certains cas, tendre à une dépénalisation de fait de la détention de certaines drogues, mais jamais plus. Sur le plan législatif, au sens formel du terme, l'interdit pénal semble indépassable.

La question est dès lors de savoir pourquoi. Comment expliquer cette difficulté à sortir du compromis pénal? Qu'est ce qui résiste ou fait obstacle à la sortie du pénal ou à la recherche d'une approche véritablement alternative en matière d'usage de drogues ?

A partir de l'analyse des débats qui entourèrent les réformes belges de 1998 et de 2003, une piste s'est dégagée : régulièrement, dans les débats politiques entourant la décriminalisation de l'usage de drogues, émerge l'argument des conventions internationales ratifiées par la Belgique. Ces dernières sont alors présentées comme obstacle majeur à toute réforme en profondeur de la réglementation en matière de drogues[9], ce qui éclairerait la timidité des

---

[7] Cour d'arbitrage, 20 octobre 2004, arrêt n°158/2004, *M.B.*, 28 octobre 2004.

[8] Rapport fait au nom du groupe de travail chargé d'étudier la problématique de la drogue, *Doc.Parl.*, Chambre des Représentants, Session 1996-1997, n°1062/3, 5 juin 1997, p. 1003.

[9] Ainsi, devant le groupe de travail parlementaire chargé d'étudier la problématique de la drogue en 1997, le ministre de la Justice, rejoint par des experts, soulignera que les Conventions des Nations Unies en matière de drogues s'opposent à toute légalisation et « qu'elles obligent en outre les autorités à prendre des mesures à l'encontre de ceux qui enfreignent l'interdiction en matière de consommation et de commerce des stupéfiants », Rapport fait au nom du groupe de travail chargé d'étudier la problématique de la drogue, *op. cit.*, p. 796. L'argument sera réitéré quelques années plus tard, en 2001, et le gouvernement belge avancera que le droit international « oblige la Belgique à opposer une réaction juridique à la détention de drogue - y compris du cannabis - pour une consommation personnelle », Note politique fédérale relative à la problématique de la drogue du 19 janvier 2001, *op. cit.*, p. 53.

réformes engrangées en Belgique, comme dans d'autres pays européens: quelles que soient les volontés en présence, la seule possibilité qui s'ouvrirait aux autorités belges, désireuses d'atténuer la réponse pénale envers les usagers de drogues, serait d'influer sur les pratiques des acteurs judiciaires sans inscrire formellement ces changements dans des instruments législatifs[10].

C'est sur base de ce constat que s'est formulé notre question de recherche : les conventions internationales constituent-elles bel et bien cet obstacle indépassable à toute politique de décriminalisation de droit des comportements entourant l'usage de drogues en Belgique ? Cette hypothèse nous a cependant très vite semblée constituer un argument plus rhétorique ou défensif que pertinent sur le plan juridique et nous a dès lors amenée à élargir le champ de notre recherche pour interroger aussi les autres facteurs qui s'opposent à la décriminalisation de l'usage.

Pour répondre à ce questionnement élargi, nous avons fait le choix d'un retour généalogique sur la construction pénale des politiques en matière de drogues pour interroger les logiques qui ont présidé à la criminalisation des drogues tant au plan international (1ère partie de la recherche) que sur la scène belge (2ème partie de la recherche). Ce retour généalogique nous a permis de mettre en lumière les différents mécanismes de production pénale à l'œuvre dans le champ des drogues qui ont tendance à se reproduire au fil du temps, ceci afin de faire émerger les résistances à la décriminalisation de l'usage de drogues en Belgique (3ème partie de la recherche). Et, au final, de constater que processus de criminalisation et résistances à la décriminalisation opèrent souvent en miroir, les arguments mobilisés à l'appui du premier étant bien souvent de même nature que ceux qui sont mis en avant pour s'opposer à la seconde.

