

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2023-2024

18 MARS 2024

Rapport d'information sur l'évaluation générale des résultats effectifs de la «loi sur les drogues» du 24 février 1921 quant à l'efficience des politiques en matière de drogues et plus particulièrement en matière de cannabis

**CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS
ADOPTÉES PAR
LA COMMISSION DES
MATIÈRES TRANSVERSALES**

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2023-2024

18 MAART 2024

Informatieverslag over de algemene evaluatie van de effectieve resultaten van de «drugswet» van 24 februari 1921 wat de doeltreffendheid van het drugsbeleid betreft, meer bepaald inzake cannabis

**VASTSTELLINGEN EN AANBEVELINGEN
AANGENOMEN DOOR
DE COMMISSIE VOOR DE
TRANSVERSALE ANGELEGENHEDEN**

Voir:

Documents du Sénat:

7-225 – 2020/2021:

Nº 1: Demande d'établissement d'un rapport d'information.

7-225 – 2023/2024:

Nº 2: Rapport.

Zie:

Documenten van de Senaat:

7-225 – 2020/2021:

Nr. 1: Verzoek tot het opstellen van een informatieverslag.

7-225 – 2023/2024:

Nr. 2: Verslag.

I. INTRODUCTION	3	I. INLEIDING	3
II. CONSTATATIONS	5	II. VASTSTELLINGEN	5
A. Définitions et cadre légal en Belgique et à l'étranger.		A. Definities en wettelijk kader in België en het buitenland. Van de internationale verdragen tot nationale particulariteiten.....	5
Des conventions internationales aux spécificités nationales	5	1) Definities: depenalising, decriminalisering en legalisering	5
1) Les définitions: dé penalisation, décriminalisation et légalisation.....	5	2) Een geglobaliseerde aanpak	6
2) Une approche mondialisée.....	6	3) Omzetting op Europees niveau	9
3) La transposition au niveau européen.....	9	4) Wetgeving in België: evolutie in de loop van de tijd, stand van zaken, huidig overheidsbeleid	12
4) La législation en Belgique: évolution au fil du temps, état des lieux, orientations publiques actuelles	12	5) Wetgeving in de rest van de wereld: stand van zaken, overheidsbeleid en politieke modellen inzake decriminalisering, depenalising en legalisering (Uruguay, Verenigde Staten, Canada, Duitsland, Portugal, Luxemburg, Nederland)	21
5) La législation dans le reste du monde: état des lieux, orientations publiques et modèles politiques en matière de décriminalisation, dé penalisation et légalisation (Uruguay, États-Unis, Canada, Allemagne, Portugal, Luxembourg, Pays-Bas)	21	6) Nationale initiatieven binnen het Europees wetgevend kader, het geval van Duitsland en Luxemburg	23
6) Initiatives nationales dans le cadre légis latif européen, le cas de l'Allemagne et du Luxembourg.....	23	B. Gebruik	26
B. Usages	26	1) Het gebruik van verdovende en psychotrope stoffen in België	26
1) La consommation de substances stupéfiantes et psychotropes en Belgique.....	26	2) Andere stoffen, ander gebruik: cannabis, cannabinoïden en synthetische cannabinoïden (NPS)	33
2) Nouvelles substances, nouveaux usages: cannabis, cannabinoïdes et cannabinoïdes de synthèse (NPS)	33	3) «Cannabis social clubs» in België en in het buitenland	33
3) Les «cannabis social clubs» en Belgique et à l'étranger	33	C. Gevolgen	34
C. Impact.....	34	1) Impact voor de gezondheid op het vlak van de individuele gezondheid en de volksgezondheid.....	34
1) Impact sur la santé en termes de santé individuelle et publique.....	34	2) Gevolgen voor de economie	48
2) Impacts en termes d'économie	48	3) Op het gebied van justitie en veiligheid	62
3) En termes de justice et de sécurité	62	III. AANBEVELINGEN.....	83
III. RECOMMANDATIONS	83		

I. INTRODUCTION

Plus d'un siècle après sa promulgation, la loi du 24 février 1921, communément appelée «loi drogues» est toujours en vigueur et reste la référence centrale pour le droit pénal belge dans le traitement des drogues illégales et de leurs usages afférents.

Les consommations du cannabis sont certes diversifiées et dépendent des profils psycho-sociaux, allant des consommations ponctuelles récréatives aux usages problématiques en raison des dépendances aux conséquences physico-psychosociales très lourdes. Mais, il n'en demeure pas moins que toutes ces situations relèvent de la «loi sur les drogues» du 24 février 1921 dont évidemment il convient de se demander si elle ne serait pas devenue inadaptée voire dépassée face à cette situation aux paramètres et modalités tellement différents.

L'objectif poursuivi était d'interroger, de façon documentée, objective et impartiale, une loi dans sa facture et dans son évolution, et de se demander corollairement si cette loi offre encore un encadrement idéal, protecteur et effectif tant sur le plan des réponses apportées par les pratiques judiciaires et policières, mais aussi sur le plan des comportements humains, individuels et collectifs, liés aux multiples et divers usages des drogues.

Ce rapport d'information voudrait mettre en évidence le problème complexe et multifactoriel de la consommation du cannabis, sujet d'une grande et constante actualité de l'action du cannabis sur le corps humain.

En effet, cette consommation de cannabis, pourtant lue et appréhendée génériquement via la loi de 1921, ne cesse de croître et son trafic ne cesse d'augmenter, sans rien encore dire de la nature des substances échangées et de ses modalités illégales de commercialisation et de vente. Cette consommation croissante de cannabis ne correspond pas à une pratique et à une réalité uniformes.

Le moment de l'évaluation juste et impartiale semble donc venu et aujourd'hui, au vu des derniers événements d'actualité, plus que jamais.

Par conséquent, il importe aussi de réfléchir à l'opportunité d'un changement de paradigme de la législation de 1921 et de son cadre organisationnel légitistique d'interprétation et d'application.

Il convient d'interroger les effets d'un dispositif sur le plan fédéral et sur celui des Régions et Communautés,

I. INLEIDING

Meer dan een eeuw na de afkondiging ervan, is de wet van 24 februari 1921, beter bekend als de «drugswet», nog steeds van kracht en blijft ze het belangrijkste referentiepunt voor het Belgische strafrecht met betrekking tot de aanpak van illegale drugs en het gebruik ervan.

Cannabisgebruik is zeer divers en hangt af van het psychosociale profiel. Het gaat van occasioneel recreatief gebruik tot problematisch gebruik als gevolg van een verslaving, met zeer ernstige fysieke, psychische en sociale gevolgen. Dit neemt echter niet weg dat al deze situaties onder de «drugswet» van 24 februari 1921 vallen, wat uiteraard de vraag doet rijzen of deze wet niet tekortschiet of zelfs achterhaald is ten aanzien van deze situatie met zeer uiteenlopende parameters en verschijningsvormen.

Het doel was om op gedocumenteerde, objectieve en onpartijdige wijze de totstandkoming en evolutie van een wet onder de loep te nemen, en zich af te vragen of deze wet nog steeds een ideaal, beschermend en doeltreffend kader biedt, zowel met betrekking tot de justitiële en politiële aanpak als tot het individuele en collectieve menselijke gedrag rond het veelvuldige en diverse gebruik van drugs.

Dit informatieverslag wil de aandacht vestigen op het complexe en multifactoriële probleem van cannabisgebruik, een onderwerp dat zeer actueel blijft, aangezien de werking van cannabis op het menselijk lichaam.

Het gebruik van cannabis wordt al, op een vrij algemene wijze, geïnterpreteerd en aangepakt in de wet van 1921. Toch neemt het gebruik voortdurend toe en blijft de handel in cannabis groeien, en dan hebben we het nog niet over de aard van de verhandelde stoffen en de illegale manieren waarop ze worden verhandeld en verkocht. Dit toenemende cannabisgebruik is zeker niet eenvormig.

De tijd lijkt nu, vooral in het licht van de recente gebeurtenissen, meer dan ooit rijp voor een eerlijke en onpartijdige evaluatie.

Daarbij moet ook de vraag worden gesteld of er geen nood is aan een paradigmaverschuiving met betrekking tot de wet van 1921 en het legistiek-organisatorisch kader voor de interpretatie en de toepassing ervan.

Er moet worden nagegaan wat de effecten zijn van een regeling op federaal niveau en op dat van de Gewesten

notamment au niveau des politiques de promotion de la santé et des actions menées en matière de sécurité et de prévention.

Ces enjeux sociétaux se retrouvent de manière transversale dans le présent rapport d'information qui se compose d'une première partie comprenant des constatations qui ont été formulées sur la base des auditions organisées par la commission (1), ainsi que d'une seconde partie qui contient une série de recommandations phares venant conclure ce rapport.

Tout d'abord concernant les constatations, une attention particulière est accordée au cadre légal, en partant de l'influence des conventions internationales tant sur notre législation que sur la réglementation européenne. Nous rebrossons ensuite toute l'évolution de la loi de 1921 de son adoption jusqu'à aujourd'hui, et reprenons en synthèse les différentes critiques et écueils à son égard émis par les juristes et autres experts que nous avons entendus. Il était aussi important de réaliser un état des lieux dans les autres pays ayant fait le choix de s'éloigner du paradigme prohibitioniste en décriminalisant l'usage des drogues et, pour certains, en réglementant le marché du cannabis.

Ensuite, il nous semblait opportun à l'aide de différentes données chiffrées, de s'arrêter sur les nouveaux usages et les nouvelles substances afin de bien circonscrire les différents enjeux de demain.

Il est bien évident qu'au-delà de ces chiffres, un tel état de la situation doit alerter sur le plan de la santé publique puisqu'il s'agit bien d'une consommation d'une substance psychoactive dont les effets ne sont jamais à minimiser. Plusieurs experts de la santé ont ainsi listé l'ensemble des actions de la consommations de ces substances stupéfiantes, et en particulier le cannabis, sur le corps humain. Une évaluation de la politique de prévention et de prise en charge et de suivi des personnes qui souffrent de leur consommation s'imposait. Enfin, toujours en matière de santé, le focus est fait sur la recherche en matière de cannabis thérapeutique.

Un autre point d'attention porte sur les impacts en termes d'économie. Les questions sont aujourd'hui posées: Quel est le coût économique du système répressif? Quelle est la situation du marché illégal du cannabis?

(1) Les comptes rendus des auditions sont publiés dans un document parlementaire distinct: doc. Sénat, n° 7-225/4.

en Gemeenschappen, in het bijzonder met betrekking tot het gezondheidsbeleid en de veiligheid en preventie.

Deze maatschappelijke uitdagingen vormen de rode draad in het informatieverslag, dat bestaat uit een eerste deel met vaststellingen die zijn geformuleerd op basis van de door de commissie georganiseerde hoorzittingen (1), en een tweede deel dat een reeks richtinggevende aanbevelingen bevat die het verslag afsluiten.

