

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1996 - 1997 (*)

16 SEPTEMBRE 1997

PROPOSITION DE LOI

**visant à réglementer la production,
la distribution et la vente
du cannabis**

(Déposée par M. Vincent Decroly,
Mme Martine Schüttringer et
M. Frans Lozie)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Introduction

Ces dernières années ont illustré dramatiquement à quel point la puissance publique pouvait démissionner de son rôle de garante de l'intérêt général au profit de logiques de marché qui se développent parfois sur le mode criminel et bafouent les valeurs les plus sacrées de notre société.

Ce désinvestissement par la puissance publique de la sphère qui fonde sa légitimité est malheureusement allé de pair avec un surinvestissement des dimensions spectaculaires et matamoresques que l'on connaît à la politique répressive appliquée en matière de drogues. En ce domaine, l'Etat mime le pouvoir bien plus qu'il ne l'exerce. Les ressources qu'il consent à mettre sur le terrain sont très majoritairement allouées à la répression, certes, mais à une répression de vitrine, qui fait flèche de tout bois contre les usagers quitte à renforcer les risques sanitaires et sociaux liés à la consommation de drogues.

(*) Troisième session de la 49^{ème} législature

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1996 - 1997 (*)

16 SEPTEMBER 1997

WETSVOORSTEL

**tot regeling van de teelt,
de distributie en de verkoop
van cannabis**

(Ingediend door de heer Vincent Decroly,
mevrouw Martine Schüttringer
en de heer Frans Lozie)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Inleiding

De jongste jaren is op dramatische wijze gebleken hoe zeer de overheid tekort kan schieten als hoedster van het algemeen welzijn en vrij spel laat aan het marktdenken, dat niet zelden misdadige vormen aanneemt en onze hoogste maatschappelijke waarden met voeten treedt.

Het feit dat de Staat minder aandacht schenkt aan de sectoren waarop zijn legitimiteit is gegrondvest, is inzake drugsbeleid jammer genoeg gepaard gegaan met een uitermate overtrokken en spectaculaire repressieve aanpak. Terzake doet de Staat alsof hij de macht uitoefent veeleer dan dat hij ze werkelijk uitoefent. Haast alle aangewende middelen zijn weliswaar op bestraffing gericht, maar dat is louter oogverblindend: de gebruikers worden zonder onderscheid aangepakt, ook al dreigen de met drugsgebruik verband houdende risico's voor gezondheid en maatschappij daardoor toe te nemen.

(*) Derde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

La stigmatisation de ces cibles bien vulnérables sert les objectifs idéologiques de décideurs qui ont renoncé à s'en assigner d'autres, évaluable par exemple en termes de santé publique, de réel recul de la criminalité organisée liée au trafic ou de respect du droit des gens. L'intolérance belliqueuse des gouvernements vis-à-vis de comportements personnels des usagers cache de moins en moins la tolérance de l'Etat pour les rentables et influentes filières du trafic à grande échelle. Quelle faiblesse révélatrice que celle des moyens alloués aux cellules judiciaires et policières en charge de combattre (à armes très inégales) la criminalité organisée qui vit de ces filières !

Des données récentes démontrent pourtant l'importance et la profondeur du problème. Ainsi, le rapport d'activités de l'Office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (O.C.D.E.F.O.) pour les années 1994 à 1996 indique-t-il qu'au cours de cette période, sur 114 infractions génératrices de capitaux illicites et relevant de la criminalité organisée, 62 (54 %) consistent en des opérations de recyclage de narco-profits. Selon la communication de Monsieur l'Avocat général Jean Spreutels près la cour d'appel de Bruxelles au groupe de travail «Drogues» de la Chambre, en date du 29 février 1996 (soit après 27 mois d'activités seulement), la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) avait transmis au parquet 301 dossiers comportant des indices sérieux de blanchiment, dont 214 (71 %) concernent spécifiquement des faits de trafic de stupéfiants pour un montant de 32,8 milliards de francs.

Il faut donc que la puissance publique reprenne, dans le champ des drogues, le rôle arbitral qu'elle n'aurait jamais dû abandonner à un marché dont des segments entiers sont aujourd'hui aux mains de la grande criminalité. C'est indispensable, notamment à la lumière de la prise en otages de milliers d'usagers «aspirés» par la criminalité ou au moins compromis avec elle, ne fût-ce qu'à leur corps défendant au moment de l'achat. La réglementation est en outre la condition de réalisation d'une authentique prévention. Par elle, passent aussi nécessairement la création des conditions du «bon usage» des produits et le contrôle de leur qualité notamment.

Réglementer le cannabis n'est donc en aucun cas accepter, ni moins encore promouvoir cette drogue. C'est organiser le contrôle de sa distribution par la loi : c'est passer de la situation actuelle, où l'usage des drogues dites douces est *de facto* permis dans n'importe quelles conditions (de lieu, d'âge, de qualité, de quantité, etc.), à une situation où l'interdit est recadré, ce qui renforce sa crédibilité tout comme celle de l'Etat

De stigmatiser van die zeer kwetsbare doelwit-ten dient de ideologische oogmerken van beleids-makers die niet langer andere doelstellingen nastre-ven die wel degelijk meetbaar zijn, bijvoorbeeld op het stuk van volksgezondheid, reële terugloop van de drugsgerelateerde georganiseerde misdaad of eerbie-diging van de mensenrechten. De strijdlustige onver-draagzaamheid van de regeringen tegenover het in-dividuele gedragspatroon van de gebruikers verheelt steeds minder dat de Staat kan leven met de winst-gevende en invloedrijke filières van de grootschalige drugshandel. Veelzeggend in dat verband zijn de ka-rige middelen die worden toegekend aan gerecht en politie die het (met heel ongelijke wapens) moeten opnemen tegen de georganiseerde misdaad die van die filières leeft.

Recente gegevens hebben niettemin de omvang en de ernst van het probleem aangetoond. Zo blijkt uit het activiteitenverslag 1994-1996 van de «Centrale dienst voor de bestrijding van de georganiseerde eco-nomische en financiële delinquentie» (OCDEFO) dat van de in die periode vastgestelde 114 misdrijven die aanleiding gaven tot illegale geldverwerving en on-der de georganiseerde misdaad vallen, 62 misdrijven (54%) bestaan in het witwassen van drugsgeld. Vol-gens een mededeling die advocaat-generaal bij het hof van beroep Spreutels op 29 februari 1996 heeft afgelegd voor de «werkgroep-drugs» (toen de CFI nog maar 27 maanden aan de slag was) had de Cel voor financiële informatieverwerking (CFI) aan het par-ket 301 dossiers overgezonden die ernstige aanwij-zingen bevatten over witwasoperaties, waarvan er 214 (71 %) specifiek betrekking hadden op drugs, voor een bedrag van 32,8 miljard frank.

De overheid behoort inzake drugs dus opnieuw op te treden als scheidsrechter, een taak die ze nooit had mogen overlaten aan een markt waarvan hele seg-menten thans in handen zijn van de zware criminali-teit. Een dergelijke koerswending is noodzakelijk, vooral als men denkt aan de gijzeling van duizenden drugsgebruikers die door de misdaadgroeperingen worden «aangezogen» of er zich mee compromitteren, zij het dan willens nillens bij de aankoop. Een en ander reguleren is bovendien onontbeerlijk voor het welslagen van daadwerkelijke preventie en het stel-len van de voorwaarden voor een «intelligent» gebruik van drugs en met name de uitoefening van een kwaliteitscontrole.

Regelgevend optreden inzake het gebruik van cannabis is dus hoegenaamd niet hetzelfde als die drug aanvaarden, laat staan promoten. Alleen wordt gestreefd naar een bij wet geregelde controle op de distributie van cannabis. Bijgevolg wordt de huidige toestand, waarbij het gebruik van zogenaamde soft drugs *de facto* zonder enige voorwaarde (verkoop-punten, leeftijd, kwaliteit, hoeveelheden enzovoort)

qui le pose. C'est donc aussi réhabiliter la loi là où trop de circulaires diffusées sans débat, trop de pratiques obscures, trop d'interprétations arbitraires ont débouché sur des politiques à géométrie variable, des stratégies incohérentes, des messages contradictoires et donc sur une action publique du pouvoir politique comme du pouvoir judiciaire totalement inefficace.

C'est enfin porter un coup significatif au marché mafieux du cannabis sur l'ensemble du territoire du pays et dans une région clef du trafic de drogues européen.

Le phénomène des drogues comporte en effet une importante dimension économique internationale. Le cannabis est un produit de base dont certaines régions du Sud ou de l'Est peuvent tirer de substantielles recettes (même si l'essentiel des bénéfices revient aux trafiquants). Ces cultures sont parfois aussi, pour ces pays, des arguments dans la négociation de leur dette et/ou de leur «ajustement» économique avec le FMI. Se reprofile donc, à propos des drogues, l'enjeu politique d'échanges commerciaux justes (cours équitables des matières premières et des produits de base). Par ailleurs, des cultures alternatives doivent être mieux soutenues là où c'est souhaitable écologiquement et accepté par les cultivateurs.

Les connexions entre les phénomènes criminels que sont les trafics de drogues, d'armes, de voitures et d'êtres humains ne sont plus à démontrer. Ils apparaissent souvent dans des régions marquées par la surexploitation suicidaire des ressources environnementales et le mépris le plus cynique des ressources humaines (absence de démocratie et de protection sociale des travailleurs).

2. Constat de l'échec de la prohibition au regard de ses objectifs initiaux

Le problème des drogues croît, il ne se résorbe pas. Mâtinées ou non de dispositifs socio-médicaux ou socio-policiers, les mesures répressives appliquées jusqu'à présent au phénomène ne l'ont pas enrayé. Les objectifs des législations internationale et belge en matière de drogues (limitation de la production et de la distribution des drogues, sauvegarde de l'hygiène et de la santé publiques) ne sont pas atteints et la situation s'est même gravement détériorée. La prohibition appliquée depuis plusieurs décennies a incontestablement échoué.

is toegestaan, verlaten voor een toestand waarbij de verbodsbepalingen opnieuw duidelijk worden afgebakend, waardoor de geloofwaardigheid ervan, maar ook die van de Staat die ze oplegt, toenemen. Zo krijgt ook de wet opnieuw betekenis, want al te veel circulaires die zonder debat vooraf werden verspreid, al te veel ondoorzichtige praktijken en willekeurige interpretaties hebben geleid tot zeer onbestendige beleidslijnen, onsamenhangende keuzes en tegenstrijdige boodschappen. Als gevolg daarvan treden zowel de politieke als de gerechtelijke overheid zeer ondoeltreffend op.

Ten slotte wordt met die regelgeving allicht een forse slag toegebracht aan de maffia, die de cannabismarkt beheerst in het hele land en in een regio die een draaischijf van de Europese drugshandel vormt.

Het drugsverschijnsel heeft immers een belangrijke internationale economische dimensie. Cannabis is een basisproduct dat voor een aantal oosterse en zuiderse landen een aanzienlijke bron van inkomsten is (zelfs al gaat het gros daarvan naar de trafikanten). De cannabisteelt wordt door die landen soms ook aangevoerd als argument bij onderhandelingen met het I.M.F. over hun schuldenlast en/of over hun economische «aanpassingen». Ook inzake drugs blijkt dus andermaal de politieke noodzaak van billijke handelsbetrekkingen (correcte prijzen voor grondstoffen en basisproducten). Waar dat wenselijk is en door de landbouwers aanvaard wordt, zou voorts meer steun moeten worden verleend aan alternatieve teelten.