Les facteurs de criminalisation de l'usage de drogues

Au terme de ce parcours généalogique sur la criminalisation de l'usage des drogues, qu'avons nous constaté ?

Premièrement, la criminalisation des drogues est le produit d'une construction relativement artificielle eu égard à un problème longtemps inexistant dans notre pays. Deuxièmement, le rôle central joué par les conventions internationales dans cette construction.

La drogue n'a en effet pas toujours constitué une problématique sociale dans l'histoire. On peut même dire que la drogue n'existe pas comme « problème » jusqu'à la fin du 19ème siècle. Conçues d'abord comme substances curatives et récréatives, tolérées sinon produites sans états d'âme par les puissances coloniales, les drogues ne commencent à être problématisées comme fléau social qu'au tournant du 20ème siècle. C'est en effet à cette époque qu'émerge un autre discours qui va progressivement les décrier, voire les diaboliser, et stigmatiser leurs usagers.

Le rôle moteur des Etats-Unis doit ici être souligné : c'est en effet sous l'influence d'une croisade morale très largement portée par ceux-ci que se déploie une vision dramaturgique de

[10] Le ministre de la Justice soulignera ainsi « qu'il n'est pas du tout indiqué de modifier le droit pénal dans le sens d'une dépénalisation ou d'une légalisation de la consommation de stupéfiants (…). Une bonne politique fondée sur des directives concrètes et précises peut aboutir à un nombre égal de résultats sans qu'il faille apporter des modifications législatives inacceptables au niveau international », Note politique fédérale relative à la problématique de la drogue, 20 septembre 2000 (version provisoire inédite), p. 6.

la drogue, source de maux et de déchéances multiples. Adoptée en 1912 à l'initiative des Etats-Unis et mise en œuvre par la Société des Nations, la Convention de l'opium[11] jouera un rôle de déclencheur important en faisant de la prohibition de l'opium un enjeu au plan international. Par la suite, c'est bien à travers le jeu des conventions internationales successives - 1961[12], 1971[13], 1988[14] - que s'imposera progressivement, au fil du 20ème siècle, une lecture pénale des drogues qui pèsera sur l'agenda politique des différents Etats.

Si elle se drape dans les oripeaux d'une « œuvre de portée hautement humanitaire »[15] à vocation universelle, la criminalisation des drogues est le fruit d'une construction qui, loin de traduire une démarche consensuelle, oscille entre préoccupations hygiénistes et sanitaires, défense de valeurs morales spécifiques et conflits d'intérêts économiques. L'évolution du droit international de la drogue et les discussions auxquelles donne naissance l'adoption des conventions internationales soulignent à suffisance que les regards sur la dangerosité des produits, la nécessité de contrôler leur circulation ou la volonté d'interdire leur usage ne répondent pas uniquement à des considérations de santé publique et que les approches peuvent largement différer selon les traditions culturelles, les points de vue moraux ou le souci plus prosaïque de défendre des intérêts économiques. Bien sûr, au travers des préambules des conventions internationales, les Etats clament leur intention d'œuvrer pour le bien-être social et moral des populations. Néanmoins, le dispositif de ces conventions révèle bien souvent d'autres réalités, telles que la volonté de protéger les intérêts de l'industrie pharmaceutique des pays du Nord, le souci de résister à un découpage pénal unilatéral entre la demande et l'offre en matière de drogues, considéré comme inique par les pays du Sud et, *in fine*, le poids des rapports de forces présents sur la scène internationale.