Wat de vaststellingen betreft, wordt allereerst bijzondere aandacht besteed aan het wettelijk kader, te beginnen met de invloed van de internationale verdragen op zowel onze wetgeving als de Europese regelgeving. Vervolgens schetsen we de volledige weg die de wet van 1921 heeft afgelegd vanaf de goedkeuring ervan tot vandaag, en geven we een overzicht van de kritiek op en de pijnpunten van deze wet, die de door ons gehoorde juristen en andere deskundigen naar voren hebben geschoven. Het was ook belangrijk een stand van zaken op te maken van de situatie in andere landen die zich hebben verwijderd van het prohibitionistische model door drugsgebruik te decriminaliseren en, in sommige gevallen, de cannabismarkt te reguleren.

Het leek ons raadzaam om vervolgens, met behulp van cijfergegevens, stil te staan bij de nieuwe vormen van drugsgebruik en de nieuwe stoffen, om zo de uitdagingen van morgen nauwkeurig te omschrijven.

Het spreekt voor zich dat, afgezien van deze cijfers, een dergelijke stand van zaken een waarschuwing moet zijn voor de volksgezondheid, aangezien het hier gaat om het gebruik van een psychoactief middel waarvan de effecten nooit mogen worden geminimaliseerd. Daarom hebben meerdere gezondheidsdeskundigen een lijst opgesteld van alle werkingen van die verdovende stoffen, in het bijzonder cannabis, op het menselijk lichaam. Er was nood aan een evaluatie van het beleid inzake preventie en de behandeling en opvolging van personen die lijden onder hun drugsgebruik. Tot slot werd, nog steeds op het gebied van gezondheid, aandacht besteed aan het onderzoek naar therapeutische cannabis.

Een ander aandachtspunt heeft betrekking op de economische impact. Vandaag krijgen we te maken met volgende vragen: Wat zijn de economische kosten van het repressieve systeem? Hoe is de situatie op de illegale cannabismarkt?

(1) De verslagen van de hoorzittingen worden in een afzonderlijk parlementair document gepubliceerd: doc. Senaat, nr. 7-225/4.

Quels sont les avantages et les coûts économiques d'une légalisation? Quels sont les points d'attention en ce qui concerne la régulation? etc.

Autre point essentiel de la politique actuelle, la question de la judiciarisation et des politiques de justice. En effet, on sait que les affaires judiciaires portant sur les différentes modalités de consommation illégale sont totalement surreprésentées dans les tribunaux. La politique de prohibition n'a pas empêché les saisies de croître et les quantités saisies d'augmenter. Il convient donc de faire l'analyse des moyens mis en œuvre et de voir quels en sont les résultats. Un autre point d'attention est l'étude des phénomènes liés à la production et au trafic de cannabis. En outre, il est intéressant de comparer les différents modèles: légaliser, régulariser, commercialiser, quelles sont les différences? Enfin, il va sans dire qu'à l'heure actuelle, grâce aux différentes expériences à travers le monde, il est tout à fait possible d'envisager notre politique de demain en matière de drogues illicites.

Sans prétendre à l'exhaustivité, les travaux informatifs de ce rapport portent sur ces nombreux points.

*
* * *

II. CONSTATATIONS

A. Définitions et cadre légal en Belgique et à l'étranger. Des conventions internationales aux spécificités nationales

I) *Les définitions: dépénalisation, décriminalisation et légalisation*

En ce qui concerne la terminologie juridique utilisée, il convient de souligner que les auditions des différents experts ont permis de mettre en avant la difficulté rencontrée dans l'utilisation de ces différentes notions de dépénalisation, décriminalisation et de légalisation.

Selon les différents experts entendus, ces notions peuvent être définies comme suit.

La dépénalisation consiste à diminuer la sanction liée à un comportement, mais ce dernier constitue toujours une infraction pénale. La dépénalisation consiste en une désescalade de la peine au sein du système pénal. Concernant la détention de drogues illicites, il s'agira par exemple de diminuer la peine d'emprisonnement ou de la remplacer par une peine d'amende.

Wat zijn de voordelen en de economische kosten van een legalisering? Wat zijn de aandachtspunten betreffende de regulering? enz.

Een ander essentieel punt van het huidige beleid is de juridisering en het justitiebeleid. Het is algemeen bekend dat de rechtkassen worden overspoeld met rechtszaken betreffende de verschillende vormen van illegaal gebruik. Het vervolgingsbeleid heeft niet kunnen voorkomen dat het aantal inbeslagnames en de hoeveelheden die in beslag worden genomen, alsmee toenemen. Dit vraagt om een analyse van de ingezette middelen en de resultaten die zij opleveren. Een ander aandachtspunt betreft het onderzoek van fenomenen die verband houden met de cannabisteelt en -handel. Daarnaast is het interessant de verschillende modellen te vergelijken: legaliseren, regulariseren, commercialiseren, wat zijn de verschillen? Tot slot spreekt het voor zich dat het op dit moment, dankzij de ervaringen in verschillende plaatsen in de wereld, perfect mogelijk is om na te denken over ons toekomstig beleid met betrekking tot illegale drugs.

Zonder volledigheid te willen nastreven, behandelt dit informatieverslag deze talrijke punten.

*
* * *

II. VASTSTELLINGEN

A. Definities en wettelijk kader in België en het buitenland. Van de internationale verdragen tot nationale particulariteiten

I) *Definities: depenalising, decriminalisering en legalisering*

Uit de hoorzittingen met de experts is gebleken dat er problemen kunnen ontstaan bij het gebruik van de juridische termen depenalising, decriminalisering en legalisering.

Volgens de gehoorde experts kunnen deze termen als volgt worden gedefinieerd.

Depenalising betekent dat de sanctie voor een gedrag verlicht wordt, maar dat dit gedrag een strafrechtelijk misdrijf blijft. Met een depenalising wordt de stramaat in een lagere categorie binnen het strafrechtelijk systeem ondergebracht. Voor het bezit van illegale drugs bijvoorbeeld, zal de gevangenisstraf worden ingekort of vervangen door een boete.

La décriminalisation signifie qu'un comportement ne constitue plus une infraction pénale (donc plus de poursuites et plus de condamnation pénale) mais qu'il peut éventuellement être sanctionné d'une autre manière. Ce comportement peut faire l'objet de sanctions d'ordre administratif, disciplinaire ou civil ou ne plus être sanctionné du tout.

Quant à la légalisation, il s'agit de rendre légal un comportement qui ne l'était pas jusque-là ou à donner un cadre légal à un comportement qui n'en avait pas. En matière de drogues illicites, la légalisation autorise certaines formes de comportements liés à la fabrication, la distribution et la détention.

Ces différentes notions ayant été utilisées de manière non exhaustive par les nombreux experts entendus en commission et venant de disciplines parfois très différentes, il est dès lors difficile de systématiquement référer de manière rigoureuse aux notions telles qu'elles sont définies ci-dessus.

2) Une approche mondialisée

Les premières conventions internationales ont été conclues début du siècle dernier afin de limiter la fabrication et la distribution de différentes (formes de) drogues végétales. Avant l'adoption de la première convention internationale (de l'opium) en 1912, l'usage de drogues ne semblait pas poser de problème particulier aux yeux de la société belge et de la communauté internationale. À cette époque, les enjeux liés à la consommation de drogues ne constituaient pas une préoccupation majeure. Il existait un certain nombre de réglementations, mais celles-ci relevaient davantage de l'art de guérir.

Les premières conventions internationales étaient: la Convention de La Haye de 1912, la Convention de Genève de 1925, la deuxième Convention de Genève de 1931 et la troisième Convention de Genève de 1936. Bien que ne jouant plus aucun rôle aujourd'hui, ces conventions sont les précurseurs des conventions internationales actuelles.

Aujourd'hui, ce sont les Conventions des Nations unies de 1961, 1971 et 1988 qui constituent les fondements de la législation sur les drogues. Il s'agit de:

- la Convention unique de New York sur les stupéfiants du 30 mars 1961, telle que modifiée par le Protocole de 1972 (par stupéfiants, il faut entendre les substances d'origine naturelle comme la feuille de coca, le pavot à opium, le cannabis, etc.). Cette Convention régit l'organisation du contrôle international sous l'égide

Decriminalisering betekent dat een gedrag geen strafrechtelijk misdrijf meer vormt (en er dus geen vervolging en strafrechtelijke veroordeling op volgt), maar dat het eventueel wel op een andere manier kan worden bestraft. Dat gedrag kan dan met administratieve, tuchtrechtelijke of burgerlijke sancties worden bestraft, of helemaal niet meer.

Bij legalisering wordt een gedrag dat vroeger illegaal was, legaal gemaakt, of wordt een wettelijk kader gecreëerd voor gedragingen die er geen hadden. Wat illegale drugs betreft, vertaalt zich dat in het toestaan van bepaalde gedragingen in verband met de productie, de distributie en het bezit ervan.

Omdat de vele gehoorde experten uit soms heel uiteenlopende vakgebieden deze begrippen op niet-exhaustieve wijze hebben gebruikt, wordt het moeilijk om systematisch en eenduidig te verwijzen naar de begrippen zoals ze hierboven zijn gedefinieerd.

2) Een geglobaliseerde aanpak

Begin vorige eeuw werden de eerste internationale verdragen gesloten om de productie en de distributie van verschillende (vormen van) plantaardige drugs te beperken. Vóór de aanneming van het eerste internationale verdrag (over opium) in 1912, leek het drugsgebruik niet echt een probleem voor de Belgische en internationale gemeenschap. Drugsgebruik en alles wat ermee gepaard gaat, was toen geen grote bekommernis. Er bestonden wel een aantal regels, maar die waren veeleer medisch van aard.

De eerste internationale verdragen waren: het Verdrag van Den Haag van 1912, het Verdrag van Genève van 1925, het tweede Verdrag van Genève in 1931 en het derde Verdrag van Genève in 1936. Hoewel zij vandaag geen enkele rol meer spelen, waren zij de voorlopers van de huidige internationale verdragen.

Tegenwoordig vormen de Verdragen van de Verenigde Naties van 1961, 1971 en 1988 de basis van de drugs-wetgeving. Dit zijn:

- het Enkelvoudig Verdrag van New York inzake verdovende middelen van 30 maart 1961, gewijzigd door het Protocol van 1972 (met verdovende middelen worden stoffen van natuurlijke oorsprong bedoeld zoals cocablad, opiumpapaver, cannabis, enz.) Dit Verdrag organiseert de internationale controle onder

notamment de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS). Elle constraint également les parties à la convention à prendre diverses mesures pour enrayer et combattre pénallement la fabrication, la production et le trafic de substances stupéfiantes;

- la Convention de Vienne du 21 février 1971 sur les substances psychotropes (par laquelle le mécanisme de contrôle prévu dans la convention du 30 mars 1961 est appliqué aux substances psychotropes d'origine industrielle, tels les hallucinogènes et les amphétamines);
- la Convention de Vienne des Nations unies du 20 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

La doctrine considère que ces conventions internationales ne sont pas d'applicabilité directe. Elles ne s'imposent donc pas directement dans le droit interne des États, contrairement à la Convention européenne des droits de l'homme ou aux règlements et aux directives européens (voir partie 3 ci-dessous). Après leur signature, leur ratification par les États parties nécessite pour ces derniers de les transposer dans leur droit interne, ce qui implique des interprétations et partant, des lois nationales différentes d'un pays à l'autre.

C'est ainsi que la loi belge du 24 février 1921 sur les drogues a été adoptée dans le cadre de la ratification de la Convention internationale de l'opium de 1912.