Het verband tussen misdaadverschijnselen als drugshandel, wapensmokkel, autozwendel en mensenhandel hoeft niet meer te worden aangetoond. Die verstrengeling duikt vaak op in regio's die gekenmerkt worden door een waanzinnige, haast suïcidale uitputting van de natuurlijke rijkdommen en een onvoorstelbaar cynisch misprijzen voor de arbeidskrachten; democratie en maatschappelijke bescherming van de werknemers zijn daar onbestaand).

2. Het verbodsbeleid kon de oorspronkelijke doelstellingen niet waarmaken

Het drugsprobleem raakt maar niet opgelost; integendeel, het neemt nog uitbreiding. Het verschijnsel kon niet tot staan worden gebracht met de tot dusver genomen repressieve maatregelen, die al dan niet vergezeld gingen van sociaal-medische of sociaal-politionele voorzieningen. De doelstellingen van de internationale en Belgische drugsregelgevingen (inperking van de drugsproductie en -verdeling, bescherming van hygiëne en volksgezondheid) werden niet gehaald en de toestand is zelfs erg verslechterd. Het decennialang gevoerde verbodsbeleid is ontegenzeggelijk mislukt.

Régie par la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, la matière des stupéfiants est insérée dans les Codes au *verbo* «art de guérir». L'objectif de cette loi est et reste d'autoriser le gouvernement à réglementer et à surveiller, dans l'intérêt de l'hygiène et de la santé publique, l'importation, l'exportation, la fabrication, le transport, la détention, la vente et l'offre en vente, la délivrance et l'acquisition à titre onéreux ou à titre gratuit des substances qui seront visées dans pas moins de 28 arrêtés royaux promulgués de 1930 à 1994.

Cette loi prise dans l'intérêt de la santé publique ne concerne cependant pas le consommateur, l'usager de drogue ou le toxicomane; elle ne vise que le trafic de substances, notamment stupéfiantes.

Déjà en 1919, la Belgique avait ratifié la Convention internationale de l'opium du 23 janvier 1912 dont le but était de délimiter la production et la distribution de l'opium, de la morphine, de l'héroïne et de la cocaïne.

Jusqu'aux années '60 environ, l'objectif de notre législation était la répression du trafic : ce qu'il convenait de réglementer était la production, l'exportation, l'importation, l'achat et la vente d'une série de substances considérées comme dangereuses pour la santé publique.

A partir des années '60 et sous l'impulsion de la Convention unique passée à New-York le 30 mars 1961, il s'est agi aussi de réprimer «l'abus» de ces substances dont faisait partie, dès la première heure, le cannabis. Saisissant cette opportunité de poursuivre et de condamner les usagers de stupéfiants, le législateur va frapper des mêmes peines l'usager d'un gramme de cannabis ou le dealer de 100 grammes d'héroïne.

Les objectifs déclarés de la loi du 9 juillet 1975, à savoir la diminution du trafic de stupéfiants et par voie de conséquence l'éradication de l'usage abusif ou non de ces mêmes stupéfiants, ne sont pas atteints; les statistiques révèlent en effet un accroissement constant du trafic de tous les stupéfiants ainsi que l'apparition de nouvelles drogues de synthèse.

L'augmentation des saisies de drogue par la police ne semble influencer en rien la progression du marché. C'est dire combien ces saisies sont insignifiantes au regard des quantités produites. En Europe, 211 tonnes de cannabis furent saisies en 1988, 247 tonnes en 1989 et 465 tonnes en 1990 selon la commis-

Het aspect «drugs» wordt geregeld bij de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingstoffen en antiseptica. Die wet staat in de Wetboeken onder het lemma «geneeskunst». Ze had en heeft tot doel de regering in het belang van de hygiëne en de volksgezondheid te machtigen regelgevend op te treden en toezicht uit te oefenen inzake «de invoer, uitvoer, vervaardiging, het vervoer, het bezit, de verkoop en het te koop stellen, het afleveren of aanschaffen, mits betaling of kosteloos» van de stoffen die zijn bedoeld in niet minder dan 28 (tussen 1930 en 1994) uitgevaardigde koninklijke besluiten.

Deze in het belang van de volksgezondheid uitgevaardigde wet houdt evenwel geen rekening met de gebruiker, drugsgebruiker of drugsverslaafde; ze heeft alleen betrekking op de handel in stoffen, met name verdovende middelen.

Al in 1919 is België overgegaan tot de bekrachtiging van de Internationale opiumovereenkomst van 23 januari 1912, die ertoe strekte de productie en de distributie van opium, morfine, heroïne en cocaïne af te bakenen.

Tot omstreeks de jaren zestig was het er de wetgever om te doen de handel te bestraffen; er moest regelgevend worden opgetreden ten aanzien van de productie, uitvoer, invoer, aankoop en verkoop van stoffen die als een gevaar voor de volksgezondheid werden beschouwd.

Vanaf de jaren zestig en onder impuls van het op 30 maart 1961 te New York opgemaakte Enkelvoudig Verdrag, wou men ook bestraffend optreden tegen het wangebruik van die stoffen, waaronder met een cannabis gerekend werd. De wetgever heeft de gelegenheid te baat genomen om de drugsgebruikers te vervolgen en te veroordelen, zodat iemand die een gram cannabis gebruikte en iemand die 100 gram herone dealde, op dezelfde wijze werd bestraft.

De uitdrukkelijk omschreven oogmerken van de wet van 9 juli 1975, met name de terugdringing van de drugshandel en bijgevolg de uitroeijing van het al dan niet rechtmatige gebruik van diezelfde verdovende middelen, werden niet eens bereikt; de statistieken wijzen immers op een constante toename van de handel in alle verdovende middelen alsmede op het verschijnen van nieuwe synthesesdrugs.

Het toenemende aantal inbeslagnemingen van drugs door de politie lijkt de verdere groei van de markt hoegenaamd niet te beïnvloeden, wat bewijst dat die inbeslagnemingen in het niet verzinken bij de omvang van de productie. Volgens de parlementaire onderzoekscommissie naar de wijze waarop de

sion parlementaire d'enquête sur la diffusion dans les pays de la Communauté européenne de la criminalité organisée liée au trafic de drogues...

Faute de s'abattre sur les trafiquants, la répression a très rapidement amené une surpopulation pénitentiaire due à l'augmentation constante des mandats d'arrêt et des peines infligés pour l'essentiel à des consommateurs-revendeurs, voire à de simples usagers. Selon le Service de politique criminelle du ministère de la Justice, en 1994, «22 % des condamnations à une peine d'emprisonnement ferme en matière de stupéfiants concernaient des faits de consommation sans autre infraction (ni de trafic, ni de droit commun)». Loin d'éradiquer le phénomène, la répression a donc jeté en prison toute une catégorie de citoyens qui, aux dires du personnel pénitentiaire et des directions, n'ont rien à y faire. Elle a fini par introduire la drogue à l'intérieur de la prison, qui est devenue l'un des lieux de notre société où la pression à la consommation de drogues est la plus violente.

Malgré les recommandations des conventions internationales, la Belgique n'a, à aucun moment, mis sur pied les infrastructures sanitaires, sociales, psychologiques quantitativement et qualitativement vraiment adaptées à la prise en charge des personnes toxicomanes.

3. Effets pervers de la prohibition

La prohibition des drogues a par ailleurs généré une impressionnante série d'effets pervers dans le champ de l'économie, de la sécurité publique et des pratiques judiciaires et policières.

a) La prospérité croissante des organisateurs criminels de circuits économiques parallèles

C'est la prohibition qui, par la simple loi du marché, est à l'origine de l'augmentation faramineuse du prix des drogues. Les profits gigantesques générés par le trafic de ces produits se mesurent en centaines de milliards de dollars (le chiffre d'affaire annuel du trafic de drogues se monterait à quelque 300 milliards de dollars, dont près de la moitié sont réalisés en Europe et aux Etats-Unis).

La réinjection de ces profits dans les circuits financiers dits propres permet à certains narco-trafiquants de contrôler des secteurs entiers de l'économie. Pablo Escobar entendait personnellement éponger la dette extérieure de la Colombie, soit une ardoise de 17 milliards de dollars.

met de drugshandel verbonden georganiseerde misdaad optreedt in de Europese Unie, werd in Europa in 1988, 1989 en 1990 respectievelijk 211, 247 en 465 ton cannabis in beslag genomen.

Doordat de beteugeling niet eenzijdig op de drugshandelaars werd toegespitst, raakten de gevangenis binnen de kortste keren overvol door de constante stijging van het aantal aanhoudingsbevelen en het aantal opgelegde straffen. Het gros van die nieuwe gevangenispopulatie bestaat dan ook uit gebruikers-dealers, zelfs uit gewone gebruikers. Volgens de Dienst strafrechtelijk beleid van het ministerie van Justitie had 22 % van de in 1994 in drugszaken uitgesproken veroordelingen tot een gevangenisstraf zonder uitstel betrekking op het gebruik zonder enig bijkomend misdrijf (noch inzake handel, noch gemeenschappelijk). Het bestraffingsbeleid heeft het verschijnsel dus zeker niet uitgeroeid; wel heeft het tot gevolg gehad dat een hele categorie burgers in de gevangenis belandden hoewel zij daar volgens het personeel en het bestuur van de strafinrichtingen niets te zoeken hebben. Dat beleid heeft er uiteindelijk ook toe geleid dat drugs binnengesmokkeld worden in de gevangenis, die tegenwoordig een van de plaatsen is waar het sterkst wordt aangezet tot drugsgebruik.

Ondanks de aanbevelingen van de internationale overeenkomsten werd in België nooit werk gemaakt van een sanitaire, sociale en psychologische infrastructuur die kwantitatief en kwalitatief werkelijk geschikt is voor de opvang van drugsverslaafden.

3. Kwalijke neveneffecten van het verbodsbeleid

De verbodsbeleid inzake drugs heeft een indrukwekkende reeks kwalijke neveneffecten gehad op het gebied van de economie, de openbare veiligheid en de gerechtelijke en politieke praktijken.

a) De toenemende rijkdom van de misdadigers die parallelle economische circuits opzetten

Alleen al wegens de wet van vraag en aanbod heeft de prohibitie in een fabelachtige stijging van de drugsprijzen geresulteerd. De kolossale winsten uit de drugshandel lopen in de miljarden dollar (de huidige jaaromzet zou zowat 300 miljard dollar bedragen, waarvan de helft in Europa en de Verenigde Staten wordt gegenereerd).

De overheveling van die winsten naar de zogenaamde financiële bovenwereld brengt mee dat bepaalde drugsbaronnen hele sectoren van de economie controleren. Pablo Escobar wou zelf de buitenlandse schuld van Colombia, zijnde 17 miljard dollar, delgen.

Le prix de vente sur les marchés américains et occidentaux permet une surexploitation accrue des paysans du tiers monde, qui vendent les produits de base comme l'opium, la coca ou le cannabis à des prix dérisoires.

La drogue pousse souvent dans les régions politiquement les plus instables du globe et sert souvent de monnaie d'échange contre des armes.

b) Des problèmes de sécurité publique générés par la prohibition

Affirmant que la drogue n'est pas interdite parce qu'elle est dangereuse mais qu'elle est dangereuse parce qu'elle est interdite, M. Georges Apap (procureur de la République à Valence) soulignait déjà le deuxième effet pervers de la prohibition, l'apparition d'une délinquance spécifique liée au besoin de produits très chers consommés par des couches de la population qui n'ont pas les moyens de se les procurer.

La prohibition a donc également comme conséquence de stigmatiser et d'exclure socialement des citoyens qu'elle (r)envoie dans la délinquance et dans la clandestinité. Ceux d'entre nous qui sont les plus démunis au plan économique, social, ou familial connaîtront, après la galère, le circuit judiciaire et pénitentiaire, le casier judiciaire et donc une exclusion plus dramatique sans doute que celle qui a présidé à leur première prise de produits interdits.