Le développement des conventions internationales va donc se révéler déterminant dans la construction d'un droit pénal de la drogue dans de nombreux Etats. Dès le début du 20ème siècle, la plupart des pays occidentaux répondront à l'invitation internationale, édictant les premières lois visant à lutter contre le trafic illicite de drogues. La Belgique ne fera pas exception et, en adoptant la loi du 24 février 1921[16], dans un environnement très consensuel, se dotera d'un arsenal particulièrement répressif en matière de drogues, tant sur le plan des incriminations que sur celui des peines ou des règles de procédure pénale. Le problème de la drogue, inexistant dans les faits, sera littéralement créé au plan juridique. Mais, en complet décalage avec la réalité sociale, la criminalisation des drogues n'aura guère de conséquences dans les pratiques avant les années 1960: le dispositif adopté en 1921 ne sera que peu appliqué à l'usager de drogues et quand celui-ci fait exceptionnellement la rencontre des autorités judiciaires, c'est plus au titre de la défense sociale et de la dangerosité potentielle

---

[11] Convention internationale de l'opium, signée à La Haye le 23 janvier 1912, *Recueil des Traités*, Société des Nations, 23 janvier 1922, vol. 8, n°222, pp. 187-207. Entrée en vigueur le 10 janvier 1920.

[12] Convention unique sur les stupéfiants de 1961, faite à New-York, le 30 mars 1961, *Recueil des Traités*, Nations Unies, 1964, vol. 520, n°7515, pp. 153-269 (version française). Entrée en vigueur le 13 décembre 1964.

[13] Convention sur les substances psychotropes signée à Vienne, le 21 février 1971, *Recueil des Traités*, Nations Unies, 1976, vol. 1019, n°14956, pp. 251-272 (version française). Entrée en vigueur le 16 août 1976.

[14] Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, signée à Vienne, le 20 décembre 1988, *Recueil des traités*, Nations Unies, 1990, vol. 1582, n 27627, pp. 209-256 (version française). Entrée en vigueur le 11 novembre 1990.

[15] Projet de loi portant approbation du Protocole visant à limiter et à réglementer la culture du pavot, ainsi que la production, le commerce international, le commerce de gros et l'emploi de l'opium, signé à New-York, le 23 juin 1953 et portant approbation de la loi du 24 février 1921, concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, *Doc. Parl.*, Sénat, 1956-1957, n°32, séance du 22 novembre 1956, p. 2.

[16] Loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, *M.B.*, 6 mars 1921.

que trahit son comportement qu'en raison d'une infraction à la loi pénale. De même, l'adoption de la loi belge du 9 juillet 1975[17] doit se lire dans le contexte du droit international et de ses évolutions, puisqu'elle vise, avant tout, à transposer la Convention de 1961 sur les stupéfiants. En demandant aux Etats d'ériger la détention de drogues en infraction pénale, la Convention de 1961 sera à l'origine de l'adoption ou de la modification de nombreuses lois européennes dans le sens d'une répression accrue des comportements entourant la consommation de drogues. Le texte international doit ainsi à nouveau se lire comme un facteur de criminalisation. Enfin, l'option répressive culminera au plan international avec l'adoption de la Convention de 1988 entièrement consacrée à la répression du trafic illicite, dans un contexte où la drogue est plus que jamais associée à la criminalité. Par cette convention, les Etats sont invités à adopter diverses initiatives législatives afin de renforcer la lutte contre le trafic illicite, qu'il s'agisse de lutter contre la criminalité organisée ou contre le blanchiment de capitaux, d'élargir le champ d'application de la confiscation, de lutter contre les précurseurs, d'autoriser les techniques particulières d'enquête ou encore, de renforcer l'entraide et la coopération judiciaire notamment sur le plan de l'extradition.

Il ne faut cependant pas surestimer le poids des conventions internationales. Si les Etats peuvent non seulement s'en distancier lorsqu'elles desservent leurs intérêts, notamment économiques, ils ont également leur agenda politique qui peut justifier l'adoption ou les orientations répressives d'un texte. Ainsi, l'ardeur répressive dont témoigne la loi du 24 février 1921 s'inscrit dans un contexte d'entre-deux guerres où discours moral et souci hygiéniste sont présents, bien que centrés sur d'autres contentieux que la drogue comme l'alcool.