Les Conventions de 1961 et de 1988 s'appliquent au cannabis, contrairement à celle de 1971.

Dans la Convention des Nations unies sur les stupéfiants du 30 mars 1961, le cannabis figure dans le tableau I qui reprend les substances considérées comme présentant les risques d'abus les plus importants.

Toutefois, en 2020, à la suite d'une recommandation de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le cannabis a été retiré du tableau IV de cette convention (drogues les plus dangereuses et dont la valeur thérapeutique est quasi nulle). Ce retrait par les États parties équivaut à une reconnaissance des vertus thérapeutiques du cannabis, en vue de faciliter la recherche scientifique en la matière.

Si la Convention de 1961 ne s'oppose nullement à des opérations de dé penalisation et de décriminalisation du cannabis, la Convention de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes prévoit que

auspiciën van het Internationaal Comité van toezicht op verdovende middelen (INCB). Het verplicht de partijen bij het verdrag ook om verschillende maatregelen te nemen om de vervaardiging, productie en handel in verdovende middelen in te dammen en strafbaar te stellen;

- het Verdrag van Wenen inzake psychotrope stoffen van 21 februari 1971 (waarin het controlesmechanisme van het Verdrag van 30 maart 1961 wordt toegepast op psychotrope stoffen van industriële oorsprong, zoals hallucinogenen en amfetamine);
- het Verdrag van Wenen van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 20 december 1988.

Volgens de rechtsleer hebben deze internationale verdragen geen rechtstreekse werking. In tegenstelling tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens of Europese verordeningen en richtlijnen (zie deel 3 hieronder), zijn ze dus niet rechtstreeks van kracht in de nationale wetgeving. Nadat ze zijn ondertekend, moeten ze door de staten die partij zijn worden omgezet in hun interne rechtsorde, wat betekent dat de interpretaties en dus de nationale wetten van land tot land verschillen.

Zo werd de Belgische drugswet van 24 februari 1921 aangenomen in het kader van de ratificatie van het Internationaal Opiumverdrag van 1912.

De Verdragen van 1961 en 1988 hebben betrekking op cannabis, in tegenstelling tot dat van 1971.

In het Verdrag van de Verenigde Naties inzake verdovende middelen van 30 maart 1961 verschijnt cannabis in tabel I van de stoffen die worden beschouwd als de stoffen met het grootste risico op misbruik.

In 2020 werd cannabis echter, op aanbeveling van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), verwijderd uit tabel IV van het Verdrag (de gevaarlijkste drugs die vrijwel geen therapeutische waarde hebben). Deze schrapping door de verdragsluitende Staten komt neer op een erkenning van de therapeutische deugden van cannabis, teneinde het wetenschappelijk onderzoek op dit gebied te vergemakkelijken.

Het Verdrag van 1961 is niet gekant tegen de depenalisaering of decriminalisering van cannabis. Het Verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988 daarentegen bepaalt dat het bezit

la détention de cannabis, en ce compris à des fins de consommation personnelle doit être érigée en infraction par les États parties. La sanction peut cependant être pénale ou administrative. La Belgique a opté pour une sanction pénale (voir point 4 ci-dessous).

Il convient toutefois de noter que les conventions internationales, notamment en ce qui concerne les dispositions pénales, contiennent des clauses de sauvegarde. Ainsi, la Convention de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes prévoit que, sous réserve des principes constitutionnels et des principes juridiques propres aux États, ces derniers doivent criminaliser la détention de cannabis, y compris pour un usage personnel.

Comme le montre l'exemple portugais, ces clauses de sauvegarde permettent aux États de procéder à la décriminalisation au nom de principes juridiques ou constitutionnels comme celui de la proportionnalité (2).

Une autre possibilité pour les parties qui estiment que les conventions sur les drogues devraient être révisées, serait d'introduire des protocoles d'amendement à ces dernières. Néanmoins, la difficulté réside dans le fait qu'il faudrait rallier suffisamment de soutien ce qui n'est pas chose aisée vu les positions très conservatrices de certains pays qui appliquent encore la peine de mort, en ce compris pour la détention de drogues.

Cependant, on l'a vu, les choses évoluent au niveau international, comme en témoigne le fait que le cannabis vient d'être retiré de la liste des substances sans aucune vertu thérapeutique.

Bref, si les conventions internationales en matière de drogues ont jusqu'à présent fortement influencé l'élaboration des législations nationales y compris la nôtre, il devient de plus en plus évident pour la communauté internationale que des mesures telles que les investissements dans les soins de santé, le traitement des toxicomanes et la mise en place d'alternatives aux peines d'emprisonnement pourraient apporter une meilleure solution au problème du trafic de drogues que l'insistance unilatérale sur la prohibition et la criminalisation.

À cet égard l'Organisation internationale de contrôle des stupéfiants (OICS) a aussi adopté une position plus ouverte depuis ces dix dernières années.

(2) Le principe de proportionnalité mobilisé par le Portugal fait partie d'un ensemble de principes, à savoir le principe de légalité, le principe de subsidiarité, le principe de proportionnalité, le principe de finalité ou encore le principe de légitimité. Ceux-ci sont contenus à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

van cannabis, ook voor persoonlijk gebruik, strafbaar moet worden gesteld door de Staten die partij zijn. Straffen kunnen zowel strafrechtelijk als administratief zijn. België heeft gekozen voor een strafrechtelijke sanctie (zie punt 4 hieronder).

Er moet echter worden opgemerkt dat internationale verdragen vrijwaringsclauses bevatten, in het bijzonder met betrekking tot strafrechtelijke bepalingen. Het Verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988 bepaalt dan ook dat staten het bezit van cannabis strafbaar moeten stellen, ook voor persoonlijk gebruik, onder voorbehoud van grondwettelijke en juridische principes die specifiek zijn voor die staten.

Zoals het Portugese voorbeeld aantoont, laten deze vrijwaringsclauses landen toe om te decriminaliseren in naam van wettelijke of grondwettelijke beginselen als de proportionaliteit (2).

Een andere mogelijkheid voor partijen die vinden dat de drugsverdragen moeten worden herzien, is het introduceren van protocollen die deze verdragen wijzigen. De moeilijkheid ligt echter in het verzamelen van voldoende steun, wat geen gemakkelijke taak is, gelet op de zeer conservatieve standpunten van sommige landen die nog steeds de doodstraf toepassen, ook voor drugsbezit.

Zoals reeds gezegd, verandert er echter iets op internationaal niveau, wat blijkt uit het feit dat cannabis onlangs is geschrapt van de lijst van stoffen zonder therapeutische waarde.

Kortom, terwijl internationale drugsverdragen tot nu toe de ontwikkeling van nationale wetgeving, inclusief de onze, sterk hebben beïnvloed, wordt het voor de internationale gemeenschap steeds duidelijker dat maatregelen zoals investeringen in gezondheidszorg, behandeling van drugsverslaafden en alternatieven voor gevangenisstraffen een betere oplossing kunnen bieden voor het probleem van drugshandel dan eenzijdig vasthouden aan verbod en criminalisering.

Ook het Internationaal Comité van toezicht op verdovende middelen (INCB) neemt de laatste tien jaar een vooruitstrevender standpunt in.

(2) Het proportionaliteitsbeginsel dat Portugal aanvoert, maakt deel uit van een geheel van beginselen, met name het legaliteitsbeginsel, het subsidiariteitsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel, het finaliteitsbeginsel en het legitimiteitsbeginsel. Zij zijn vervat in artikel 8 van het Europees Verdrag van de rechten van de mens.

On soulignera également que les Conventions des Nations unies ont également influencé la législation européenne en matière de stupéfiants.

3) La transposition au niveau européen

Les premières initiatives politiques européennes en matière de drogues ont été prises dès 1971 avec la création au sein du Conseil de l'Europe du Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite des stupéfiants puis en 1985 dans le cadre de l'Accord de Schengen initialement conclu par la Belgique, l'Allemagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas. Avec la suppression des contrôles aux frontières intérieures et l'instauration de la libre circulation des personnes et des biens, il a également fallu élaborer un cadre de mesures portant sur les substances stupéfiantes.

Ensuite, la lutte contre la toxicomanie et le trafic illicite de stupéfiants entre les États membres de l'Union européenne (UE) a été inscrite dans le Traité de Maastricht en 1992 puis dans celui d'Amsterdam en 1997.

Aujourd'hui, le fondement juridique de l'action de l'UE dans le domaine de l'incrimination pénale du trafic de stupéfiants réside dans l'article 83 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui dispose que dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale (3), le Parlement européen et le Conseil européen «peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes». Le trafic illicite de drogues fait partie des domaines concernés.

Les acquis Schengen seront développés d'un point de vue pénal dans la décision-cadre 2004/757/JAI (4) qui prévoit que tant l'exportation que la production de drogues doivent être sanctionnées. Il s'agit du principal instrument dans le cadre de l'harmonisation de la législation et de la pratique des États membres de l'UE dans ce domaine.

(3) Article 4 du TFUE signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 et entré en vigueur en décembre 2009.

(4) Décision-cadre 2004/757/JAI du Conseil du 25 octobre 2004 concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogues, modifiée par la directive 2017/2013 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 15 novembre 2017.

Wij wijzen erop dat de Verdragen van de Verenigde Naties ook een invloed hebben gehad op de Europese wetgeving inzake verdovende middelen.

3) Omzetting op Europees niveau

De eerste Europese politieke initiatieven op het gebied van drugs werden al in 1971 genomen met de oprichting binnen de Raad van Europa van de *Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs* (samenwerkingsgroep ter bestrijding van drugsmisbruik en illegale handel), en vervolgens in 1985 met het Schengenakkoord, dat aanvankelijk werd ondertekend door België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland. Met de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen en de invoering van het vrije verkeer van personen en goederen moest ook een regelgevend kader inzake verdovende middelen worden ontwikkeld.

Vervolgens werd de bestrijding van drugsverslaving en illegale drugshandel tussen lidstaten van de Europese Unie (EU) opgenomen in het Verdrag van Maastricht van 1992 en het Verdrag van Amsterdam van 1997.

Vandaag vormt artikel 83 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) de juridische grondslag voor het optreden van de EU op het vlak van de strafrechtelijke vervolging van de drugshandel. Dit artikel bepaalt dat in het kader van de justitiële samenwerking in strafzaken (3), «het Europees Parlement en de Raad [...] volgens de gewone wetgevingsprocedure bij richtlijnen minimumvoorschriften [kunnen] vaststellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden». Illegale drugshandel is één van die vormen van zware criminaliteit.

Het Schengen-acquis is strafrechtelijk uitgewerkt in kaderbesluit 2004/757/JBZ (4), dat bepaalt dat zowel de uitvoer als de productie van drugs bestraft moeten worden. Dit is het belangrijkste instrument voor de harmonisering van de wetgevingen en praktijken van de EU-lidstaten op dit vlak.

(3) Artikel 4 van het VWEU, ondertekend in Lissabon op 13 december 2007 en in werking getreden in december 2009.

(4) Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel, gewijzigd door richtlijn 2017/2013 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 november 2017.