Il est réducteur de penser que le problème des stupéfiants est un problème d'offre, il serait bon également de s'interroger sur les raisons de la demande.

c) Une évolution législative préoccupante

La loi du 9 juillet 1975 instaure, outre une aggravation exceptionnelle des peines, toute une série de dérogations au droit commun. Elle introduit en effet de nouvelles infractions comme l'incitation à l'usage (que la jurisprudence étend au prêt d'une cigarette de haschisch). Elle augmente les peines et les amendes, allant jusqu'aux peines de travaux forcés de 15 à 20 ans. Elle vise les médecins et les paramédicaux. Elle instaure de nouvelles peines de confiscation. Elle incite à la délation (article 6). Elle remet en cause le principe de l'inviolabilité du domicile (y compris pour quelques grammes de haschisch) en permettant des perquisitions à toute heure du jour ou de la nuit, là où seraient entreposés des stupéfiants ou là où il serait fait usage en groupe de ces substances (article 7). Elle crée au mépris de l'article 54 du Code pénal

De verkoopprijs op de Amerikaanse en de westerse markten zet de deur wijd open voor een nog grotere uitbuiting van de boeren uit de derde wereld, die de basisproducten (opium, coca of cannabis) tegen bijzonder lage prijzen verkopen.

De meeste grondstoffen voor drugs groeien in 's werelds politiek minst stabiele streken en worden vaak als ruilmiddel aangewend om wapens te verwerven.

b) Problemen op het vlak van de openbare veiligheid ten gevolge van het verbodsbeleid

Met zijn stelling dat drugs niet verboden zijn omdat ze gevaarlijk zijn, maar dat ze gevaarlijk zijn omdat ze verboden zijn, beklemtoonde de heer Georges Apap (procureur van de Republiek te Valence(F)) reeds het tweede kwalijk neveneffect van de prohibitie, namelijk het opduiken van een specifieke vorm van misdaad die te wijten is aan de behoefte bij bepaalde lagen van de bevolking om zeer dure aankopen te doen, hoewel ze daar de middelen niet voor hebben.

Dat verbod heeft dus ook tot gevolg dat bepaalde burgers worden gestigmatiseerd en maatschappelijk uitgesloten; ze worden (opnieuw) naar de misdaad of de clandestiniteit gedreven. De economisch, maatschappelijk of familiaal minst gegoeden onder ons zullen na al hun ellende in aanraking komen met het gerecht en de gevangenis en ze zullen moeten leven met een strafblad, wat aanleiding zal geven tot een nog radicaler uitsluiting dan die welke hen ertoe heeft aangezet voor het eerst naar verboden producten te grijpen.

Beweren dat het probleem van de verdovende middelen een probleem van aanbod is, zou een te sterke vereenvoudiging zijn. Men mag ook de vraagzijde niet uit het oog verliezen.

c) Een verontrustende ontwikkeling in de wetgeving

In de wet van 9 juli 1975 worden, naast een uitzonderlijke verzwarende van de straffen, een hele reeks afwijkingen op het gemeenrecht ingesteld.

In die wet worden immers nieuwe misdrijven ingevoerd zoals de aansporing tot het gebruik (dat de rechtspraak uitbreidt tot het aanbieden van een hasjsigaret). De straffen en de geldboetes worden opgetrokken ; zo zijn straffen van 15 tot 20 jaar dwangarbeid mogelijk. De wet heeft betrekking op artsen en paramedici. In de wet worden tevens nieuwe straffen inzake inbeslagneming uitgewerkt. Ze spoort aan tot verklikking (artikel 6). Ze zet het beginsel van de onschendbaarheid van de woning op de heling (zelfs voor een paar gram hasj) door huiszoekingen op elk moment van de dag of de nacht toe te staan op plaatsen waar verdovende middelen zouden zijn

une nouvelle catégorie de délinquants, celle de récidiviste spécifique (article 5).

Les articles 42, 43 et 505 du Code pénal, modifiés par la loi du 17 juillet 1990 sur le blanchiment, illustrent aussi ces dérives impressionnantes. On pensait que la levée du secret bancaire et la remise en cause radicale des paradis fiscaux et des «sociétés écrans» allaient être décrétées dans certains cas et faire apparaître l'argent «sale». Pas du tout, le législateur a préféré la «confiscation des avantages patrimoniaux tirés des infractions». Dans les faits, l'article 505 du Code pénal permettra plus facilement de poursuivre du chef de recel un travailleur touchant une rémunération «en noir», qu'un banquier qui accueille les millions d'un insoupçonné trafic de drogue. Mais la pratique ira plus loin encore : les rares poursuites visent des parents (souvent maghrébins) qui ont acquis un immeuble en ne sachant pas toujours faire la preuve des revenus investis et dont les enfants ont été condamnés pour «trafic» de drogue.

Enfin, le 18 mars 1993, la Belgique a approuvé la Convention du 19 juin 1990 d'application de l'Accord de Schengen, dont l'article 54 dispose qu'«une personne qui a été définitivement jugée par une Partie contractante ne peut pour les mêmes faits, être poursuivie par une autre Partie contractante». Rien de plus normal quant à l'application du principe *non bis in idem*.

Ce principe, garanti par l'article 13 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, est érodé par la circulaire ministérielle du 24 avril 1995 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale, qui confirme la rigoureuse application en droit belge de l'article 36 de la Convention unique du 30 mars 1961, selon lequel, en matière de trafic de stupéfiants, «chacune des infractions (...) sera considérée comme une infraction distincte si ces infractions sont commises dans des pays différents».

d) Une inquiétante dérive des pouvoirs exécutif et judiciaire

Le 26 mai 1993, sous la présidence du ministre de la Justice, le collège des procureurs généraux a rédigé une circulaire sur le traitement des dossiers établis à charge d'usagers de drogue. Des pouvoirs exorbitants, concrétisés dans la loi sur la médiation pénale, sont laissés aux forces de police avant toute

opposés ou pour la destruction des objets saisis, ou opeslagens of waar de bedoelde stoffen in groep zouden worden gebruikt (artikel 7). Ze creëert in weerwil van artikel 54 van het Strafwetboek een nieuwe categorie misdadigers, namelijk de specifieke recidivist (artikel 5).

De artikelen 42, 43 en 505 van het Strafwetboek, gewijzigd bij de wet van 17 juli 1990, die verband houdt met witwaspraktijken, illustreren eveneens die indrukwekkende ontsporingen. Er werd gehoopt dat in bepaalde gevallen de opheffing van het bankgeheim en de radicale aanpak van de belastingparadijzen en de «papieren vennootschappen» zou worden bevolen teneinde «vuil» geld aan het licht te brengen. De wetgever heeft integendeel de voorkeur gegeven aan «de verbeurdverklaring van vermogensvoordelen uit misdrijven verkregen». In de praktijk betekent zulks dat het op grond van artikel 505 van het Strafwetboek gemakkelijker is een «in het zwart» vergoede werknemer te vervolgen wegens heling dan een bankier die de miljoenenopbrengst van een onverdachte drugshandel aanvaardt. Maar in de praktijk gaat het nog een stap verder: de weinige vervolgingen zijn gericht tegen ouders (vaak Noord-Afrikanen) die een onroerend goed hebben verworven en daarbij geen bewijs kunnen voorleggen ter staving van de daarvoor geïnvesteerde inkomsten en wier kinderen werden veroordeeld wegens drugshandel.

Ten slotte is België op 18 maart 1993 overgegaan tot de goedkeuring van de Overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van het Akkoord van Schengen; artikel 54 daarvan bepaalt dat «een persoon die bij onherroepelijk vonnis door een Overeenkomstsluitende Partij is berecht door een andere Overeenkomstsluitende Partij niet (kan) worden vervolgd ter zake van dezelfde feiten». Niets is logischer in het licht van het *non bis in idem*-beginsel.

Dat in artikel 13 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering vastgelegde beginsel wordt ondergraven door de ministeriële circulaire van 24 april 1995 betreffende de gerechtelijke samenwerking in strafzaken. Die circulaire bevestigt immers de strikte toepassing in Belgisch recht van artikel 36 van het Enkelvoudig Verdrag van 30 maart 1961. Volgens dat verdrag worden, inzake handel in verdovende middelen, de «strafbare feiten, indien deze in verschillende landen zijn begaan, als afzonderlijke strafbare feiten beschouwd».

d) Een zorgwekkende ontsporing van de uitvoerende en de rechterlijke macht

Op 26 mei 1993 heeft het college van procureurs-generaal, onder het voorzitterschap van de minister van Justitie, een circulaire opgesteld betreffende de behandeling van ten laste van drugsgebruikers opgestelde dossiers. De politiediensten krijgen buitensporige bevoegdheden, die concreet gestalte krijgen

intervention du procureur du Roi. A ce dernier, on rappelle cependant qu'aucun dossier ne pourra faire l'objet d'un classement sans suite immédiat et qu'il n'y a pas lieu de faire des différences selon le type de drogue en cause.

La directive prévoit également un classement sans suite, mais moyennant soit une admonestation policière, soit un renvoi à un service d'aide aux toxicomanes. Elle laisse à des policiers dont ce n'est pas la mission le soin de décider d'un traitement psychomédical. Elle institue aussi une probation prétoirienne, c'est-à-dire la subordination du classement sans suite à l'engagement que prend l'intéressé de respecter diverses conditions (par exemple, accepter des contrôles, rechercher assidûment un emploi, occuper activement ses loisirs, résider en un lieu convenu, suivre un traitement médical, etc.)

Les atteintes aux droits de l'homme sont évidentes : sur quelle base légale se fonde l'identification des auteurs, le droit reconnu aux parquets de fichier une partie de la population, la subordination d'un classement à des conditions qui tiennent à la vie privée et qui supposeraient en cas d'acceptation que l'intéressé avoue les faits qui lui sont reprochés ?... Pierre angulaire de notre système judiciaire, le débat contradictoire est ici soigneusement évité, l'usager de stupéfiants se retrouvant face à une autorité de police.

e) *De très contestables pratiques policières*

Infiltrer le milieu des usagers pour en principe remonter jusqu'aux pourvoyeurs de drogue a été prôné et encouragé. Ces infiltrations n'ont permis que très rarement l'arrestation d'un grand trafiquant, mais elles ont avalisé une politique de provocation à la commission du délit par des indicateurs ou des policiers en civil, notamment lors d'opérations de pseudo-achats. Dans ce cas, il existe toujours un dossier auquel le prévenu n'a pas accès (dénonciateurs anonymes que la défense ne pourra jamais confondre au cours d'un débat contradictoire puisque les indicateurs doivent être protégés et que l'opération de pseudo-achat est confidentielle par excellence).

Les services de police sont pourtant bien souvent eux-mêmes manipulés par des indicateurs qui règlent ainsi à peu de frais leurs propres comptes. La personne toxicomane est donc livrée à l'arbitraire le plus total des forces de police : chantage à la cure, chantage à la délation, provocation à la commission de délits sans contrôle ni d'un magistrat ni *a fortiori* d'un avocat.

in de wet op de bemiddeling in strafzaken, vóór enige tussenkomst van de procureur des Konings. Die laatste wordt er echter aan herinnerd dat geen enkel dossier onmiddellijk kan worden geseponeerd en dat geen onderscheid mag worden gemaakt volgens het soort drugs.

De richtlijn voorziet eveneens in een seponering, maar mits er een politionele vermaning of een verwijzing naar een hulpdienst aan drugsverslaafden komt. Aan politieagenten, die daarvoor eigenlijk niet bevoegd zijn, wordt de zorg gelaten over een psychisch-medische behandeling te beslissen. In de richtlijn wordt tevens een rechterlijke probatietijd ingesteld; dat wil zeggen dat de seponering afhangt van het engagement van de betrokkene om diverse voorwaarden in acht te nemen, zoals controles aanvaarden, ijverig een betrekking zoeken, zijn vrije tijd actief invullen, op een overeengekomen plaats verblijven, een medische behandeling volgen enzovoort.