De même, adoptée quatorze ans plus tard que la Convention de 1961, la loi belge de 1975 répond aussi à sa propre temporalité et le contexte socio-politique des années 1960 et 1970, marqué par un mouvement de contestation sociale important, éclaire également cette nouvelle entreprise répressive. La loi traduit ainsi l'inquiétude croissante de la classe politique face à la hausse de consommation de drogues, particulièrement du cannabis : la drogue est désormais associée à une contre-culture de jouissance et de contestation et remplace désormais l'alcool comme fléau social, prenant la place de ce dernier pour donner lieu à des amalgames classiques entre drogues et prostitution, drogues et étrangers, drogues et jeunesse délinquante. Portés par une conjoncture favorable, les Etats renforcent ainsi un dispositif répressif qui leur semble constituer le meilleur garant du maintien de l'ordre social et de la restauration des valeurs.

Et les initiatives plus récentes, telles les directives de politique criminelle de 1993[18] et de 1998 ou la réforme législative de 2003 et ses avatars, ne peuvent se lire comme la seule transposition des obligations découlant de la Convention de 1988 centrée sur le contrôle du trafic illicite. Le contexte répressif dans lequel est adoptée la Convention se fait aussi l'écho des politiques mises en place dans les pays européens. Dans un contexte où l'usager de drogues navigue entre la figure de l'individu malade à soigner et celle du coupable à punir, ces textes traduisent également les ambiguïtés et les difficultés d'un débat qui, en Belgique comme ailleurs, oscille entre remise en question d'une approche pénale des usagers et

[17] Loi du 9 juillet 1975 modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, *M.B.,* 26 septembre 1975.

[18] 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. Pour le texte de la directive, voy. le *Journal du droit des Jeunes*, 1994, n° 138, pp. 19-23.

maintien de l'interdit pénal à l'égard du « toxicomane », érigé en figure de la petite délinquance et de l'insécurité.

C'est donc, tout au long du 20ème siècle, via la construction d'un droit international des drogues et de l'imaginaire qu'il diffuse, que s'est imposée la criminalisation des drogues et de leurs usages en Belgique, comme dans d'autres pays européens.

Les résistances à la décriminalisation de l'usage de drogues

Après ce retour sur le processus de criminalisation des drogues tel qu'il se construit en contexte international pour s'imposer ensuite en Belgique, nous nous sommes penchée sur les facteurs qui s'opposent à la décriminalisation des drogues.

En effet, la criminalisation de l'usage des drogues et des comportements qui l'entourent, évidente dans le contexte de la guerre à la drogue des années 1980, ne fait plus l'unanimité à la fin du 20ème siècle et de nombreux rapports appellent à la sortie du champ pénal. Malgré la diversité des processus de dépénalisation et de décriminalisation qui s'offre aux Etats, la traduction de ces recommandations politiques en propositions de loi se montrera très frileuse. On l'a vu, les Etats concèdent, tout au plus, à l'instar de la Belgique, quelques aménagements de leur politique des poursuites et, pour ne pas s'aventurer sur le terrain de la décriminalisation, se disent souvent contraints par leurs obligations contractées au plan international.