L'article 2, alinéa 1^{er}, de la décision-cadre fixe des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue et prévoit ce qui suit:

«1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les comportements intentionnels suivants soient punis lorsqu'ils ne peuvent être légitimés:

- a) la production, la fabrication, l'extraction, la préparation, l'offre, la mise en vente, la distribution, la vente, la livraison à quelque condition que ce soit, le courtage, l'expédition, l'expédition en transit, le transport, l'importation ou l'exportation de drogues;
- b) la culture du pavot à opium, du cocaïer ou de la plante de cannabis;
- c) la détention ou l'achat de drogues dans le but d'exercer l'une des activités énumérées au point a);
- d) la fabrication, le transport, la distribution de précurseurs, dont celui qui s'y livre sait qu'ils doivent être utilisés dans ou pour la production ou la fabrication illicites de drogues.

2. Les comportements décrits au paragraphe 1 ne sont pas inclus dans le champ d'application de la présente décision-cadre lorsque leurs auteurs s'y livrent exclusivement à des fins de consommation personnelle telle que définie par la législation nationale.»

Il en découle que cette décision-cadre ne s'applique qu'au trafic de drogues. L'Union européenne requiert dès lors uniquement des sanctions pénales à l'égard du trafic de drogues. Cette décision-cadre prévoit explicitement, à l'initiative de certains États comme les Pays-Bas, que les infractions en matière de détention et de consommation ne sont pas concernées.

L'Union européenne n'impose donc pas la criminalisation de la détention en vue d'un usage personnel.

Les dispositions de cette décision-cadre ont été adoptées et sont entrées en vigueur pour tous les États membres. Cinq ans après son adoption, l'efficacité de cette décision-cadre a été évaluée par la Commission européenne. Il en est ressorti que cette décision-cadre avait cependant un effet limité en matière d'harmonisation des sanctions.

Artikel 2, eerste lid, van het kaderbesluit stelt de minimumbepalingen vast betreffende de bestanddelen van de strafbare feiten en de toepasbare sancties inzake drugshandel. Het artikel luidt als volgt:

«1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen opdat de volgende opzettelijke gedragingen bestraft worden wanneer daarvoor geen rechtvaardigingsgrond aanwezig is:

- a) het produceren, vervaardigen, extraheren, bereiden, aanbieden, te koop stellen, distribueren, verkopen, afleveren, ongeacht de voorwaarden, verhandelen, doorvoeren, vervoeren, in- of uitvoeren van drugs;
- b) het kweken van papavers, cocaplanten of cannabisplanten;
- c) het in bezit hebben of aankopen van drugs met het oog op een van de onder a) genoemde activiteiten;
- d) het vervaardigen, vervoeren of distribueren van precursors in de wetenschap dat ze zullen worden gebruikt voor het illegaal produceren of vervaardigen van drugs.

2. De in lid 1 beschreven gedragingen vallen niet onder dit kaderbesluit wanneer de betrokkenen uitsluitend beogen te voorzien in hun persoonlijk gebruik als omschreven in het nationale recht.»

Bijgevolg is dit kaderbesluit alleen van toepassing op de drugshandel. De Europese Unie vraagt dus alleen strafrechtelijke sancties voor drugshandel. Op initiatief van een aantal lidstaten, zoals Nederland, bepaalt het kaderbesluit uitdrukkelijk dat feiten in verband met bezit of gebruik buiten zijn toepassingsgebied vallen.

De Europese Unie legt dus geen criminalisering op van bezit met het oog op persoonlijk verbruik.

De bepalingen van dit kaderbesluit zijn aangenomen en in werking getreden in alle lidstaten. Vijf jaar na de aanneming werd de doeltreffendheid van het kaderbesluit geëvalueerd door de Europese Commissie. Daaruit is gebleken dat het slechts een beperkte invloed heeft gehad op de harmonisatie van de sancties.

En ce qui concerne le cannabis, il convient encore de mentionner le règlement (CE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil.

Ce règlement instaure des aides spécifiques à certaines cultures, afin de soutenir les pratiques agricoles considérées comme bénéfiques pour le climat et l'environnement sur le territoire de l'UE. Il stipule, en son article 32, § 6, que les surfaces utilisées pour la production de chanvre ne sont des hectares admissibles que si les variétés cultivées ont une teneur en tétrahydrocannabinol n'excédant pas 0,2 %.

Ces instruments européens sont directement applicables dans le droit national des États membres, en conséquence, un État membre ne peut interdire l'importation, la détention ou la culture de chanvre destinée à la production de fibres sans porter atteinte aux intérêts de l'Union européenne. Ce principe a été rappelé dans plusieurs arrêts de la Cour de Justice de l'Union européenne.

À côté de ces outils juridiques, l'UE a également adopté une stratégie antidrogue (5) ainsi qu'un plan d'action antidrogue pour la période 2021-2025. La stratégie a pour but de définir le cadre politique et les priorités de la politique de l'UE en matière de lutte contre la drogue tandis que le plan d'action expose les actions à mettre en œuvre pour réaliser les onze priorités de la stratégie.

En 1993, l'UE s'est également dotée d'un Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) devenu aujourd'hui l'Agence européenne des drogues (EUDA), ainsi que d'un Réseau européen d'information sur les drogues et les toxicomanies (REITOX). L'OEDT fournit des études et des analyses scientifiques indépendantes concernant l'ensemble des problématiques liées aux drogues. REITOX vise l'échange de données et d'informations méthodologiques dans le but de dresser l'état des lieux en matière de drogues en Europe.

In verband met cannabis vermelden wij ook verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad.

Deze verordening voert specifieke subsidies in voor bepaalde gewassen om landbouwpraktijken te ondersteunen die gunstig worden geacht voor het klimaat en het milieu in de EU. Artikel 32, § 6, bepaalt dat voor de productie van hennep gebruikte arealen slechts subsidiabele hectaren vormen indien het gehalte aan tetrahydrocannabinol van de gebruikte rassen maximaal 0,2 % bedraagt.

Deze Europese instrumenten hebben rechtstreekse werking in de nationale wetgeving van de lidstaten. Bijgevolg kan een lidstaat de invoer, het bezit of de teelt van vezelhennep niet verbieden zonder de belangen van de Europese Unie te ondervangen. Dit beginsel werd herhaald in verschillende arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Naast deze juridische instrumenten heeft de EU ook een drugsstrategie (5) en een drugsactieplan aangenomen voor de periode 2021-2025. Het doel van de strategie is het politieke kader en de prioriteiten van het EU-beleid inzake drugsbestrijding vast te stellen, terwijl in het actieplan de acties worden beschreven die moeten worden uitgevoerd om de elf prioriteiten van de strategie te verwezenlijken.

In 1993 richtte de EU ook een Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) op, tegenwoordig het Europees Drugsagentschap (EUDA), en een Europees Netwerk voor informatie over drugs en drugsverslaving (REITOX). Het EWDD levert onafhankelijke wetenschappelijke studies en analyses over alle drugsgerelateerde onderwerpen. REITOX is gericht op het uitwisselen van gegevens en methodologische informatie om de huidige stand van zaken met betrekking tot drugs in Europa op te maken.

(5) Conseil de l'Union européenne, *Stratégie antidrogue de l'UE 2021-2025*, 18 décembre 2020.

(5) Raad van de Europese Unie, *Drugsstrategie 2021-2015 van de Europese Unie*, 18 december 2020.

4) La législation en Belgique: évolution au fil du temps, état des lieux, orientations publiques actuelles

a) Évolution au fil du temps

Avant l'adoption en 1912 de la Convention de «l'opium», les enjeux liés à la consommation de drogues ne constituent pas une préoccupation majeure et relevaient davantage de l'art de guérir. Cependant avec la transposition de cette convention dans le droit interne belge, un tournant décisif est pris dans la manière d'aborder le phénomène des drogues. Ce dernier ne relèvera plus des réglementations relatives à l'art de guérir, mais du droit pénal.

Ainsi avec l'adoption de la loi de 1921 sur les drogues, la détention de drogues illégales est dorénavant passible de peines d'emprisonnement. Outre la détention, la fabrication, la vente et la délivrance de drogues, la loi va également définir un certain nombre d'infractions à caractère particulièrement «grave»: l'usage de substances en société et la facilitation à autrui de l'usage, à titre onéreux ou gratuit, de substances illégales en procurant un local à cet effet ou par tout autre moyen.

La Belgique s'est alignée sur la législation répressive française alors que contrairement à la France ou aux Pays-Bas, elle n'a pas de colonies en Asie et n'est donc pas confrontée ni à l'usage d'opium ni à la présence de fumeries sur son territoire. Le dispositif répressif sera donc peu utilisé jusqu'aux années 1960-1970.

Par la suite, avec l'adoption des deux autres conventions internationales de 1961 et de 1971, la législation répressive belge en matière de drogues illicites se voit renforcée avec l'adoption de la loi belge du 9 juillet 1975 qui, étendue aux substances psychotropes, instaure de nouvelles infractions, une augmentation des peines d'emprisonnement, une augmentation des amendes, l'instauration de circonstances aggravantes, etc. Pourtant, les années 1960 et 1970 se caractérisent par un mouvement de dépénalisation et de décriminalisation. De nombreux acteurs vont entamer une réflexion sur les facteurs socio-culturels liés à l'usage de drogues et prôner des solutions alternatives à l'emprisonnement, essentiellement par le biais de mesures de traitement.

Ce n'est finalement qu'au cours des années 1990 que la Belgique va développer une véritable politique en matière de drogues illicites, avec la mise sur pied d'un groupe de travail parlementaire et ce, au vu de la criminalité en hausse dont celle liée aux drogues et de la nécessité de disposer d'études et d'analyses de la

4) Wetgeving in België: evolutie in de loop van de tijd, stand van zaken, huidig overheidsbeleid

a) Evolutie in de loop van de tijd

Vóór de goedkeuring van het Opiumverdrag in 1912 waren de problemen rond drugsgebruik geen grote bekommernis en hadden ze meer te maken met de geneeskunde. Met de omzetting van dit verdrag in Belgisch intern recht kwam er echter een beslissend keerpunt in de manier waarop het fenomeen drugs werd benaderd. Drugs zouden niet langer onder de regelgeving met betrekking tot de geneeskunde vallen, maar onder het strafrecht.

Met de goedkeuring van de drugswet van 1921 werd het bezit van illegale drugs voortaan bestraft met een gevangenisstraf. Naast het bezit, de productie, de verkoop en de levering van drugs, werden in de wet ook een aantal bijzonder «ernstige» misdrijven omschreven: het gebruik van stoffen in groepsverband en het vergemakkelijken van het gebruik van illegale stoffen door anderen, al dan niet tegen betaling, door daarvoor lokalen ter beschikking te stellen of op enige andere manier.

België sloot zich aan bij de Franse repressieve wetgeving ook al had het, in tegenstelling tot Frankrijk of Nederland, geen kolonies in Azië en werd het dus niet geconfronteerd met het gebruik van opium of de aanwezigheid van opiumholen op ons grondgebied. Bijgevolg werd er tot in de jaren 1960 en 1970 weinig gebruik gemaakt van repressieve maatregelen.