De schendingen van de mensenrechten zijn overduidelijk: wat is de wettelijke grondslag waarop de identificatie van de daders is gebaseerd, het recht van de parketten fiches bij te houden over een deel van de bevolking, het verbinden van een seponering aan voorwaarden op het vlak van het privé-leven en die ervan uitgaat dat de betrokkene, ingeval hij die aanvaardt, de feiten die hem ten laste worden gelegd, erkent? ... De hoeksteen van ons gerechtelijk systeem, het debat op tegenspraak, wordt hier zorgvuldig uit de weg gegaan; de drugsgebruiker komt oog in oog met een politiedienst te staan.

e) *Uiterst betwistbare politionele praktijken*

De infiltratie van het milieu der drugsgebruikers, in principe om de drugsleveranciers op het spoor te komen, werd voorgestaan en aangemoedigd. Die infiltraties hebben evenwel slechts zelden tot de aanhouding van een drugsbaron geleid, maar stimuleerden wel het beleid dat erin bestond tipgevers of politieagenten in burger een misdrijf te doen uitlokken, met name naar aanleiding van pseudo-aankopen. In dat geval bestaat er steeds een dossier waar-toe de gedetineerde geen toegang heeft (anonieme verklikkers die door de verdediging nooit in het nauw kunnen worden gedreven tijdens een debat op tegenspraak, aangezien de tipgevers dienen te worden beschermd en de pseudo-aankoop in wezen een uiterst vertrouwelijke operatie is).

De politiediensten worden evenwel vaak zelf gemanipuleerd door tipgevers die zo op een goedkope manier hun eigen rekeningen vereffenen. De drugsverslaafde is daardoor overgeleverd aan de grootste willekeur van de politiediensten: chantage met ontwenningsskuren, chantage met verklikking, uitlokking van wanbedrijven zonder controle van een magistrat of *a fortiori* van een advocaat.

L'on prononce des condamnations sur base de jurisprudences divergentes selon l'arrondissement judiciaire concerné. Elles sont parfois motivées par le fait qu'il n'y a pas lieu de mettre en doute la parole des policiers. Voilà qui pose de réelles et graves questions d'équité.

4. Marge de manoeuvre politique et juridique dont la Belgique dispose pour modifier la législation.

a) *Marge d'action politique*

Les arguments avancés par les partisans du *statu quo* en matière de politique des drogues décrivent en général la Belgique comme un pays qui s'isolerait si elle réglementait le cannabis. Ces arguments sont de mauvaise foi. La plupart des pays d'Europe ont connu des changements législatifs ou des tentatives de dépénalisation prétorienne qui montrent qu'il existe de réelles marges d'action politique.

Ainsi l'Italie, après un référendum en avril 1993, a-t-elle dépénalisé la possession et l'usage personnel de drogues légères ou dures. L'Espagne a voté en 1983 une loi dépénalisant la consommation de drogue à titre individuel, même si depuis 1992 une amende en punit la consommation dans les lieux publics. On connaît la politique prétorienne des Pays-Bas, qui autorisent la vente et la détention de quantités limitées de haschisch, alors que la Suisse tente un essai de distribution contrôlée d'héroïne et que le tribunal fédéral helvétique estime que le haschisch n'est guère plus dangereux pour la santé que l'alcool ou le tabac.

Au nom de l'égalité des citoyens devant la loi, la cour constitutionnelle allemande a estimé, le 28 avril 1994, que la consommation et la détention d'une petite quantité de cannabis ne devaient plus être passibles de poursuites judiciaires (les fumeurs de tabac ou les buveurs d'alcool peuvent s'adonner à leur vice, eux, en toute impunité). Même la commission d'enquête du Parlement européen, installée en 1991, a rendu un rapport n'excluant pas la légalisation des drogues et demandant la dépénalisation de la possession de stupéfiants pour usage personnel. Le 23 mai 1996, la Chambre des députés du Grand-Duché du Luxembourg invitait le gouvernement «à initier une coordination des politiques de lutte contre la toxicomanie au niveau des pays du Benelux», «à développer avec la Belgique et les Pays-Bas un programme de mesures communes de libéralisation du cannabis et de ses dérivés, de distribution contrôlée des opiacés et de la cocaïne, d'offres thérapeutiques et d'échange d'informations sur les modèles locaux d'aide aux toxicomanes».

Per rechterlijk arrondissement geldt bij veroordelingen een andere jurisprudentie. Bij sommige veroordelingen voert men het argument aan dat er geen reden is om politiemensen niet op hun woord te geloven. Zulks doet reële en ernstige problemen rijzen op het vlak van een billijke rechtsbedeling.

4. Politieke en juridische speelruimte waarover België beschikt om de wetgeving te wijzigen

a) *Speelruimte op het vlak van de concrete beleidsvoering*

De voorstanders van een *status quo* inzake drugsbeleid voeren doorgaans aan dat België geïsoleerd zou raken mocht ons land een regelgeving voor cannabis uitwerken. Die argumenten berusten op kwade trouw. In de meeste Europese landen werden wetswijzigingen doorgevoerd of werden pogingen ondernomen om deze feiten tot elke prijs uit het strafrecht te lichten, wat op een reële speelruimte op het vlak van de concrete politieke beleidsvoering wijst.

Zo heeft Italië, na een referendum in april 1993, het bezit van soft of hard drugs en het persoonlijk gebruik daarvan uit het strafrecht gehaald. In 1983 keurde Spanje een wet goed waardoor individueel gebruik van drugs niet langer strafbaar was, ook al wordt drugsgebruik in openbare gelegenheden sinds 1992 gestraft met een geldboete. Het door Nederland op dat vlak gevoerde voortvarende beleid is genoegzaam bekend: verkoop en bezit van beperkte hoeveelheden hasj zijn er toegestaan. Voorts loopt in Zwitserland een proefproject voor de gecontroleerde verdeling van heroïne en is de federale Zwitserse rechtbank van oordeel dat hasj nauwelijks gevaarlijker voor de gezondheid is dan alcohol of tabak.

Op grond van het principe dat alle burgers gelijk zijn voor de wet, heeft het Duitse grondwettelijk hof op 28 april 1994 geoordeeld dat voor het gebruik en het bezit van beperkte hoeveelheden cannabis geen gerechtelijke vervolging meer zou worden ingesteld (wie tabaksproducten rookt of alcohol drinkt, kan zich namelijk wel volkomen ongestraft aan zijn slechte gewoonte overgeven). Zelfs het verslag van de in 1991 in het Europees Parlement ingestelde onderzoekscommissie sloot de legalisering van drugs niet uit, en vroeg om het bezit van verdovende middelen voor persoonlijk gebruik niet langer strafbaar te stellen. Op 23 mei 1996 vroeg de Kamer van volksvertegenwoordigers van het Groothertogdom Luxemburg de regering «binnen de Benelux een coördinatie tussen de diverse beleidsopties inzake de bestrijding van drugsverslaving op gang te brengen» en «samen met België en Nederland een programma uit te werken met gemeenschappelijke maatregelen inzake de liberalisering van cannabis en cannabisderivaten, inzake de gecontroleerde verdeling van

Une manifestation nationale en vue de légaliser le cannabis et de discuter des autres drogues a réuni le 16 novembre 1996 plusieurs milliers de participants à Bruxelles, ce qui traduit une réelle prise de conscience citoyenne du problème et une demande de changement de politique.

b) Conformité de la présente proposition aux conventions internationales

Avec de nombreux experts néerlandais, canadiens et australiens, nous défendons l'idée qu'une législation réglementant le cannabis ne contreviendrait nullement aux normes internationales en vigueur : la modification des conventions est donc souhaitable, mais non indispensable. Les exceptions à la prohibition générale qui figurent à l'article 4, c) de la Convention unique du 30 mars 1961 permettent d'instaurer un système de réglementation : les termes «fins médicales et scientifiques» incluent la notion de «protection de la santé publique» telle qu'elle se retrouve à l'article 22 de la Convention unique. Or, la protection de la santé publique commande la fin de la prohibition du cannabis vu les effets pervers sanitaires de cette prohibition (consommation de produits de mauvaise qualité, consommation non régulée socialement vu la marginalisation des usagers, etc.)¹

Nous proposons concrètement de donner substance, en droit belge, à l'article 28. 1. de la Convention unique qui dispose que : «si une Partie autorise la culture de la plante de cannabis en vue de la production de cannabis ou de résine de cannabis, elle lui appliquera le régime de contrôle prévu à l'article 23 en ce qui concerne le contrôle du pavot à opium».

¹ Cfr Mario LAP, «Response To The Report On 1992 By The International Narcotics Control Board», «About Nederweed And Coffeshops» et «Recent Changes In The Dutch Cannabis Trade: The Case For Regulated Domestic Production», «Concept Cannabiswet met bijbehorende Memorie van Toelichting» (Netherlands Institute on Alcohol and Drugs, 1992) et «Een vergunningstelsel voor cannabis» (Justitiële Verkenningen, 19, 11-118, 1992) ; Herman WOLTRING, «Examining Existing Drugs Policies : The 1988 UN Convention Helper Hindrance» cité dans le rapport fait à la Commission du Sénat canadien sur les affaires légales et constitutionnelles le 14/12/1995 par Glenn GILMOUR, «The International Covenants Prohibiting Drugs Activities».

opiumderivaten en van cocaïne, inzake het therapeutisch aanbod en de informatie-uitwisseling over de plaatselijke modellen van hulpverlening aan drugsverslaafden.» (vert.)

Op 16 november 1996 namen aan een nationale betoging in Brussel voor de legalisering van cannabis en het op gang brengen van een discussie over andere drugs, vele duizenden mensen deel, wat erop wijst dat de burger zich werkelijk rekenschap geeft van het probleem en een koerswijziging in het beleid vraagt.

b) Overeenstemming van dit voorstel met de internationale verdragen

Samen met tal van deskundigen uit Nederland, Canada en Australië, staan wij achter de idee dat een regelgeving inzake cannabis geenszins strijdig is met de vigerende internationale normen: een wijziging van die verdragen is dus wel wenselijk, maar niet absoluut noodzakelijk. De uitzonderingen op het algemeen verbod, die zijn vermeld in artikel 4, c) van het Enkelvoudig Verdrag van 30 maart 1961, maken het mogelijk regelgevend op te treden : de termen «geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden» impliceren het in artikel 22 van het Enkelvoudig Verdrag vermelde begrip «bescherming van de volksgezondheid». Welnu, gelet op de kwalijke gevolgen van het cannabisverbod voor de gezondheid (consumptie van producten van slechte kwaliteit, consumptie zonder sociale controle, aangezien de gebruikers in de marge leven enz.)¹ moet de bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk tot de opheffing van het verbod op cannabis leiden.

Concreet stellen wij voor artikel 28.1. van het Enkelvoudig Verdrag ook in het Belgisch recht in te voeren. Dat artikel bepaalt het volgende: «Indien een Partij de verbouw van een cannabisplant toelaat voor de productie van cannabis of cannabis-hars, past zij daarop toe de bepalingen van toezicht van artikel 23 met betrekking tot het toezicht op de papaver.»