Même si les textes internationaux, reflet de compromis étatiques quant à la forme que doit revêtir la lutte contre le trafic illicite ne sont pas exempts d'ambiguïté, l'argument des conventions internationales nous a paru peu convainquant. D'une part, les conventions internationales en matière de drogues ne font que poser un cadre et définir des orientations générales, octroyant une marge de liberté aux Etats pour transposer, dans leur ordre interne, les obligations internationales qu'elles édictent. Il apparaît ainsi que, non seulement les textes internationaux n'obligent pas spécifiquement à interdire l'usage et la détention non autorisée de drogues, à savoir à des fins non médicales, mais en outre que cette interdiction, si elle est prévue par les Etats, ne doit pas nécessairement prendre une forme pénale. On soulignera d'ailleurs que, s'il est vrai que l'interprétation dominante du droit international de la drogue par les Etats va dans le sens d'une criminalisation des comportements entourant l'usage des drogues à des fins récréatives, cette interprétation n'est pas unanime, certains pays ayant fait, à un moment ou à un autre, le choix de régimes de régulation administratifs plutôt que pénaux[19]. D'autre part, les conventions internationales prévoient régulièrement des soupapes permettant aux Etats de prendre distance avec les obligations qu'elles posent, ce dont divers Etats ont profité dans notre domaine: formulation de réserves ou de déclarations interprétatives, invocation de principes juridiques ou constitutionnels ont ainsi été mobilisés pour relativiser le caractère inconditionnel du prescrit conventionnel. Certes, on pourrait avancer que l'interprétation donnée aux textes par l'Organe international de contrôle des stupéfiants des Nations Unies va dans le sens de la criminalisation de l'usage. Mais, outre le fait que cet Organe semble privilégier une interprétation plus politique que juridique des

[19] Ainsi, par une loi du 19 novembre 2000, le Portugal a abrogé les dispositions de la loi sur les drogues qui criminalisaient l'usage, la détention et l'acquisition en vue d'usage de drogues. Ces comportements constituent désormais des infractions administratives. Pour plus de détails, voy. C. da AGRA, « Requiem pour la guerre à la drogue. L'expérimentation portugaise de décriminalisation », *Déviance et Société*, 2009, vol. 33, n° 1, pp 27-49.

obligations internationales, le poids de son interprétation unilatérale doit être relativisé: d'abord, parce que celle-ci ne peut se substituer aux interprétations étatiques; ensuite parce que cet Organe ne dispose d'aucun moyen de coercition légale, ni pour forcer les Etats à transposer les conventions, ni pour les sanctionner en cas de non-respect de celles-ci. L'autorité dont dispose l'Organe est donc de nature plus morale, notamment à travers la publicité assurée à ses rapports, que juridique.

L'argument semble dès lors plus rhétorique que juridique et le choix opéré entre plusieurs interprétations possibles sera politique, fonction des objectifs que les Etats entendent poursuivre, en l'occurrence ici, en Belgique, la légitimation du *statu quo* des politiques pénales en matière de drogues. En effet, si cet argument est avancé, c'est aussi parce qu'il permet de mettre un terme *a priori* indiscutable à un débat sur la décriminalisation de l'usage qui ne rencontre pas les faveurs du monde politique. On pourrait dire ici que l'obstacle des conventions internationales est un paravent qui permet de faire de la résistance

Mais, face à la relative inanité de cet argument, qu'est ce qui résiste à la décriminalisation de l'usage, au sens d'une opposition qui se répète sans discontinuer, malgré la récurrence de discours appelant à la sortie du champ pénal, malgré la fissure du consensus sur le compromis pénal dans le domaine des drogues?

Nous avons fait l'hypothèse que c'est ici, au-delà des textes normatifs et politiques au plan national, européen et international, le déploiement d'un imaginaire de l'insécurité associé aux usages de drogues illicites qui explique l'impossibilité de dépasser le stade de la discussion et du débat en matière de décriminalisation. A l'inverse de l'alcool, drogue socialisée, les usages de drogues illicites sont perçus comme intrinsèquement liés aux scènes de la petite délinquance et de l'insécurité, lus comme source de nuisances sociales et d'incivilités, voire comme entrée dans les circuits de la grande criminalité.

L'influence prépondérante d'un contexte sécuritaire associé à l'usage de drogues nous semble ainsi constituer le principal facteur de résistance à la décriminalisation. Et c'est sans doute ici que la circularité des arguments ayant favorisé la criminalisation et s'opposant à la décriminalisation de l'usage apparaît la plus évidente : ce sont bien souvent, à des années de distance, les mêmes types d'arguments que l'on retrouve pour justifier l'une et l'autre.