Daarna, met de goedkeuring van de twee andere internationale Verdragen van 1961 en 1971, werd de repressieve Belgische wetgeving inzake illegale drugs aangescherpt door de goedkeuring van de Belgische wet van 9 juli 1975, die uitgebreid was tot psychotrope stoffen en nieuwe misdrijven invoerde, de gevangenisstraffen verhoogde, de boetes optrok, verzwarende omstandigheden invoerde, enz. De jaren 1960 en 1970 werden nochtans gekenmerkt door een beweging in de richting van depenalisering en decriminalisering. Tal van actoren begonnen na te denken over de sociaalculturele factoren die samenhangen met drugsgebruik en pleitten voor alternatieven voor gevangenisstraf, voornamelijk in de vorm van behandelingsmaatregelen.

Pas in de jaren 1990 ontwikkelde België een echt beleid inzake illegale drugs, met de oprichting van een parlementaire werkgroep als antwoord op de stijging van de (drugs)criminaliteit, de behoefte aan studies en analyses over de drugsproblematiek en met name het gebrek aan statistieken over epidemiologie, preventie

problématique des drogues et notamment le manque de statistiques sur l'épidémiologie, la prévention et l'aide. Le développement du commerce illégal de cannabis au départ des Pays-Bas de même que la détérioration du tissu social seront d'autres éléments ayant conduit à la naissance d'une politique belge des drogues. En tant que véritable catalyseur du développement de la politique belge en matière de drogues, le groupe parlementaire souhaitait faire primer la prévention sur l'assistance, tandis que la répression devait être l'ultime remède vis-à-vis du consommateur de drogues. Déjà en 1996, le groupe de travail recommandait d'établir une distinction entre le cannabis et les autres drogues illicites et, sur le plan pénal, de considérer comme relevant du degré de priorité le plus bas dans la politique des poursuites le cas du consommateur majeur détenant une quantité de cannabis à des fins d'usage personnel.

Par après, dans les années 2000, plusieurs instruments politiques prendront le relais: la Note fédérale sur les drogues (2001 actualisée en 2010) qui considère que les drogues représentent un problème de santé publique, et préconise une approche intégrée; la Conférence interministérielle Drogues et sa déclaration conjointe de 2010; la Note-cadre de Sécurité intégrale visant les phénomènes d'insécurité qui nécessitent une prise en charge intégrale et intégrée.

Enfin, la répartition des compétences en matière de stupéfiants (voir ci-dessous) nécessitant également une collaboration entre les différentes entités de notre pays, un accord de coopération verra le jour en 2002 pour que nos différents gouvernements s'alignent afin de mener «une politique équilibrée, fondée scientifiquement et efficiente». Dans ce cadre, un protocole d'accord sera conclu concernant la mise en place d'un monitoring annuel des dépenses publiques en matière notamment de drogues illicites. En matière de santé préventive, il convient de renvoyer au Protocole d'accord du 21 mars 2016 conclu entre l'autorité fédérale et les entités fédérées.

b) La répartition des compétences dans notre État fédéral

La politique en matière de drogues est une matière qui relève des compétences de l'autorité fédérale en ce qui concerne la santé publique et les médicaments et le maintien de l'ordre à savoir la police et la justice. Elle relève aussi des compétences des Communautés notamment pour ce qui concerne les autres aspects de la politique de la santé dont la médecine préventive, les soins de santé mentale, la revalidation «*long term care*» et les soins de santé de première ligne, ainsi que l'aide

en hulpverlening. De opkomst van de illegale cannabishandel vanuit Nederland en de teloorgang van het sociale weefsel waren ook factoren die aanleiding gaven tot de totstandkoming van een Belgisch drugsbeleid. Als drijvende kracht achter de ontwikkeling van het Belgische drugsbeleid wilde de parlementaire werkgroep dat preventie voorrang kreeg op hulpverlening, terwijl repressie pas de laatste remedie tegen drugsgesbruikers moest zijn. Al in 1996 adviseerde de werkgroep om een onderscheid te maken tussen cannabis en andere illegale drugs en om van de meerderjarige consument die een hoeveelheid cannabis bezit voor persoonlijk gebruik, de laagste prioriteit te maken in het strafrechtelijke vervolgingsbeleid.

Vervolgens werden in de jaren 2000 verschillende beleidsinstrumenten ingevoerd: de federale Beleidsnota Drugs (2001, bijgewerkt in 2010), die drugs als een probleem voor de volksgezondheid beschouwde en een geïntegreerde aanpak bepleitte; de Interministeriële Conferentie Drugs en haar gezamenlijke verklaring van 2010; en de Kadernota Integrale Veiligheid, die zich richtte op onveiligheidsfenomenen die een alomvattende en geïntegreerde aanpak vereisen.

Aangezien de bevoegdheidsverdeling op het gebied van drugs (zie hieronder) ook samenwerking tussen de verschillende deelstaten in ons land vergt, werd in 2002 ten slotte een samenwerkingsakkoord ondertekend om onze verschillende regeringen op één lijn te brengen om «een evenwichtig, wetenschappelijk onderbouwd en efficiënt beleid» te voeren. In dit kader werd een protocolakkoord ondertekend over de invoering van een jaarlijkse controle van de overheidsuitgaven, met name voor illegale drugs. Op het vlak van preventieve gezondheid dient verwezen te worden naar het Protocolakkoord van 21 maart 2016 tussen de federale overheid en de deelstaten.

b) Bevoegdheidsverdeling in onze Federale Staat

Het drugsbeleid valt onder de bevoegdheid van de federale overheid wat volksgezondheid, geneesmiddelen en ordehandhaving, dat wil zeggen politie en justitie, betreft. Het valt eveneens onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen, in het bijzonder wat de andere aspecten van het gezondheidsbeleid aangaat, waaronder preventieve geneeskunde, geestelijke gezondheidszorg, rehabilitatie «op lange termijn» en eerstelijnsgezondheidszorg, maar ook bijstand aan personen en meer

aux personnes et plus particulièrement la protection de la jeunesse, l'aide sociale aux détenus ainsi que les maisons de justice. Enfin, les Régions peuvent également être concernées indirectement notamment via leurs compétences en matière d'aménagement du territoire, de logement, d'emploi, d'environnement, d'agriculture, de transports et de sécurité routière. Sans oublier les pouvoirs locaux qui ont un important rôle à jouer au niveau de la mise en œuvre sur le terrain, aussi via les plans stratégiques de sécurité et de prévention (PSSP). Il convient encore de mentionner que la compétence en matière de réglementation de la recherche scientifique est répartie entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions.

Enfin, c'est l'Institut fédéral scientifique de santé publique (Sciensano) qui endosse le rôle de point focal national et d'observatoire belge des drogues et toxicomanie et qui assure ainsi la liaison entre la Belgique et l'OEDT.

c) Concernant le cadre légal

La justice ainsi que le droit pénal étant en majeure partie une compétence fédérale, le pouvoir d'ériger le non-respect des dispositions légales en infraction et de déterminer les peines y afférentes, dont la «loi sur les drogues», relève du législateur fédéral.

Il s'agit de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes, communément appelée «loi sur les drogues» qui est toujours actuellement en vigueur et reste la référence centrale pour le droit pénal belge dans le traitement des drogues illicites et de leurs usages afférents.

La loi du 24 février 1921 pose le principe de l'interdiction (sauf autorisation médicale) d'un certain nombre de comportements liés aux drogues illicites, notamment l'importation, l'exportation, le transit, la fabrication, la conservation, l'étiquetage, le transport, la détention, le courtage, la vente, l'offre en vente, la délivrance, l'acquisition, la culture, la facilitation ou l'incitation à l'usage d'autrui, la prescription abusive,

bepaald jeugdbescherming, sociale bijstand voor gedetineerden en justitiehuizen. Tot slot kunnen ook de Gewesten indirect betrokken zijn, met name door hun bevoegdheden op het vlak van ruimtelijke ordening, huisvesting, werkgelegenheid, milieu, landbouw, vervoer en verkeersveiligheid. Zonder de lokale overheden te vergeten, die een belangrijke rol spelen bij de implementatie op het terrein, ook via de strategische veiligheids- en preventieplannen (SVPP). Het is ook nuttig te vermelden dat de regulering van het wetenschappelijk onderzoek een gedeelde bevoegdheid is van de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Tot slot is er nog het federaal Wetenschappelijk Instituut volksgezondheid, Sciensano, de nationale spil en het Belgisch observatiecentrum voor drugs en drugsverslaving, dat ook de band onderhoudt tussen ons land en het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD).

c) Wettelijk kader

Aangezien justitie en strafrecht grotendeels een federale bevoegdheid zijn, is de federale wetgevende macht bevoegd om – onder andere in de «drugswet» – vast te stellenwanneer het niet in acht nemen van de wettelijke bepalingen een misdrijf vormt en welke sancties daarbij horen.

Het gaat om de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, meestal de «drugswet» genoemd, die nog steeds van kracht is en de voornaamste referentie vormt in het Belgisch strafrechtwanneer het gaat om feiten rond verboden drugs en het gebruik hiervan.

De wet van 24 februari 1921 vertrekt van het principe van een verbod (met uitzondering van medische redenen) van een aantal handelingen die betrekking hebben op verboden drugs: de invoer, de uitvoer, de doorvoer, de vervaardiging, de bewaring, de etikettering, het vervoer, het bezit, de makelarij, de verkoop en het te koop stellen, het afleveren of het aanschaffen, het kweken, het mogelijk of aantrekkelijk maken van het gebruik, het

etc. En revanche, la loi belge n'incrimine pas l'usage de drogues (6).

La loi sur les drogues a été profondément modifiée tout d'abord par la loi du 4 avril 2003 qui opère une dé penalisation (7) partielle de la détention de cannabis à des fins d'usage personnel par un majeur, en l'absence de circonstances particulières ou aggravantes, ainsi que par la loi du 3 mai 2003 (partiellement annulée par la Cour constitutionnelle au motif que certaines notions fondamentales y étaient définies de manière trop peu claire et concrète).

La loi belge sur les drogues est une loi-cadre. Elle nécessite des arrêtés d'exécution (et circulaires ministérielles) fixant des règles plus concrètes. La liste des drogues illicites et des peines encourues pour leur trafic figure dans l'arrêté royal du 6 septembre 2017 réglementant les substances stupéfiantes et psychotropes (NSP). Cet arrêté royal entend repénaliser la détention de cannabis quand elle s'inscrit dans l'espace public.

En outre, en ce qui concerne la politique des poursuites, le ministre de la Justice trace les lignes directrices, les priorités tandis que les décisions du Collège des procureurs généraux sont coulées dans des circulaires à destination des membres du ministère public. Sans elles, le ministère public ne pourrait pas entamer de poursuites dans toutes les affaires qui se présentent.

Parmi celles-ci, on pense à la circulaire COL 05/98 où il est précisé qu'il convient de considérer la détention de cannabis, à des fins de consommation personnelle, comme relevant du degré de priorité le plus bas. Il y a aussi la directive commune COL 2/2005 qui prévoit que la détention, par un majeur, d'une quantité de cannabis à des fins d'usage personnel est considérée comme relevant du degré de priorité le plus bas de la politique des poursuites.

(6) La loi du 24 février 1921 prévoit un emprisonnement de trois mois à cinq ans et une amende de 1 000 à 100 000 euros (majorée des décimes additionnels x 8) pour les infractions concernant les substances stupéfiantes et psychotropes. Ces infractions étant punies de peines correctionnelles, elles constituent des délits.