¹ Cf. Mario LAP, «Response To The Report On 1992 By The International Narcotics Control Board», «About Nederweed and Coffeshops» en «Recent Changes In The Dutch Cannabis Trade: The Case For Regulated Domestic Production», «Concept Cannabiswet met bijbehorende Memorie van Toelichting» (Netherlands Institute on Alcohol and Drugs, 1992) en «Een vergunningstelsel voor cannabis» (Justitiële Verkenningen, 19, 11-118, 1992); Herman WOLTRING, «Examining Existing Drugs Policies: The 1988 UN Convention Helper Hindrance», waarnaar wordt verwezen in het verslag over de aangelegenheden op wettelijk en grondwettelijk vlak, dat op 14.12.1995 ten behoeve van de commissie van de Canadese Senaat werd opgesteld door Glenn GILMOUR, met als titel: «The International Covenants Prohibiting Drugs Activities».

Cet article 23 prévoit la création d'un Organisme national de l'opium pour les Etats qui autorisent «la culture du pavot à opium en vue de la production d'opium». Nous souhaitons qu'en application de l'article 28.1., la Belgique crée un Office fédéral du cannabis pour réguler la culture, la fabrication et la distribution du cannabis et de ses dérivés. Cet Office sera inséré dans le ministère de la Santé.

La Convention sur les substances psychotropes, signée à Vienne le 21 février 1971, ne formule, elle non plus, aucune objection à l'adoption d'une réglementation légale du cannabis. En effet, elle a pour objet de réglementer les substances psychotropes d'origine industrielle ou synthétique et non les substances d'origine naturelle. Si le tétrahydrocannabinol (THC) est une «substance» tirée synthétiquement du haschisch ou de la feuille de cannabis, le haschisch n'est pas une «préparation» créée à partir de THC. La feuille de cannabis et le haschisch ne sont pas des substances psychotropes réglementées par la Convention de Vienne de 1971 puisqu'elles sortent de son champ d'application. Pour s'en convaincre, on se reportera aux Statistiques des substances psychotropes pour 1994, de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (New York, 1996) : il n'y est nulle part fait mention du cannabis, mais du THC en tant que tel (THC qui, du reste, est déjà soumis au contrôle de la Convention unique de 1961 et de son Tableau 1 puisque le THC est un isomère du cannabis et que les isomères des stupéfiants repris dans ce Tableau 1 sont soumis aux mêmes règles que ces stupéfiants eux-mêmes).

La Convention des Nations-Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée à Vienne le 20 décembre 1988 n'est pas non plus opposable à la présente proposition de loi. En effet, cette Convention s'assigne pour objet le renforcement des mesures contre le trafic illicite de stupéfiants auquel on se livre en violation de la Convention unique (articles 2, 3 et 15 de la Convention de Vienne de 1988). La culture, la fabrication, l'importation, l'exportation et la distribution de stupéfiants n'entrant pas en contravention vis-à-vis de la Convention unique, ne sont donc pas visés par la Convention de Vienne de 1988. Dès lors, notre proposition ayant pour effet de rendre licite le commerce de cannabis sur base de la Convention unique et de ses articles 4 et 28.1., elle n'est pas condamnable sur base de cette Convention de 1988.

Voormeld artikel 23 voorziet in de oprichting van een nationaal opiumbureau voor de Staten die «de verbouw van papaver voor de productie van opium» toelaten. Wij wensen dat België, met toepassing van artikel 28.1., een nationaal opiumbureau opricht om het verbouwen, de aanmaak en de verspreiding van cannabis en cannabisderivaten te regelen. Dat bureau zal deel uitmaken van het ministerie van Volksgezondheid.

Het Verdrag van 21 februari 1971 inzake psychotrope stoffen, ondertekend te Wenen, formuleert evenmin enig bezwaar tegen de invoering van een wettelijke regeling inzake cannabis. Dat Verdrag heeft immers tot doel een regelgeving uit te werken voor psychotrope stoffen van industriële of synthetische oorsprong, niet voor natuurlijke stoffen. Zo is tetrahydrocannabinol (THC) wel een «stof» die op synthetische wijze uit hasj of uit het cannabisblad wordt aangemaakt, maar hasj is daarom nog geen «bereiding» die op basis van THC wordt verkregen. Het cannabisblad en hasj zijn geen psychotrope stoffen waarvoor door het Verdrag van Wenen van 1971 een regelgeving werd uitgewerkt, omdat die stoffen buiten de toepassings sfeer van dat Verdrag vallen. Dat wordt overtuigend aangetoond door de statistieken inzake psychotrope stoffen voor 1994, van de Internationale Controleraad voor verdovende middelen (New York, 1996): daarin wordt nergens melding gemaakt van cannabis, wel van THC als zodanig (THC is overigens reeds onderworpen aan de controle van het Enkelvoudig Verdrag van 1961 - lijst I - aangezien THC een isomeer van cannabis is en isomeren van verdovende middelen die in voormelde lijst I zijn opgenomen, aan dezelfde regels onderworpen zijn als de verdovende middelen zelf).

Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, aangenomen te Wenen op 20 december 1988, is evenmin strijdig met dit wetsvoorstel. Dat Verdrag stelt zich immers tot doel de maatregelen te versterken ter bestrijding van de sluikhandel in verdovende middelen waarbij het Enkelvoudig Verdrag wordt geschonden (de artikelen 2, 3 en 15 van het Verdrag van Wenen van 1988). Aangezien het verbouwen, de aanmaak, de invoer, de uitvoer en de verspreiding van verdovende middelen geen overtreding van het Enkelvoudig Verdrag inhouden, valt dat alles dus niet onder het Verdrag van Wenen van 1988. Aangezien ons voorstel tot gevolg heeft de handel in cannabis te legaliseren op grond van het Enkelvoudig Verdrag en van de artikelen 4 en 28.1 van dat Verdrag, kan het op grond van dat Verdrag van 1988 niet worden afgekeurd.

5. Conclusions

Réglementer le cannabis, c'est mettre à la disposition des consommateurs des produits contrôlés, vendus à des prix raisonnables sur un marché maîtrisé et arraché aux réseaux criminels dont il assure la prospérité et la puissance depuis des décennies.

Réglementer le cannabis, ce n'est pas offrir de la drogue à tous. C'est réajuster la pratique sociale avec la politique pénale en contrôlant le cannabis et en le soumettant aux mêmes lois que celles qui régissent ou devraient selon nous régir l'alcool (comme l'interdiction aux mineurs de moins de 16 ans ou sa limitation en matière de circulation routière ou encore la condamnation de sa publicité).

Les effets du principe actif du cannabis, le tétrahydrocannabinol (THC), sont en général relativement peu importants pour ce qui a trait à l'équilibre physique, psychique et relationnel du consommateur. Ces effets varient d'individu à individu en fonction de facteurs inhérents à la personne et au contexte dans lequel elle consomme. Ils ne dépendent donc pas seulement du produit, de sa qualité ou de sa quantité. Les drogues dites douces peuvent néanmoins nuire à la santé, notamment en cas de consommation importante. Ces nuisances vont des problèmes couramment rencontrés également chez le fumeur de tabac jusqu'à, dans des cas-limites relativement rares, des perturbations graves de la santé. Le cannabis ne présente en tout cas pas de risque de dépendance physique, ni de mort par surdose.

La nocivité des produits cannabiques est donc un fait incontestable, mais qui ne doit être ni surestimé, ni sous-estimé. L'essentiel à ce propos est de réduire les incidences nocives du cannabis sur la santé publique en mettant sur pied des dispositions qui en réglementent l'accès, le prix et la qualité. Nous ingérons quotidiennement quantité de psychotropes qui semblent plus dangereux que le cannabis. Interdire ce dernier produit, c'est aussi et enfin envoyer le consommateur dans le circuit clandestin qui risque de le mettre en contact avec des dealers de drogues plus dangereuses. Rappelons que malgré cela, moins de 5% des consommateurs de cannabis deviennent héroïnomanes.

Réglementer la production et le commerce du cannabis n'aura certes pas comme conséquence immédiate l'arrêt total et définitif de tous les inconvénients du système prohibitionniste. Il faudra rediscuter de la légalisation d'autres produits dont l'interdiction a également pour conséquences l'augmentation des

5. Conclusies

Een regelgeving voor cannabis uitwerken, impliceert dat aan de gebruiker gecontroleerde producten ter beschikking worden gesteld, die tegen een redelijke prijs worden verkocht op een gecontroleerde markt, die aldus wordt onttrokken aan de criminele netwerken die via die markt decennialang welvaarend en machtig konden worden.

Een regelgeving voor cannabis uitwerken, betekent niet aan iedereen drugs aanbieden, wel het strafbeleid op de sociale praktijk afstemmen door controle op cannabis uit te oefenen en dat product te onderwerpen aan dezelfde wetten die gelden - of ons inziens zouden moeten gelden - voor alcohol (zoals het verbod voor jongeren onder zestien of beperking van het gebruik in het wegverkeer of nog een reclameverbod).

Het werkzame bestanddeel van cannabis, tetrahydrocannabinol (THC), heeft doorgaans vrij geringe gevolgen op het fysieke, psychische en sociale evenwicht van de gebruiker. De uitwerking kan ook verschillen naar gelang van het individu en hangt af van persoonsgebonden factoren en van de context waarin het product wordt gebruikt. De gevolgen hangen dus niet louter af van het product, van de kwaliteit of de kwantiteit ervan. De zogenaamde soft drugs kunnen toch - onder meer bij aanzienlijk gebruik - de gezondheid schaden. Daarbij kan het gaan van problemen die men vaak ook bij rokers aantreft tot - in vrij zeldzame extreme gevallen - ernstige gezondheidsproblemen. Cannabis houdt hoe dan ook geen risico in op fysieke verslaving, noch op overlijden ten gevolge van een overdosis.

Dat cannabisproducten schadelijk zijn, staat dus buiten kijf. Laten we ons echter hoeden voor over- of onderschatting. In dit dossier is het van wezenlijk belang de schadelijke gevolgen van cannabis voor de volksgezondheid te beperken door bepalingen uit te werken die de beschikbaarheid, de prijs en de kwaliteit van het product bij wet vastleggen. Dagelijks nemen wij psychotrope stoffen in die gevaarlijker blijken te zijn dan cannabis. Een verbod op cannabis leidt er uiteindelijk toe dat de gebruiker zich tot het circuit van de sluikhandel wendt, wat het risico inhoudt dat hij met dealers van gevaarlijker drugs in contact komt. Er zij op gewezen dat desondanks minder dan 5% van de cannabisgebruikers verslaafd geraakt aan heroïne.

Een regelgeving inzake cannabisproductie en -handel zal er uiteraard niet meteen toe leiden dat alle nadelen van de verbodsregeling ongedaan worden gemaakt. Er moet een nieuwe discussie op gang komen over de legalisering van andere producten waarvan het verbod eveneens aanleiding heeft gegeven tot

problèmes de santé et des gains de la criminalité organisée ainsi que des atteintes aux droits de l'homme.

Réglementer le cannabis, c'est mettre fin à des dépenses aussi énormes qu'inutiles en matière de lutte contre la détention ou la vente de ce produit. Le coût de cette répression-là pourrait être plus utilement affecté à la création de centres qui accueilleraient ceux qui ont de réels problèmes avec leur consommation de drogues, licites ou illicites d'ailleurs.

Réglementer le cannabis, c'est envisager l'achat de ce produit auprès des producteurs et faire échec aux trafiquants et à leurs bénéfices tout en respectant une politique commerciale internationale plus juste.

Réglementer le cannabis, c'est préparer l'évaluation critique des conventions internationales qui nous ont imposé une liste de produits interdits sans débat préliminaire et sans résultat positif. C'est prendre acte du fait qu'à la lumière de nouvelles connaissances, il est devenu scientifiquement plus correct d'analyser non pas la dangerosité intrinsèque d'un produit, mais bien l'usage abusif qui peut en être fait et les dommages qui peuvent en résulter compte tenu de données juridiques, sociales, économiques, médicales ou encore personnelles.