Ceci est certainement vrai sur la scène belge. Dans le contexte sécuritaire des années 1990 où la « toxicomanie » devient l'enjeu prioritaire des politiques publiques, l'usager de drogues apparaît en effet clairement comme une des principales figures de la dangerosité et de l'insécurité, justifiant d'opérer un contrôle social accru sur des populations marginales notamment à travers les directives de politiques criminelle de 1993 et de 1998. L'imaginaire autour de la drogue reste fortement présent : le produit est régulièrement mis en cause comme source de déchéance morale et l'usager prend d'office les traits du « toxicomane ». Ceci explique que, même si un discours de tolérance peut émerger à l'égard de l'usage de certaines substances, même si se profile le souci de réduire les risques sanitaires liés à l'usage clandestin de substances illicites, c'est toujours à l'intérieur du cadre pénal que se déploient les politiques alternatives.

Si, dans les années 2000, l'image de l'usager se modifie et n'est plus associé à la figure de déchéance physique et sociale véhiculée dans les années 1990, si l'usage de cannabis se généralise et se normalise, si on parle de toxicomanie généralisée englobant dorénavant drogues illicites et licites comme le tabac et l'alcool, si la pénalisation se déplace vers des

nouvelles figures de dangerosité et si la drogue ne constitue plus la préoccupation majeure des politiques répressives, elle n'en reste pas moins inscrite à l'agenda politique au nom d'une association entre usage de drogues et insécurité qui ne disparaît pas. Les concepts, institutionnalisés par les derniers textes législatifs, de consommation problématique, de nuisances publiques, de troubles à l'ordre public ou encore d'incivilités font plus que jamais de l'usage de drogues un comportement mobilisable et mobilisé pour justifier une intervention répressive qui semble dépasser la simple activation ponctuelle de la loi pénale. Il semble cependant que ce ne soit plus tant l'usage en soi qui pose problème actuellement, mais bien les circonstances dans lesquelles il s'inscrit, dès lors que ces circonstances traduisent une situation à risque.

La directive de politique criminelle de 2005[20] ou la loi de 2006[21] permettant l'arrestation administrative de personnes se trouvant publiquement sous l'influence de drogues, lorsque leur présence provoque désordre, scandale ou danger, témoignent de ce souci de mieux contrôler des populations sur la base du risque sécuritaire et des nuisances que leur comportement est susceptible d'induire sur la vie en société. Et si les dernières notes politiques mettent l'accent sur la lutte qu'il convient de mener à l'encontre de l'offre de drogues ou du tourisme de la drogue, ce n'est pas en tant que responsables de l'usage, mais des nuisances publiques liées à cet usage[22].

Cette approche en termes de gestion des risques sécuritaires n'exclut pas les précédentes et n'empêche pas dès lors un certain imaginaire de perdurer : l'usager de drogues reste associé ça et là à un délinquant à punir ou à un malade à soigner. La relation de cause à effet entre la drogue et le crime reste manifeste, comme l'illustre le regain d'intérêt que connaît l'injonction thérapeutique. Logiques punitives et thérapeutiques continuent à traverser le champ des drogues pour se renforcer mutuellement.

Bref, tout ce qui marque la différence semble mobilisable pour donner lieu, non pas à une approche globale et intégrée de la politique des drogues qui serait traversée par des modalités d'action commune, mais à une approche morcelée, qui superpose différentes logiques et contribue à la diversification et à la superposition des dispositifs de prise en charge pénale de l'usage de drogues.

Ce discours belge sur la drogue comme source d'insécurité n'est pas moins présent au plan européen. Pourtant, l'Europe n'a guère joué de rôle dans la construction du droit pénal des drogues. Entrée en scène tardivement, l'Union ne disposait, à l'origine, d'aucune base légale pour légiférer dans un domaine qui, ressortissant au champ pénal, relevait de la compétence exclusive des Etats membres. A cet égard, les Accords de Schengen[23] d'abord, les Traités de Maastricht[24] et d'Amsterdam[25] ensuite, constituent des étapes importantes, non seulement

---

[20] Directive du 25 janvier 2005 de la ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux, *M.B.*, 31 janvier 2005.