En cas de circonstances aggravantes (infraction commise en présence de mineurs, infraction commise dans le cadre d'une association de malfaiteurs, infraction ayant entraîné une maladie, une incapacité ou la mort, ...), la loi prévoit une réclusion de quinze à vingt ans. Ces infractions étant punies de peines criminelles, elles constituent des crimes.

La loi n'opère aucune distinction entre les comportements et les drogues. Théoriquement, la même peine s'applique dès lors pour la détention d'héroïne que pour le trafic de cannabis. Dans la pratique, les cours et tribunaux font toutefois la distinction entre les différentes drogues.

(7) Une dé penalisation, contrairement à une décriminalisation, entraîne une diminution des peines applicables à un comportement qui constitue toujours une infraction (voir audition du prof. Christine Guillain).

overmatig voorschrijven, enz. De Belgische wet verbiedt het gebruik van drugs echter niet (6).

De drugswet is grondig aangepast bij de wet van 4 april 2003, die het bezit van cannabis voor persoonlijk gebruik door een meerderjarige gedeeltelijk uit de strafwet haalt (7). Ook de wet van 3 mei 2003 (die gedeeltelijk is vernietigd door het Grondwettelijk Hof omdat bepaalde basisbegrippen er te onduidelijk en te weinig concreet in werden omschreven) wijzigt de oorspronkelijke drugswet.

De Belgische drugswet is een kaderwet. Er moeten dus uitvoeringsbesluiten worden genomen (en ministeriële omzendbrieven) waarin concretere regels worden vastgelegd. De lijst van verboden middelen en van de straffen op het verhandelen ervan, staat in het koninklijk besluit van 6 september 2017 houdende regeling van verdovende middelen, psychotrope stoffen. Dit koninklijk besluit stelt het bezit van cannabis opnieuw strafbaar wanneer dit in de openbare ruimte plaatsvindt.

Daarnaast zet de minister van Justitie de grote lijnen en prioriteiten van het vervolgingsbeleid uit, terwijl de beslissingen van het College van procureurs-generaal in omzendbrieven worden gegoten voor de leden van het openbaar ministerie. Zonder deze teksten zou het openbaar ministerie niet tot vervolging kunnen overgaan in alle zaken die zich voordoen.

Men denkt hierbij, onder meer, aan omzendbrief COL 05/98, waarin wordt verduidelijkt dat het bezit van cannabis voor persoonlijk gebruik de laagste prioriteit hoort te krijgen. Er is ook de gemeenschappelijke omzendbrief COL 2/2005, die bepaalt dat het bezit van cannabis door een meerderjarige voor persoonlijk gebruik de laagste prioriteit hoort te krijgen in het vervolgingsbeleid.

(6) De wet van 24 februari 1921 voorziet in een gevangenisstraf van drie maanden tot vijf jaar en een geldboete van 1 000 tot 100 000 euro (verhoogd met de opdecien x 8) voor overtredingen met betrekking tot verdovende en psychotrope stoffen. Aangezien op deze overtredingen correctionele straffen staan, gaat het om misdrijven.

In geval van verzwarende omstandigheden (misdrijf gepleegd ten aanzien van minderjarigen, misdrijf gepleegd in het kader van een criminale organisatie, misdrijf dat een ziekte, onbekwaamheid of de dood tot gevolg heeft gehad, enz.) voorziet de wet in een gevangenisstraf van vijftien tot twintig jaar. Aangezien op deze overtredingen criminale straffen staan, gaat het om misdaden.

De wet maakt geen enkel onderscheid op basis van gedrag of drugs. Theoretisch kan dus dezelfde straf worden opgelegd voor het bezit van heroïne als voor het verhandelen van cannabis. In de praktijk zullen de hoven en rechters echter wel een onderscheid maken tussen de verschillende drugs.

(7) In tegenstelling tot decriminaliseren, leidt depenaliseren tot een verlaging van de strafmaat voor gedrag dat nog steeds strafbaar blijft (zie hoorzitting van prof. Christine Guillain).

On peut encore citer la circulaire COL 15/2015 relative à la constatation, l'enregistrement et la politique des poursuites en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites ou la circulaire 09/2021 relative à l'élargissement de la procédure de transaction immédiate.

d) État des lieux

La réglementation belge fait l'objet de critiques tant sous son aspect formel en tant qu'elle présente une architecture relativement complexe puisqu'il faut jongler avec plusieurs instruments: une loi, des arrêtés royaux, des directives de politique criminelle et des circulaires du Collège des procureurs généraux.

L'enchevêtrement est devenu tel que, dans une circulaire n° 15/2015 commune du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux, il est indiqué que «la construction relativement complexe ayant abouti à la situation actuelle rend les textes illisibles».

Elle est également attaquée sous son aspect substantiel. Une loi doit être claire et prévisible pour assurer la sécurité juridique. Quand un citoyen adopte un comportement, il doit savoir s'il est susceptible d'entraîner des sanctions pénales. Cet aspect est extrêmement important, car le droit pénal peut aller jusqu'à priver une personne de sa liberté.

Pour de nombreux experts, le principe de légalité est ainsi mis à mal en ce qui concerne le manque de lisibilité et d'accessibilité de la réglementation sur les drogues illicites.

En outre, en tant que loi d'habilitation, la loi du 24 février 1921 octroie au gouvernement de larges pouvoirs de réglementation. Un arrêté royal peut ainsi déterminer les comportements et les substances incriminés qui se voient appliquer les peines fixées par la loi. La technique de l'habilitation était très fréquente dans l'entre-deux-guerres, surtout concernant le maintien de l'ordre et ce, en raison de l'insécurité régnante et de l'impossibilité de réunir les assemblées législatives. Toutefois, à l'heure actuelle, la technique de l'habilitation est considérée comme obsolète car elle constitue *de facto* une entorse au principe de la séparation des pouvoirs. Dans le cas d'espèce, la technique de l'habilitation oblige continuellement à se référer à la loi et aux arrêtés d'exécution pour bien saisir les contours des incriminations et des peines applicables en matière de drogues.

Soulignons également le fait que ces directives et circulaires n'ont pas force de loi, elles ne s'imposent donc

Verder is er omzendbrief COL 15/2015 betreffende de vaststelling, de registratie en het vervolgingsbeleid op het vlak van het bezit van en detailhandel in illegale verdovende middelen en omzendbrief 09/2021 betreffende de uitbreiding van de procedure van onmiddellijke minnelijke schikking.

d) Stand van zaken

De Belgische regelgeving kan bekritiseerd worden, zowel vanuit een formeel standpunt als vanwege de ingewikkelde structuur, waarbij met verschillende instrumenten wordt gewerkt: een wet, koninklijke besluiten, richtlijnen voor het strafbeleid en omzendbrieven van het College van procureurs-generaal.

De verstengeling is zo complex geworden dat de gemeenschappelijke omzendbrief 15/2015 van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal opmerkt dat de vrij complexe constructie geleid heeft tot de huidige situatie die de teksten onleesbaar maakt.

De regelgeving wordt ook inhoudelijk bekritiseerd. Een wet hoort duidelijk en voorspelbaar te zijn om rechtszekerheid te bieden. Wanneer een burger bepaald gedrag vertoont, moet hij weten dat daar strafrechtelijke sancties op kunnen volgen. Dit aspect is uiterst belangrijk, aangezien het strafrecht er uiteindelijk toe kan leiden dat iemand gevangen wordt gezet.

Voor vele experts wordt het legaliteitsprincipe op de helling gezet omdat de regelgeving inzake illegale drugs onleesbaar en ontoegankelijk is.

Bovendien geeft de wet van 24 februari 1921 als machtingswet de regering een ruime bevoegdheid om te reglementeren. Zo kan een koninklijk besluit het gedrag en de stoffen bepalen waarop straffen van toepassing zijn die bij wet zijn vastgelegd. Deze machtingstechniek werd vaak gebruikt in het interbellum en vooral op het vlak van de ordehandhaving, omdat er onveiligheid heerde en het onmogelijk was de wetgevende assemblees bijeen te roepen. De machting wordt tegenwoordig als voorbijgestreefd beschouwd, omdat zij *de facto* een inbreuk op de scheiding der machten inhoudt. In het hier besproken geval, moet men door de machtingstechniek steeds verwijzen naar de wet en de uitvoeringsbesluiten, om een duidelijk beeld te krijgen van de strafbare feiten en de straffen die van toepassing zijn op het vlak van drugs.

We moeten eveneens onderstrepen dat die richtlijnen en omzendbrieven geen kracht van wet hebben, dus

pas aux juges. En outre, elles ne peuvent être contestées ni devant la Cour constitutionnelle, puisqu'elles ne sont pas des normes législatives, ni au Conseil d'État, car elles ne constituent pas un acte administratif.

Il faut également pointer le manque de transparence attaché à ces instruments, certains d'entre eux étant publiés au *Moniteur belge*, d'autres non et certains étant accessibles sur le site internet du ministère public, tandis que d'autres sont classés confidentiels.

Bref, cette insécurité juridique constitue un véritable problème tant pour les citoyens que pour les acteurs de terrain.

Ensuite, la politique en matière de drogues illicites ne rencontre pas tous les objectifs poursuivis. Certains experts pointent le fait que la politique en matière de drogues illicites est axée sur la lutte contre la grande criminalité et contre le trafic de drogues. Cependant, dans la pratique la majorité des interpellations policières en Belgique (cette tendance se vérifie aussi au niveau européen voir chiffres de l'OEDT) concernent des faits de détention, et plus particulièrement de cannabis.

Les experts scientifiques ont encore pointé du doigt certains écueils au niveau des intentions et des objectifs définis par la Note fédérale sur les drogues de 2001 et la Déclaration conjointe de 2010. Ils font notamment référence à l'évaluation générale de la politique belge en matière de drogues (*EVADRUG*, menée entre 2020 et 2021). À noter que cette étude portait exclusivement sur les processus et pas sur les effets des politiques en matière de drogues.

Est ainsi pointée du doigt, la défédéralisation de différentes compétences notamment en matière de prévention et de services d'assistance qui a engendré une fragmentation des politiques tant au niveau des objectifs et des méthodes qu'au niveau des résultats.

Un autre constat ressortant de l'étude *EVADRUG* est l'absence de vision commune des politiques à mener en matière de drogues. Les chercheurs constatent que les objectifs sont bien souvent vagues et formulés en des termes très généraux, cela implique une marge de manœuvre réelle dans le chef des différentes entités chargées de mettre en œuvre ces politiques.

L'absence d'un suivi systématique et cohérent des politiques menées est également souligné. Or il est indispensable de disposer d'indicateurs et de méthodes d'évaluation appropriés afin de pouvoir vérifier si les

niet kunnen worden afgedwongen via een rechter. Ze kunnen bovendien niet worden aangevochten bij het Grondwettelijk Hof omdat ze geen wettelijke normen zijn, noch bij de Raad van State omdat ze geen administrative handeling vormen.

Ook het gebrek aan transparantie van die instrumenten moet worden aangestipt. Sommige van die regels zijn immers bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, andere niet, en sommige kan men raadplegen op de website van het ministerie, terwijl andere geheim zijn.