Réglementer le cannabis, c'est étudier la possibilité offerte par la Convention unique de 1961 de lui reconnaître des vertus thérapeutiques et par là d'obtenir son déclassement en vertu de l'article 3 de cette Convention. Notons à ce propos que le cannabis se situe dans le Tableau 1 annexé à cette Convention (donc comme un des produits les plus dangereux et sans valeur médicale), alors que son principe actif, le tétrahydrocannabinol, est considéré comme un psychotrope ...

Réglementer le cannabis, c'est enfin, à terme, développer une politique d'importation axée sur les principes du commerce équitable entre notre pays et les pays producteurs (respect de normes démocratiques, sociales et environnementales).

La présente proposition de loi complète celle déposée par M. Frans Lozie à la Chambre le 20 décembre 1995 (Doc. Chambre, n° 339/1-95/96), cette dernière constituant une version légèrement modifiée de la pro-

toenemende gezondheidsproblemen, tot winsten voor de georganiseerde misdaad en tot een schending van de mensenrechten.

Een regelgeving voor cannabis uitwerken, is een einde maken aan enorme — maar volkomen nutteloze — uitgaven die worden gedaan om het bezit of de verkoop van dit product te bestrijden. Het geld dat aan een soortgelijk strafbeleid wordt besteed, kan nuttiger worden aangewend voor de oprichting van opvangcentra voor mensen die met echte problemen van — legaal of illegaal — drugsgebruik geconfronteerd worden.

Een regelgeving voor cannabis uitwerken, houdt in dat moet worden overwogen of dit product niet bij producenten kan worden aangekocht, om zo de sluikhandelaars de pas af te snijden en hen hun winst te ontnemen, en terzelfder tijd een rechtvaardiger beleid inzake internationale handel te voeren.

Een regelgeving voor cannabis uitwerken, houdt in dat wij ons voorbereiden om de internationale verdragen, die ons — zonder voorafgaand debat en zonder enig positief resultaat — een lijst met verboden producten hebben opgelegd, kritisch te evalueren. Het houdt in dat men rekening houdt met het feit dat het, in het licht van recent verworven kennis ter zake, wetenschappelijk gesproken correcter is niet de intrinsieke gevaarlijkheidsgraad van een product te analyseren, maar wel misbruik dat ervan kan worden gemaakt en de schade die daaruit kan voortvloeien als men ook juridische, sociale, economische, medische of persoonlijke gegevens in aanmerking neemt.

Een regelgeving voor cannabis uitwerken, houdt in dat de mogelijkheid wordt bestudeerd die door het Enkelvoudig Verdrag van 1961 wordt geboden om ook de therapeutische waarde ervan te erkennen, en vanuit die vaststelling te verkrijgen dat het product op grond van artikel 3 van dat Verdrag in een andere categorie wordt ondergebracht. In dat verband zij erop gewezen dat cannabis in de als bijlage bij dat Verdrag gevoegde lijst 1 (dat zijn de gevaarlijkste producten zonder enige medische waarde) wordt gerangschikt, terwijl het werkzame bestanddeel ervan (tetrahydrocannabinol) als een psychotrope stof wordt beschouwd ...

Een regelgeving voor cannabis uitwerken, houdt ten slotte in dat op termijn een invoerbeleid wordt uitgestippeld dat op de principes van een rechtvaardige handel tussen ons land en de producerende landen gebaseerd is (eerbiediging van de democratische, sociale en milieunormen).

Dit wetsvoorstel is een aanvulling op het wetsvoorstel dat door de heer Frans Lozie op 20 december 1995 in de Kamer werd ingediend (Stuk Kamer, n° 339/1-95/96), dat een licht aangepaste versie was van het

position initialement déposée au Sénat par MM. Frans Lozie et Michiel Maertens le 25 octobre 1993 (Doc. Sénat, n° 871/1, 1993-1994).

Elle complète également la proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 6 juin 1960 relatif à la fabrication, à la préparation et à la distribution en gros des médicaments et à leur dispensation (texte visant à modifier le statut légal de la seringue dans une perspective de réduction des dommages), déposée par MM. Vincent Decroly, Frans Lozie et Mme Martine Schüttringer le 11 décembre 1995 (Doc. Chambre, n° 300/1-95/96).

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

L'objectif de cet article est la mise en place d'une politique spécifique concernant les produits fabriqués à partir du cannabis. Commencer par réglementer le plus concrètement possible le marché actuellement illégal et clandestin des produits cannabiques s'indique pour une raison économique et deux raisons culturelles.

D'une part, d'après les données macro-économiques dont on dispose, le cannabis est à la source de la moitié du «chiffre d'affaire» du trafic international de drogues illicites. Selon le rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 1995 (§ 363), «le cannabis demeure la principale drogue faisant l'objet d'un abus en Europe».

D'autre part, c'est manifestement aujourd'hui la drogue illicite la plus répandue au sein de la population belge. Elle fait partie de l'univers culturel des catégories d'âge les plus jeunes. C'est donc l'un des produits sur lesquels doivent se concentrer prioritairement des stratégies nouvelles et efficaces de prévention des dommages pouvant résulter de l'abus.

Enfin, la raison et l'émotion s'équilibrent difficilement aujourd'hui pour parvenir à des arbitrages globaux, structurels et cohérents dans le domaine de la politique des drogues. Limiter le changement proposé à celui des produits illicites qui présente objectivement le moins de risques en dépit du contexte prohibitionniste, c'est permettre une modification des représentations et idéologies encore dominantes en matière de drogues. A la lumière des résultats enregistrés suite à l'évolution délibérément partielle du régime légal des drogues, pourront se réaliser les prises de conscience plus larges qui restent manifestement encore difficiles aujourd'hui.

wetsvoorstel dat op 25 oktober 1993 door de heren Frans Lozie en Michel Maertens oorspronkelijk in de Senaat werd ingediend (Stuk Senaat, n° 871/1, 1993/1994).

Het is tevens een aanvulling op het wetsvoorstel tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 juni 1960 betreffende de fabricage, de bereiding en distributie in het groot en de terhandstelling van geneesmiddelen (dat streefde naar een wijziging van de wettelijke regeling betreffende het gebruik van spuiten om de eraan verbonden schade te beperken), dat op 11 december 1995 werd ingediend door de heren Vincent Decroly, Frans Lozie en mevrouw Martine Schüttringer (Stuk Kamer, n° 300/1-95/96).

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Art. 2

Dit artikel strekt tot instelling van een specifiek beleid inzake de producten op basis van cannabis. Om één economische en twee culturele redenen is het aangewezen werk te maken van een zo concreet mogelijke regelgeving in verband met de op dit ogenblik onwettige en clandestiene markt van cannabisproducten.

Volgens de beschikbare macro-economische gegevens ligt cannabis aan de basis van de helft van de «omzet» van de internationale handel in illegale drugs. Volgens het verslag van het «Internationaal orgaan voor de controle van verdovende middelen» voor 1995 (§ 363) blijft cannabis de belangrijkste drug waarvan in Europa overmatig gebruik wordt gemaakt.

Voorts is het momenteel de illegale drug die zonder twijfel het meest verspreid is onder de Belgische bevolking. Cannabis is een onderdeel van de leefwereld van de jongste leeftijdscategorieën. Hij is bijgevolg een van de producten waarop nieuwe en doeltreffende strategieën ter voorkoming van de schade waartoe misbruik kan leiden, zich bij voorrang moeten concentreren.

Om tot algemene, structurele en coherente beslissingen inzake het drugsbeleid te komen, is het, tot slot, op dit ogenblik moeilijk een evenwicht te vinden tussen rede en emotie. De voorgestelde verandering beperken tot die van de illegale producten die objectief gezien het minste risico's inhouden, wat het huidige prohibitionistische discours ook moge stellen, maakt een bijsturing mogelijk van de nog steeds heersende voorstellingen en axioma's inzake drugs. In het licht van de resultaten van de bewust gedeeltelijke ontwikkeling van de wettelijke regeling in verband met drugs kan men ter zake ruimdenkender worden, hetgeen vandaag duidelijk nog problematisch blijft.

Notons par ailleurs que l'usage de cannabis en groupe fait partie des comportements dépenalisés par l'alinéa 2 du nouvel article 1er *quater*. A condition de se produire dans un cadre récréatif ou ludique exempt de toute transaction financière et de toute incitation ou contrainte, cet usage n'est pas en soi répréhensible. Au contraire, il peut constituer un facteur de régulation sociale et de diffusion des règles de l'usage modéré et avisé du produit : les usagers échangent spontanément diverses informations sur les pratiques propres à limiter ses éventuels effets indésirables.

Art. 3

La réglementation du cannabis suppose la dépenalisation — et la dépénalisation de droit — de l'usage du cannabis, accompagnée bien entendu d'une série de mesures balisant la vente et prévenant les dommages éventuels de l'abus de ce produit.

Placé sous la tutelle directe du ministre de la Santé publique, l'Office fédéral du cannabis est l'instrument central du dispositif de réglementation dont nous proposons que la puissance publique se dote pour progresser vers un authentique contrôle du marché.

Cet Office s'inscrit dans la ligne des préoccupations de protection de la santé publique exprimées notamment à l'article 1er de la loi du 24 février 1921 ou à l'article 22 de la Convention unique de 1961. Il découle des dispositions prévues aux articles 23 et 28.1 de la Convention unique de 1961, qui préconise l'instauration d'un «organisme national» pour le pavot à opium et, là où sa culture est autorisée, pour le cannabis. (Sachons qu'en 1958 encore, la France disposait d'une régie publique du cannabis...).

Les missions de l'Office reprennent des catégories contenues dans l'article 11, § 1er de l'arrêté royal du 31 décembre 1930. La précision en vertu de laquelle seuls les comportements produits en vue de la revente sont placés sous le contrôle de l'Office traduit la volonté des auteurs de décriminaliser l'usage individuel de cannabis. Le législateur de 1921, les travaux parlementaires de l'époque le montrent, ne souhaitait pas incriminer la consommation.

Art. 4

Nous voulons éviter la mise en place d'une filière agro-industrielle nouvelle : elle fragiliserait des économies régionales, détruirait la biodiversité environnementale et pourrait déboucher sur des exportations illégales vers des pays où la culture du cannabis reste interdite.

Er zij overigens opgemerkt dat het gebruik van cannabis in groepsverband deel uitmaakt van de handelingen die door het nieuwe artikel 1*quater*, tweede lid, uit het strafrecht worden gehaald. Op voorwaarde dat het in een recreatieve of ongedwongen context gebeurt, zonder enige financiële transactie en zonder enige aansporing of dwang, is dat gebruik op zich niet strafbaar. Het kan daarentegen een factor zijn van maatschappelijke regulering en verspreiding van regels inzake het beperkte en bewuste gebruik van het product: de gebruikers wisselen immers spontaan allerlei informatie uit over de manier waarop mogelijk ongewenste effecten kunnen worden voorkomen.

Art. 3

De regelgeving inzake cannabis veronderstelt de depenalisering van rechtswege van cannabisgebruik, wat vanzelfsprekend gepaard gaat met een aantal bepalingen tot regeling van de verkoop en ter voorkoming van mogelijke schade ingevolge het misbruik van dat product.

De Federale dienst voor cannabis, onder het rechtstreeks toezicht van de minister van Volksgezondheid, speelt een centrale rol in het regulerend beleid dat wij aan de overheid toedenken om tot een echte controle van de markt te komen.