[21] Loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 28 juillet 2006 (éd. 2).

[22] Voy. le Plan national de sécurité 2008-2011, approuvée par le Conseil des ministres le 1er février 2008 et la Note de politique générale du ministre de la Justice, *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, 2008-2009, 5 novembre 2008, 50-1529/016.

[23] Convention d'application de l'Accord de Schengen relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes du 19 juin 1990, *JOCE (Journal Officiel des Communautés Européennes)*, L 239, 22 septembre 2000, p. 19. La Convention a été approuvée par la loi belge du 18 mars 1993, *M.B.*, 15 octobre 1993.

[24] Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992, entré en vigueur le 1er novembre 1993, *JOCE,* C 191, 29 juillet 1992, p. 1.

parce qu'ils consacrent une Europe plus sécuritaire, mais aussi par les compétences qu'ils octroient à l'Union européenne notamment en termes d'harmonisation des législations pénales. Et, sur le plan normatif, c'est sans doute la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne sur les éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic des drogues de 2004 qui fait figure de tournant[26]. Peu importe que les instruments adoptés et les dispositifs mis en place au plan européen ne remplissent pas les objectifs qui leur ont été assignés ou se contentent de dupliquer, avec une relative arrogance d'ailleurs, ceux mis en place au plan international en mettant dorénavant prioritairement l'accent sur l'offre de drogues. L'Europe se positionne symboliquement sur l'échiquier mondial et affiche sa volonté de contribuer à la lutte contre la drogue, consacrant à son tour une approche plus sécuritaire que socio-préventive ou sanitaire de la prise en charge de la problématique des drogues.

L'influence de l'Europe se veut avant tout politique et c'est à travers divers plans d'action et programmes stratégiques visant à lutter contre les drogues qu'elle se montrera la plus insistante pour amener les Etats à coopérer sur le plan policier et judiciaire afin de lutter contre les nouveaux défis qui l'attendent qu'il s'agisse du trafic transfrontalier, du tourisme de la drogue ou du développement des cultures illicites de cannabis.

De manière encore plus fondamentale, l'Europe pousse les Etats membres à se concerter pour coordonner leurs politiques pénales afin de tendre à une approche commune du phénomène des drogues, n'hésitant à leur demander d'assurer la cohérence de leurs politiques de poursuites en matière de drogues ou à fustiger les approches moins classiques - telles que celle existante aux Pays-Bas - comme en témoigne encore les débats récents autour des *coffee shops* dans les régions transfrontalières.

Et c'est peut-être ici le dernier enseignement à tirer de l'évolution du paysage institutionnel relatif aux drogues ces dernières années: l'Europe pèse aujourd'hui de manière croissante sur le maintien de l'interdit pénal, voire sur son renforcement en matière d'usages de drogues. Il faudra sans doute compter encore plus à l'avenir avec un acteur devenu incontournable et qui pousse à l'européanisation des politiques en matière de drogues. Si elle n'a pas joué un rôle essentiel dans la criminalisation des drogues, la politique européenne semble bien se poser aujourd'hui, en fait plus qu'en droit, en obstacle à toute forme de décriminalisation. Au point que se pose la question de savoir si l'émergence de cet acteur européen dans le champ pénal des drogues ne pourrait pas prendre le relais et devenir plus contraignant que le droit international des drogues.

Christine Guillain
Chargée de cours aux Facultés universitaires Saint-Louis

---

[25] Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1er mai 1999, *JOCE,* C 340, 10 novembre 1997, p. 1.

[26] Décision-cadre 2004/757/JAI du 25 octobre 2004 concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue, Conseil de l'Union européenne , *JOCE*, L 335, 11 novembre 2004, p. 8.