Kortom, die rechtsonzekerheid vormt een echt probleem zowel voor de burgers als voor de actoren op het terrein.

Voorts haalt het gevoerde beleid inzake illegale drugs niet alle vooropgestelde doelstellingen. Sommige experts wijzen erop dat het beleid inzake illegale drugs gericht is op de strijd tegen zware criminaliteit en drugshandel. In de praktijk betreffen de meeste aanhoudingen in België (op Europees niveau is die tendens ook vastgesteld, zie de cijfers van het EWDD) echter feiten van het drugsbezit en in het bijzonder van cannabis.

De wetenschappelijke experts hebben nog gewezen op enkele struikelblokken op het vlak van de intenties en de doelstellingen, gedefinieerd in de federale Beleidsnota Drugs van 2001 en de Gemeenschappelijke Verklaring van 2010. Ze verwijzen in het bijzonder naar de algemene evaluatie van het Belgische drugsbeleid (*EVADRUG*, uitgevoerd in 2020 en 2021). Op te merken valt dat die studie enkel betrekking had op het proces en niet op de resultaten van het drugsbeleid.

Zo wordt er gewezen op de regionalisering van de verschillende bevoegdheden inzake preventie en de hulpdiensten. Dat heeft gezorgd voor een versnippering van het beleid zowel op het vlak van doelstellingen en methodes als van de resultaten.

Een andere vaststelling die uit de *EVADRUG*-studie naar voor komt, is het ontbreken van een gemeenschappelijke visie over het te voeren drugsbeleid. De onderzoekers stellen vast dat de doelstellingen vaak vaag zijn en in zeer algemene termen zijn geformuleerd. Dat heeft als gevolg dat er veel speelruimte is voor de verschillende entiteiten die belast zijn met de uitvoering van het beleid.

Het ontbreken van een systematische en coherente opvolging van het gevoerde beleid wordt ook onderstreept. Geschikte indicatoren en evaluatiemethoden zijn echter essentieel om te kunnen controleren of het beleid zijn

politiques menées atteignent leurs objectifs et si elles ont les effets souhaités. Les experts ont encore rappelé que la politique en matière de drogues devait être scientifiquement fondée, or l'apport d'expertise de chercheurs ou d'acteurs de terrain fait trop souvent défaut.

Les conclusions mettent encore en avant le fait que bien qu'il existe aujourd'hui de nombreuses études internationales sur l'offre et la demande de drogues, ces informations ne sont cependant pas ou pas suffisamment exploitées dans la détermination de nos politiques.

Enfin, on retiendra que même si l'étude de coûts sociaux et les études de dépenses publiques sont difficiles à réaliser, l'étude des coûts révèle que les dépenses publiques ne reflètent pas toujours les priorités politiques.

e) Orientations publiques actuelles

Nous constatons aujourd'hui que la demande, l'opinion publique et la manière dont les drogues sont produites et écoulées, un domaine où l'échelle a fortement augmenté, sont sujettes à changements.

À cet égard, l'OEDT (aujourd'hui Agence européenne des drogues) constate en effet que la disponibilité des drogues n'a jamais été aussi élevée dans l'UE. Cela vaut tant pour les drogues produites en Europe qu'en dehors du continent. Concernant le cannabis, il s'agit de la drogue la plus consommée dans l'UE. Environ vingt-deux millions de personnes auraient fait usage du cannabis et 15,5 % de la population âgée entre quinze et trente-quatre ans auraient consommé du cannabis en 2022. L'évolution des substances est un autre élément à prendre en considération selon l'OEDT, comme la teneur en THC du cannabis.

Tandis que selon les résultats de l'Eurobaromètre de février 2022, sondage réalisé dans les vingt-huit États membres de l'époque, l'opinion publique se positionne toujours en faveur d'une interdiction des drogues comme l'héroïne, l'ecstasy et la cocaïne, en revanche une majorité de personnes estiment que l'usage du cannabis devrait pouvoir être réglementé.

Dans les pays où la production et la vente de cannabis ont été autorisées, ce sont les mêmes objectifs qui sont poursuivis, à savoir la protection de la santé publique et la lutte contre la criminalité organisée, que ceux inscrits dans la décision-cadre 2004/757/JAI ou dans des conventions internationales. Les pays concernés cherchent à atteindre les mêmes objectifs, mais ils choisissent une

doelstellingen bereikt en de gewenste impact heeft. De experts hebben er ook op gewezen dat het drugsbeleid wetenschappelijk gefundeerd zou moeten zijn, maar de inbreng van expertise van onderzoekers of van actoren op het terrein ontbreekt al te vaak.

In de conclusies wordt nog onderstreept dat, hoewel er vandaag veel internationale studies bestaan over het aanbod en de vraag inzake drugs, die informatie niet of onvoldoende gebruikt wordt bij het bepalen van ons beleid.

Tot slot wordt er nog op gewezen dat, hoewel het moeilijk is om de sociale kosten en de overheidsuitgaven te berekenen, het onderzoek van de kosten toch aantonnt dat de overheidsuitgaven niet altijd een weergave zijn van de politieke prioriteiten.

e) Huidig overheidsbeleid

We stellen vandaag vast dat de vraag naar drugs, de publieke opinie en de manier waarop drugs worden geproduceerd en verhandeld, veranderingen ondergaan. Op het vlak van drugsproductie- en handel zien we ook een schaalvergroting.

Zo stelt het EWDD (nu EUDA) vast dat de beschikbaarheid van drugs nog nooit zo groot is geweest in de EU. Dat geldt zowel voor binnen als voor buiten Europa geproduceerde drugs. Cannabis is de meest gebruikte drug in de EU. Ongeveer tweehonderd miljoen mensen zou cannabis hebben gebruikt en 15,5 % van de bevolking tussen vijftien en vierendertig jaar oud zou cannabis gebruikt hebben in 2022. De gewijzigde samenstelling is een ander element waarmee rekening moet worden gehouden volgens het EWDD. Een voorbeeld daarvan is het THC-gehalte van cannabis.

Terwijl volgens de resultaten van de Eurobarometer van februari 2022, een enquête uitgevoerd in de achttentwintig toenmalige lidstaten, de publieke opinie voorstander is van een verbod op drugs als heroïne, ecstasy en cocaïne, is een meerderheid van mening dat het gebruik van cannabis gereglementeerd moet kunnen worden.

In landen waar de productie of de verkoop van cannabis werd toegelaten, worden dezelfde doelstellingen nagestreefd als die welke zijn opgenomen in kaderbesluit 2004/757/JBZ of in internationale verdragen, namelijk de bescherming van de volksgezondheid en de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Die landen streven dezelfde doelstellingen na, maar ze kiezen een andere

autre voie pour le faire, car l'expérience des dernières décennies leur a appris que les objectifs poursuivis n'ont pas pu être atteints par la seule voie répressive.

Afin de dresser un tableau exhaustif de la situation actuelle tout en se projetant dans l'avenir, il convient de se demander à quelles évolutions pouvons-nous nous attendre et, surtout, quels sont les principes de base sur lesquels nous souhaitons fonder notre politique?

D'un point de vue scientifique et sociétal, il est préférable de prévenir la criminalité que d'y réagir, *a fortiori* s'il y a un recours au système pénal. À long terme, les coûts des programmes de prévention sont inférieurs à ceux des interventions pénales.

Faut-il rappeler ici toute l'ambiguïté dans la façon d'aborder le phénomène des drogues tant dans les instruments européens ou internationaux que dans notre droit national. D'un côté, l'usager est considéré comme un délinquant et la détention de drogues constitue une infraction pénale, mais, d'un autre, il est considéré comme une victime, un malade qu'il convient de traiter.

Aujourd'hui, c'est le service public fédéral (SPF) Santé publique qui assure la coordination permanente de la cellule générale de Politique en matière de drogues. C'est un choix logique puisque notre politique en matière de drogues est essentiellement considérée dans une perspective de santé publique.

De nombreux experts plaident en faveur d'un renforcement de cette cellule générale Drogues par le soutien d'un panel consultatif d'experts afin de disposer d'une politique en matière de drogues informée scientifiquement. Ce panel devrait au moins inclure des universitaires ayant une expertise spécifique dans le domaine de la demande de drogues, mais également dans le domaine de l'offre de drogues.

Il convient de souligner que la Belgique a toujours opté pour une application stricte des Conventions des Nations unies. Mais à ce niveau, les choses bougent, comme en témoigne le fait que le cannabis vient d'être retiré de la liste des substances sans aucune vertu thérapeutique ou encore la position plus ouverte dont a fait preuve l'OICS ces dix dernières années. On pense également aux changements de politique en matière de cannabis au sein des pays membres de l'UE, notamment aux Pays-Bas, au Luxembourg, à Malte, au Portugal et prochainement en Allemagne. Dans ces pays, la dé penalisation a été mise en œuvre sur le plan du droit substantiel selon une approche expressément axée sur la politique de santé.

weg om ze te bereiken, omdat ze uit de ervaring van de voorbije decennia hebben geleerd dat de nagestreefde doelstellingen niet werden bereikt door repressie alleen.

Om een volledige stand van zaken op te maken van de huidige situatie en te plannen voor de toekomst, moeten we ons afvragen welke evoluties we kunnen verwachten en vooral op welke basisprincipes we ons beleid willen baseren.

Vanuit wetenschappelijk en maatschappelijk oogpunt is het beter criminaliteit te voorkomen dan erop te reageren, *a fortiori* als er een beroep gedaan wordt op het strafrechtelijk systeem. Op lange termijn liggen de kosten voor preventieprogramma's lager dan voor strafrechtelijke interventies.

Er is veel ambiguïté in de manier waarop met drugs wordt omgegaan, zowel in Europese en internationale instrumenten als in de nationale wetgeving. Aan de ene kant worden drugsgebruikers beschouwd als delinquenten en is drugsbezit een strafbaar feit, aan de andere kant worden ze beschouwd als slachtoffers, zieke mensen die behandeld moeten worden.

Vandaag is het de federale overheidsdienst (FOD) Volksgezondheid die instaat voor de permanente co-ordinatie van de algemene cel Drugsbeleid. Dat is een logische keuze aangezien ons drugsbeleid in hoofdzaak bekeken wordt vanuit het oogpunt van volksgezondheid.

Talrijke experten pleiten voor een versterking van die algemene cel Drugsbeleid met de steun van een raad-gevend panel van experts zodat een wetenschappelijk onderbouwd drugsbeleid kan worden uitgewerkt. In dat panel zouden op zijn minst academici moeten zitten met een specifieke expertise op het vlak van de vraag naar drugs, maar ook op het vlak van het aanbod van drugs.

Er moet worden benadrukt dat België altijd heeft geopteerd voor een strikte toepassing van de Verdragen van de Verenigde Naties. Maar op dat vlak is er verandering, zoals blijkt uit het feit dat cannabis onlangs werd geschrapt van de lijst van stoffen zonder enige therapeutische waarde en uit de meer open houding van de INCB de laatste tien jaar. Er zijn ook veranderingen in het cannabisbeleid in EU-lidstaten zoals Nederland, Luxemburg, Malta, Portugal en, in de nabije toekomst, Duitsland. In die landen werd een decriminalisering ingevoerd in het materieel recht, met een aanpak die nadrukkelijk gericht is op het gezondheidsbeleid. Er is sprake van een koerswijziging in de EU in de richting

Un changement d’orientation se dessine dans l’UE vers une politique du cannabis moderne et ciblée, qui met l’accent sur la protection de la santé de la population plutôt que sur la poursuite pénale.