Die dienst ligt in het verlengde van de zorg voor de bescherming van de volksgezondheid, die met name tot uiting komt in artikel 1 van de wet van 24 februari 1921 of in artikel 22 van het Enkelvoudig Verdrag uit 1961. Die dienst sluit aan op het bepaalde in de artikelen 23 en 28.1 van datzelfde Verdrag, die voorzien in de oprichting van «een nationaal bureau» voor de opiumpavaver en, op de plaatsen waar de teelt wordt toegestaan, voor cannabis (in 1958 beschikte Frankrijk nog over een openbare regie voor cannabis ...!).

De opdrachten van de dienst omvatten categorieën die reeds zijn vervat in artikel 11, §1, van het koninklijk besluit van 31 december 1930. De precisering dat enkel de handelingen die verband houden met de doorverkoop onder het toezicht van de dienst komen te staan, is een weerspiegeling van het streven van de indieners om het individuele gebruik van cannabis uit het strafrecht te halen. De wetgever wou in 1921 — de parlementaire handelingen van toen tonen dat aan — het gebruik niet strafbaar stellen.

Art. 4

Het ligt in onze bedoeling te voorkomen dat er een nieuw agro-industrieel circuit tot stand komt : dat zou de plaatselijke economieën verzwakken, de milieu-biodiversiteit vernietigen en kunnen leiden tot de illegale uitvoer naar landen waar de cannabisteelt verboden blijft.

Nous voulons au contraire favoriser des circuits de production et de distribution intérieurs et permettre l'auto-production, c'est-à-dire la culture du cannabis ou la fabrication de produits dérivés destinés exclusivement à l'usage personnel de l'intéressé ou de tiers avec qui il entretient des relations non financières, familiales ou amicales. C'est donc seulement au-delà d'un seuil donné que les autorisations légales déli-
vrées par l'Office seront nécessaires.

En deçà du seuil édicté par le Roi, nous proposons que prévale l'article 28.2 de la Convention unique de 1961 : il prévoit qu'elle ne s'applique pas «à la culture de la plante de cannabis (...) pour des buts horticulturaux». De cette manière, chacun(e) pourra planter des graines ou cultiver quelques plants dans un but horticole, sur quelques mètres carrés. Notre législation ne s'oppose pas à ce type de culture artisanale, mais au trafic illégal des drogues comme le démontre l'intitulé et l'exposé des motifs de la loi de 1975 - la loi ne punit pas comme tel l'usage individuel des substances soporifiques ou stupéfiantes, «seules l'acquisition et la détention de ces substances pourront être (...) réprimées».

Cette dépenalisation de droit de la culture et de la fabrication de produits cannabiques en quantités restreintes est particulièrement importante pour répondre à la demande intérieure dans l'attente de la révision des conventions internationales qui permettra l'importation de cannabis au-delà des dérogations actuelles. L'importation devra s'organiser selon les règles du commerce équitable, ce qui permettra d'amoin-
drir les bénéfices excessifs des intermédiaires (en particulier des intermédiaires hors-la-loi) tout en assurant aux producteurs des recettes justes.

Art. 5

Le choix d'une régie intégralement publique s'inscrit dans la perspective d'une reprise en main complète, par l'Etat, du marché du cannabis. Ce n'est qu'après évaluation des résultats de cette stratégie et de l'évolution du contexte juridique et politique international que pourrait être envisagée l'ouverture à l'initiative privée.

L'organisation du contrôle suppose la réorientation vers cette mission de stratégies et d'effectifs policiers et judiciaires aujourd'hui complètement absorbés (et débordés) par la répression des usagers.

Art. 6

La réglementation du cannabis va permettre un contact moins hypocrite et moins biaisé entre les usagers et les divers services de prévention ou d'aide.

We willen integendeel plaatselijke productie- en distributiecircuiten bevorderen en de productie voor eigen gebruik mogelijk maken, d.w.z. de cannabisteelt of de productie van cannabisderivaten, die enkel bestemd zijn voor het persoonlijk gebruik van de betrokkene of van derden met wie hij niet-financiële, familiale of vriendschapsbanden heeft. Alleen vanaf een vastgestelde drempel is dus de wettelijke toestemming van de dienst vereist.

Voor de gevallen onder die door de Koning opgelegde drempel stellen we voor dat artikel 28.2 van het Enkelvoudig Verdrag van 1961 geldt: dat bepaalt dat het niet van toepassing is «op het verbouwen van de cannabisplant uitsluitend voor (...) tuinbouw-doel-einden». Op die manier kan elkeen op enkele vierkante meter enige zaden planten of planten verbouwen. Onze wetgeving verbiedt een dergelijke ambachtelijke teelt niet, maar wel de illegale drugs-handel zoals wordt aangetoond door het opschrift en de toelichting bij de wet van 1975. De wet bestraft niet het individuele gebruik van soporatieve of verdovende middelen op zich; alleen het kopen en bezitten van die middelen kunnen worden bestraft.

Die depenalisering van rechtswege van de teelt en de productie van beperkte hoeveelheden cannabisproducten is bijzonder belangrijk om aan de binnenlandse vraag te kunnen voldoen in afwachting van de herziening van de internationale verdragen die de invoer van cannabis behoudens de huidige afwijkingen mogelijk zal maken. De invoer zal moeten worden georganiseerd volgens de regels van de billijke handel, zodat de buitensporige winsten van de (met name illegaal opererende) tussenpersonen beperkt kunnen worden zonder daarbij de producenten een acceptabel inkomen te ontfangen.

Art. 5

De keuze voor een zuivere overheidsdienst wordt ingegeven door de zorg om de cannabismarkt opnieuw door de overheid te laten controleren. Pas na de evaluatie van de resultaten van die beleidsoptie en de ontwikkeling van de internationale juridische en politieke context dat de openstelling tot de privé-sector overwogen kan worden.

De invoering van de controle veronderstelt dat de strategieën en middelen van politie en gerecht, die op dit ogenblik volledig worden opgeslorpt (en overstelpt) door de bestrafing van de gebruikers, op die opdracht worden afgestemd.

Art. 6

De reglementering inzake cannabis maakt een minder hypocriet en minder dubbelzinnig contact tussen de gebruikers en de diverse preventie- of

Les agents de ces services sortiront dès lors, en tout cas pour ce qui a trait aux usagers de cannabis, de la schizophrénie dans laquelle les enferme une loi qui réprime l'usage de cannabis tout en leur conférant la mission d'en aider les consommateurs. C'est pourquoi nous proposons que certains professionnels de la prévention et de la relation d'aide puissent être adjoints au personnel des officines.

Ces officines vont permettre aussi une appréciation scientifique et médicale plus fine et réaliste de phénomènes de consommation aujourd'hui mal appréhendés parce que clandestins. Elles répondent donc aux objectifs assignés aux Etats parties par la Convention de 1971, qui dispose que «les Parties prendront toutes les mesures susceptibles de prévenir l'abus de substances psychotropes et assurer le prompt dépistage ainsi que le traitement, l'éducation, la post-cure, la réadaptation et la réintégration sociale des personnes intéressées...»

Art. 7

Vu les stratégies proprement commerciales (de conquête de marchés et de création de besoins nouveaux) mises en oeuvre par les trafiquants, l'usage du cannabis semble déjà très répandu à des âges de plus en plus précoces. Ne dépénaliser l'usage qu'au-delà de 18 ans n'aurait sans doute eu, de ce point de vue, qu'un impact très limité alors que les besoins de prévention sont les plus grands bien plus tôt.

Le seuil des 16 ans accomplis est donc choisi, en référence à ceux qui sont définis à l'article 2*bis*, § 2 de la loi du 24 février 1921.

La condition de domiciliation en Belgique depuis deux ans au moins est stipulée pour éviter le renforcement d'un tourisme du cannabis. Nous voulons limiter le risque que des usagers résidant à l'étranger ne viennent s'approvisionner en Belgique en vue de la revente dans un autre pays.

Art. 8

L'interdiction de la vente par les officines d'alcool ou de toute autre drogue licite est directement inspirée des conditions régissant l'agrément des *coffee-shops* néerlandais. Il s'agit d'éviter l'installation de polytoxicomanies ou le contact avec d'autres drogues.

hulpdiensten mogelijk. De hulpverleners van die diensten zullen, in elk geval wat de cannabisgebruikers betreft, bijgevolg uit de schizofrene situatie treden waarin ze terecht waren gekomen door een wet die het gebruik van cannabis bestraft, maar hen niettemin de opdracht geeft de cannabisgebruikers te helpen. Wij stellen bijgevolg voor bepaalde deskundigen inzake preventie en hulpverlening in de personeelsformatie van de verkooppunten te integreren.

Met die verkooppunten wordt het ook mogelijk moeilijk in te schatten (want clandestiene) consumptiepatronen nauwkeuriger en realistischer in kaart te brengen, zowel op wetenschappelijk als op medisch vlak. Ze beantwoorden bijgevolg aan de doelstellingen die het Verdrag van 1971 heeft opgelegd aan de verdragsluitende partijen; ter zake wordt bepaald dat «de partijen [...] alle doenlijke maatregelen [nemen] voor het voorkomen van het misbruik van psychotrope stoffen en voor de tijdige onderkenning, behandeling, opvoeding, nazorg, wederaanpassing aan en wederopneming in de maatschappij van de betrokkenen [...]».

Art. 7

Gelet op de louter commerciële strategieën (van verovering van marktaandelen en scheppen van nieuwe behoeften) die door de handelaars worden gehanteerd, lijkt het gebruik van cannabis reeds in ruime mate verspreid onder steeds jongere leeftijdsgroepen. Het gebruik pas vanaf de leeftijd van 18 jaar depenaliseren, zou in dat verband wellicht maar een zeer beperkte weerslag hebben gehad terwijl de nood aan preventie het hoogst is op veel jongere leeftijd.

Bijgevolg werd gekozen voor de drempel van de volle leeftijd van 16 jaar, rekening houdend met de leeftijden die zijn bepaald bij artikel 2*bis*, § 2, van de wet van 24 februari 1921.

De voorwaarde van domiciliëring in België sinds ten minste twee jaar werd ingesteld om een toenemend cannabistoerisme te voorkomen. Wij willen het risico beperken dat buitenlandse gebruikers zich in België komen bevoorraden met het oog op de doorverkoop in een ander land.

Art. 8

Het verbod voor de verkooppunten om alcohol of elke andere legale drug te commercialiseren, werd rechtstreeks geïnspireerd door de voorwaarden voor de erkenning van de Nederlandse *coffee-shops*. Bedoeling is meervoudige verslavingen of contact met andere drugs te voorkomen.

Art. 9

Les dégâts potentiellement occasionnés par le cannabis étant similaires à ceux du tabac, les écologistes préconisent les mêmes interdictions de publicité pour les deux produits.

Selon une enquête menée par le CRIOC en 1995 (Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs), le nombre de jeunes fumeurs de tabac a considérablement augmenté au cours des dernières années : c'est entre 10 et 12 ans que l'assuétude au tabac débute. A la lumière de ce constat et de l'analyse des objectifs de la publicité (qui vise pour l'essentiel à recruter de nouveaux adeptes), l'interdiction totale de la publicité s'impose pour le cannabis comme pour le tabac.

Art. 10

Fournir à l'utilisateur un cadre juridique et culturel lui permettant de mieux contrôler son usage est l'un des atouts de la réglementation. La mise à disposition d'informations lisibles et précises fait partie de cette stratégie visant à favoriser la réappropriation, en bonne connaissance de cause, de sa consommation par le consommateur. On se trouvera donc, avec la garantie ici octroyée par l'Etat, aux antipodes de la situation actuelle où n'importe quoi (de la sciure, du cirage, d'autres produits psychotropes ...) se vend comme cannabis ou produit cannabique à n'importe quel prix, ce qui comporte des incidences graves sur la santé de l'utilisateur comme sur son budget.

Art. 11

La commission d'évaluation devra notamment émettre des recommandations quant aux politiques préventives à développer, notamment à l'adresse des jeunes.

Le contexte dans lequel sera dépénalisé et réglementé le cannabis a en effet une importance capitale : des conditions et mesures d'accompagnement relatives à la prévention, à la réduction des risques, etc... devront encadrer le processus de changement impulsé.

Pour nous, il faut renforcer quantitativement les moyens alloués à la prévention, aujourd'hui scandalusement dérisoires - quelques dizaines de millions de francs, tous niveaux de pouvoir confondus (le budget annuel de la Communauté française en «prévention des toxicomanies» avoisine les 30 millions de francs, soit un quart du poste équivalent pour la seule ville d'Amsterdam ...).

Art. 9

Daar de mogelijke schade ten gevolge van cannabisgebruik vergelijkbaar is met die van tabaksgebruik, pleiten de groenen ervoor dat voor beide producten dezelfde verbodsbepalingen inzake reclame zouden gelden.

Volgens een enquête die in 1995 door het OIVO (Onderzoeks- en informatiecentrum van de verbruikersorganisaties) werd uitgevoerd, is het aantal jonge tabaksrokers de jongste jaren fors gestegen: de tabaksverslaving vangt aan tussen 10 en 12 jaar. In het licht van die vaststelling en van de analyse van de doelstellingen van de reclamesector (die vooral nieuwe gebruikers wil aantrekken) is een volledig verbod op reclame aangewezen, zowel voor tabak als voor cannabis.

Art. 10

Een van de troeven van de regelgeving bestaat erin dat ze voor de gebruiker een juridische en culturele omgeving schept die hem de mogelijkheid biedt zijn gebruik beter in de hand te houden. Het ter beschikking stellen van bevattelijke en nauwkeurige informatie maakt deel uit van die aanpak die ertoe strekt de gebruiker met kennis van zaken opnieuw greep te geven op zijn gebruik. Dankzij de waarborgen van de overheid wordt dus radicaal komaf gemaakt met de huidige toestand waarin om het even wat (zaagsel, schoensmeer, andere psychotrope producten ...) als cannabis of cannabisproduct verkocht wordt, tegen ongeacht welke prijs, wat ernstige gevolgen heeft voor de gezondheid van de gebruiker en voor zijn budget.

Art. 11

De evaluatiecommissie zal met name aanbevelingen moeten doen met betrekking tot het te voeren preventiebeleid, in het bijzonder ten aanzien van de jongeren.

De context waarin cannabis gedepenaliseerd en gereguleerd zal worden, is immers van groot belang: voorwaarden en begeleidingsmaatregelen inzake preventie, risicobeheersing enz ... zullen het in gang gezette veranderingsproces in goede banen moeten leiden.

Wat ons betreft, moeten de middelen die besteed worden aan preventie drastisch worden uitgebreid; vandaag zijn die immers haast onbestaande: er worden slechts enkele tientallen miljoenen franken uitgetrokken voor alle beleidsniveaus samen (het jaarbudget van de Franse Gemeenschap voor «drugspreventie» komt in de buurt van 30 miljoen frank, of een vierde van de overeenkomstige post voor de stad Amsterdam ...).

Ce renforcement doit aussi être qualitatif. Il faut développer les modes de prévention qui cherchent à réduire l'incidence des facteurs de risque dûment identifiés et affrontent la question du sens de l'usage de drogue(s). Il faut soumettre enfin à une sérieuse évaluation les modes de prévention qui survalorisent le produit dans ses dimensions toxicologiques ou pharmacologiques, sanitaires ou sécuritaires.

V. DECROLY
M. SCHÜTTRINGER
F. LOZIE

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Il est inséré dans la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, un article 1^{er}*quater*, rédigé comme suit :

«Art. 1^{er}*quater*. - Le gouvernement peut prévoir un régime particulier pour la culture et le commerce intérieur du cannabis et de ses dérivés.

Les autres dispositions de la présente loi cesseront de s'appliquer à la graine, à la plante, aux feuilles, aux fleurs et aux produits dérivés du cannabis dès l'entrée en vigueur de ce régime particulier, pourvu que les conditions fixées par celui-ci soient remplies».

Art. 3

Il est créé, sous l'autorité du ministre fédéral qui a la Santé publique dans ses attributions, un Office fédéral du cannabis. Sa mission réside dans la réglementation de la culture en vue de la revente, de la détention en vue de la revente, de la fabrication en vue de la revente, de la délivrance ou de l'acquisition en vue de la revente, de l'importation en vue de la revente, de l'exportation et de la vente ou de l'offre en vente du cannabis et de ses dérivés.

Die uitbreiding moet ook kwalitatieve aspecten hebben. Er moet worden gezocht naar preventiemethodes die leiden tot een geringere weerslag van duidelijk omschreven risicofactoren en de vraag over de zin van drugsgebruik opwerpen. De preventiemethodes die het product een veel ruimere toxicologische, farmacologische, sanitaire of securitaire waarde toekennen, moeten ten slotte aan een grondige evaluatie worden onderworpen.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica, wordt een artikel 1*quater* ingevoegd, dat luidt als volgt:

«Art. 1*quater* - De regering wordt gemachtigd een bijzondere regeling uit te werken voor het verbouwen van en de binnenlandse handel in cannabis en cannabisderivaten.

De andere bepalingen van deze wet houden op van toepassing te zijn op zaad, planten, bladeren, bloemen alsmede derivaten van cannabis zodra die bijzondere regeling in werking treedt en voor zover aan de voorwaarden ervan is voldaan.»

Art. 3

Onder het gezag van de federale minister bevoegd voor de Volksgezondheid wordt een Federale dienst voor cannabis opgericht. Zijn opdracht bestaat erin voor cannabis en cannabisproducten een regelgeving uit te werken met betrekking tot het verbouwen ervan met het oog op de wederverkoop, het bezit ervan met het oog op de wederverkoop, het vervaardigen ervan met het oog op de wederverkoop, het leveren ervan met het oog op de wederverkoop, de aanschaf ervan met het oog op de wederverkoop, de invoer ervan met het oog op de wederverkoop en de uitvoer en de verkoop of het te koop aanbieden ervan.

Art. 4

Ne commet aucune infraction celle ou celui qui, à l'occasion de la culture de la plante de cannabis dans un but horticole, conserve des graines, plantes, feuilles ou fleurs de cannabis.

La culture ou la production des substances visées à l'article 1^{er}*quater* de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes ou antiseptiques, doivent être autorisées par l'Office fédéral du cannabis si elles dépassent les normes de superficie et de quantité que peut édicter le Roi en matière de culture de produits cannabiques à vocation non textile.

Art. 5

L'Office fédéral du cannabis contrôle, sur l'ensemble du territoire, les officines publiques décentralisées, seuls établissements où est autorisée la vente et/ou la consommation de produits cannabiques. Ce contrôle porte sur le prix, la qualité et la quantité des produits vendus, ainsi que sur le respect des interdictions et obligations visées aux articles 7 à 11.

Art. 6

Le Roi peut imposer que les personnes affectées à la vente de produits cannabiques dans les officines, ou que certaines de ces personnes, justifient d'une formation sociale, psychologique ou médicale.

Art. 7

Est interdite la vente par les officines de produits cannabiques à des mineurs de moins de 16 ans accomplis ou à des personnes ne pouvant pas attester d'un domicile en Belgique depuis deux ans au moins.

Art. 8

Est interdite, la vente par les officines de substances alcoolisées ou de toute autre drogue licite.

Art. 9

Est interdite, toute forme de message publicitaire ou d'information qui comporterait autre chose que des recommandations relatives au bon usage, à la consommation modérée ou à la réduction des dommages résultant éventuellement de l'usage de produits cannabiques.

Art. 4

Hij of zij die, bij het verbouwen van cannabisplanten voor de tuinbouw, zaden, planten, bladeren of bloemen van cannabis bewaart, pleegt geen misdrijf.

Voor het verbouwen of het vervaardigen van de stoffen bedoeld in artikel 1^{quater} van voormelde wet van 24 februari 1921 is een vergunning van de Federale dienst voor cannabis vereist als de normen inzake oppervlakte en hoeveelheden worden overschreden die de Koning kan uitvaardigen in verband met het verbouwen van cannabisproducten die niet voor de textielnijverheid zijn bestemd.

Art. 5

De Federale dienst voor cannabis oefent over het hele grondgebied controle uit over de gedecentraliseerde openbare verkooppunten, de enige instellingen waar cannabisproducten mogen worden verkocht en/of gebruikt. Die controle slaat op de prijs, de kwaliteit en de kwantiteit van de verkochte producten, alsmede op de naleving van de verbodsbepalingen en verplichtingen als bedoeld in de artikelen 7 tot 11.

Art. 6

De Koning kan de personen die in de verkooppunten cannabisproducten verkopen, of sommigen onder hen, de verplichting opleggen het bewijs te leveren dat zij een sociale, psychologische of medische opleiding hebben genoten.

Art. 7

In de verkooppunten mogen geen cannabisproducten worden verkocht aan minderjarigen onder 16 jaar of aan personen die niet kunnen bewijzen dat ze al ten minste twee jaar in België verblijven.

Art. 8

In de verkooppunten mogen geen alcoholische stoffen noch enige andere legale drug worden verkocht.

Art. 9

Elke vorm van reclame of informatie die zich niet zou beperken tot aanbevelingen in verband met het juiste gebruik van cannabisproducten, het gematigd gebruik ervan of de beperking van de schade die eventueel het gevolg is van cannabisgebruik, is verboden.

Art. 10

Tout conditionnement de produit cannabique doit porter la mention «le cannabis nuit à votre santé», ainsi que les informations, à déterminer par le Roi, relatives à l'origine et à la nature du produit.

Art. 11

Il est créé une commission d'évaluation permanente chargée d'étudier les résultats de l'application de la présente loi et d'en évaluer l'impact sous les angles social, sanitaire et judiciaire notamment, dans une perspective d'amélioration des dispositions de la présente loi et des stratégies de prévention générale et spécifique.

La commission d'évaluation a une compétence générale d'avis sur les politiques menées ou envisagées. Ces avis sont publics.

Cette commission est composée notamment de représentants des consommateurs de cannabis, de travailleurs psycho-médico-sociaux, de pharmaciens, de gestionnaires d'officines, ainsi que des délégués des ministres de la Santé, de la Justice et de l'Intérieur et des commissions parlementaires concernées.

Art. 12

Le Roi fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

16 juin 1997

V. DECROLY
M. SCHÜTTRINGER
F. LOZIE
O. DELEUZE
TH. DETIENNE

Art. 10

Elke verpakking van cannabisproducten moet de vermelding «Cannabis schaadt uw gezondheid» dragen, alsmede de door de Koning te bepalen inlichtingen over de oorsprong en de aard van het product.

Art. 11

Er wordt een commissie voor permanente evaluatie opgericht die belast is met de analyse van de resultaten van de toepassing van deze wet en met de evaluatie van de weerslag die ze heeft op sociaal, gezondheids- en gerechtelijk vlak teneinde op basis daarvan de bepalingen van deze wet en van de algemene en specifieke preventiestrategieën te verbeteren.

De evaluatiecommissie is algemeen bevoegd om advies te verstrekken in verband met het gevoerde of het voorgestelde beleid. Die adviezen worden openbaar gemaakt.

Die commissie is met name samengesteld uit vertegenwoordigers van cannabisgebruikers, mensen die werken in de psychologische, medische en sociale sector, apothekers, verkooppuntbeheerders, alsook vertegenwoordigers van de ministers van Volksgezondheid, Justitie en Binnenlandse Zaken en van de betrokken parlementaire commissies.

Art. 12

De Koning bepaalt de datum waarop deze wet in werking treedt.

16 juni 1997