Un autre élément qui aura un impact sur les politiques à mener les prochaines années est la mise sous tension du droit international en matière de drogues par les instruments de protection des droits humains. On pense tout particulièrement à la Convention européenne des droits de l’homme qui est d’applicabilité directe et qui s’impose ainsi immédiatement aux États parties ainsi qu’à leurs juridictions. Ces instruments défendent le droit à la vie, à la santé, à la liberté d’aller et venir, au procès équitable, à l’interdiction des traitements inhumains et dégradants, etc. De nombreux arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme sont intéressants à cet égard et sont le reflet de cette évolution sociétale.

Aujourd’hui, en Belgique, comme nous l’avons vu, on constate que la politique manque de clarté au point que personne ne s’y retrouve, que ce soit les personnes qui ne consomment pas de drogues, celles qui en consomment, les personnes en voie de guérison ou encore les personnes sur le terrain. Ce manque de clarté entraîne une insécurité juridique. Nombreux sont ceux qui remettent en question la légitimité de la politique et de la législation.

Si le droit pénal a plusieurs fonctions préventive, dissuasive, rétributive et symbolique, de nombreux experts s’interrogent aujourd’hui sur le maintien symbolique en matière de drogues de l’interdit pénal dans la loi. Son maintien vise à adresser un message à la population et est censé représenter les valeurs de la société. Or ces valeurs ne sont pas figées, elles évoluent, une partie de la population ne croit plus à cet interdit pénal en matière de détention et dès lors de consommation. Il existe aujourd’hui un véritable risque de discrédit par rapport à la loi pénale.

Quoiqu’il en soit, la Belgique n’est pas seule. Elle est un petit pays qui occupe une position centrale. La consommation et le trafic de drogues sont transfrontaliers. La Belgique devra associer ses pays voisins à la réflexion sur une nouvelle politique en matière de drogues, comme l’ont fait les Pays-Bas, le Luxembourg et l’Allemagne dans leur volonté de réglementer le cannabis.

En outre, en vue de fixer une nouvelle politique en matière de drogues, il est important de tirer les enseignements des pratiques en vigueur dans d’autres pays même si chaque pays doit évidemment développer sa propre vision en fonction de ses spécificités, on pense par

van een modern, doelgericht cannabisbeleid dat meer bekommert is om het beschermen van de gezondheid dan om strafrechtelijke vervolging.

Een andere factor die een invloed zal hebben op het beleid van de komende jaren is het feit dat de internationale drugswetgeving onder druk staat van mensenrechteninstrumenten, in het bijzonder het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat rechtstreekse werking heeft en dus onmiddellijk bindend is voor de verdragsstaten en de rechtbanken van die staten. Die instrumenten verdedigen het recht op leven, gezondheid, vrij verkeer, een eerlijk proces, het verbod op onmenselijke en vernederende behandelingen, enz. Talrijke arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens zijn in dit opzicht interessant en weerspiegelen die maatschappelijke evolutie.

Zoals we hebben gezien, is het beleid in België vandaag zo onduidelijk dat niemand er wijs uit raakt, of het nu gaat om mensen die geen drugs gebruiken, mensen die wel drugs gebruiken, mensen in herstel of mensen op het terrein. Dat gebrek aan duidelijkheid leidt tot rechtsonzekerheid. Veel mensen twijfelen aan de legitimiteit van het beleid en de wetgeving.

Het strafrecht heeft een aantal preventieve, afschrikkende, vergeldende en symbolische functies, maar veel experts stellen zich nu vragen bij de symbolische handhaving van het verbod op drugs in de strafwet. Het behoud ervan is bedoeld om een boodschap te sturen naar het publiek en wordt verondersteld de waarden van de samenleving weer te geven. Maar die waarden staan niet in steen gebeiteld, ze evolueren en een deel van de bevolking gelooft niet meer in het strafrechtelijk verbod op bezit en dus op gebruik. Er is nu een reëel risico dat er geen vertrouwen meer is in het strafrecht.

Hoe dan ook, België is niet alleen. Het is een klein land met een centrale ligging. Drugsgebruik en drugshandel zijn grensoverschrijdend. België zal zijn buurlanden moeten betrekken bij het debat over een nieuw drugsbeleid, zoals Nederland, Luxemburg en Duitsland hebben gedaan bij hun inspanningen om cannabis te reguleren.

Om een nieuw drugsbeleid uit te werken, is het bovendien belangrijk om te leren uit de praktijken in andere landen, ook al moet elk land natuurlijk zijn eigen visie ontwikkelen op basis van zijn eigen specifieke kenmerken – bijvoorbeeld ons systeem om te beslissen over

exemple à notre système d’opportunité des poursuites, et en concertation avec les pays voisins et en tenant compte du contexte européen et international.

5) La législation dans le reste du monde: état des lieux, orientations publiques et modèles politiques en matière de décriminalisation, dépénalisation et légalisation (Uruguay, États-Unis, Canada, Allemagne, Portugal, Luxembourg, Pays-Bas)

La grande majorité des instruments internationaux et européens récents recommandent de ne plus focaliser la politique criminelle sur les simples consommateurs de drogues, mais de concentrer la répression sur les trafiquants et les organisations criminelles. Plusieurs pays comme les États-Unis, le Canada ou le Portugal et bientôt l’Allemagne s’éloignent du paradigme prohibitioniste en dériminalisant l’usage de drogues et en réglementant le marché du cannabis.

a) En ce qui concerne les pays non européens

L’Uruguay permet depuis 2013 la production, la distribution et la consommation récréative de cannabis. La loi prévoit trois façons d’avoir accès au cannabis: la culture à domicile pour une consommation personnelle, l’inscription à une liste de consommateurs et l’achat dans les pharmacies. Son principal objectif était de faire en sorte que la vente de ce produit échappe au crime organisé et soit contrôlée en totalité par l’État.

Aux États-Unis, quarante-et-un États, Porto Rico et le district de Columbia autorisent l’utilisation du cannabis à usage médical et vingt-trois d’entre eux permettent l’utilisation du cannabis à usage récréatif. L’Oregon va plus loin en ayant dériminalisé l’usage de drogues dures. La possession de petites quantités de cocaïne, d’héroïne ou de méthamphétamine est donc légalement autorisée.

Au Canada, depuis 2018, la loi sur le cannabis crée un cadre juridique strict pour contrôler la production, la distribution, la vente, l’importation et l’exportation, et la possession de cannabis pour les adultes d’âge légal. Avec cet accès légal au cannabis à des fins non médicales, le Canada indique ainsi son éloignement du recours aux mesures d’interdiction pour dissuader la consommation de cannabis et privilégie une approche de santé et de sécurité publiques fondée sur des données probantes.

b) Concernant les pays européens

Malte a légiféré en 2021 afin de permettre la production de cannabis à usage personnel à domicile et dans des

de opportunité van vervolging – in overleg met de buurlanden en rekening houdend met de Europese en internationale context.

5) Wetgeving in de rest van de wereld: stand van zaken, overheidsbeleid en politieke modellen inzake decriminalisering, depenalisering en legalisering (Uruguay, Verenigde Staten, Canada, Duitsland, Portugal, Luxemburg, Nederland)

Veruit de meeste internationale en Europese instrumenten bevelen aan het strafrechtelijk beleid niet langer toe te spitsen op de gewone drugsgebruikers, maar de repressie te concentreren op de handelaars en de misdaadorganisaties. Verscheidene landen, zoals de Verenigde Staten, Canada of Portugal en binnenkort Duitsland verwijderen zich van het prohibitionistische model door drugsgebruik te decriminaliseren en de cannabismarkt te reguleren.

a) In landen buiten Europa

Uruguay staat sinds 2013 de productie, de distributie en het recreatief gebruik van cannabis toe. De wet voorziet in drie manieren om toegang te krijgen tot cannabis: thuisweek voor persoonlijk gebruik, inschrijving op een gebruikerslijst en aankoop in de apotheken. De hoofddoelstelling was ervoor te zorgen dat de verkoop van dat product aan de georganiseerde misdaad ontsnapt en volledig door de staat gecontroleerd wordt.

In de Verenigde Staten staan eenenviertig staten, Puerto Rico en het district Columbia het medisch gebruik van cannabis toe en drieëntwintig van die staten staan het recreatief gebruik van cannabis toe. Oregon gaat verder en heeft het gebruik van harddrugs gedecriminaliseerd. Het bezit van kleine hoeveelheden cocaïne, heroïne of methamfetamine is dus wettelijk toegestaan.

In Canada schept de cannabiswet sinds 2018 een strikt juridisch kader om de productie, de distributie, de verkoop, de in- en uitvoer en het bezit van cannabis voor volwassenen in de wettige leeftijd te controleren. Met die wettige toegang tot cannabis voor niet-medische doeleinden ziet Canada duidelijk af van verbodsmaatregelen om cannabisgebruik te ontraden en verkiest het een evidence based benaderingswijze van volksgezondheid en openbare veiligheid.

b) In de Europese landen

Malta heeft in 2021 een wet aangenomen om de productie voor persoonlijk gebruik van cannabis toe te staan

clubs sans but lucratif devant compter moins de cinq cents membres.

Le Grand-Duché de Luxembourg vient d'autoriser la production à domicile pour usage personnel.

L'Allemagne est en train de mettre en place un nouveau modèle avec deux piliers. Le premier pilier a été développé, en consultation avec différents ministères et sous le *leadership* du ministère de la Santé. Ce pilier a pour objectif de permettre, au niveau national, la culture de cannabis pour usage personnel à domicile ou en communauté. Le second pilier vise à expérimenter, au niveau d'une région, la faisabilité et l'impact éventuel de la mise en place d'une chaîne de production légale du cannabis.

Les Pays-Bas ont sélectionné dix communes afin d'expérimenter un modèle de chaîne d'approvisionnement fermée du cannabis. Breda et Tilburg sont les deux premières à tester ce nouveau modèle. L'expérience a commencé fin 2023.

La République tchèque a validé en avril 2023 un plan d'action qui contient la proposition de créer un marché régulé du cannabis.

En Suisse, à Bâle, une expérimentation sur la distribution réglementée de cannabis via les pharmacies est menée depuis le 30 janvier 2023.

L'ensemble de ces pays cherchent à atteindre les mêmes objectifs que ceux des conventions internationales sur les drogues et – pour les pays membres de l'UE – de la décision-cadre 2004/757/JAI, à savoir la protection de la santé publique et la lutte contre la criminalité organisée, mais choisissent cependant une autre voie que celle de la répression pour ce faire.

thuis en in clubs zonder winstoogmerk met minder dan vijfhonderd leden.

Het Groothertogdom Luxemburg heeft onlangs de thuisproductie voor persoonlijk gebruik toegestaan.

Duitsland is een model met twee pijlers aan het opzetten. De eerste pijler werd in overleg met verscheidene ministeries en onder leiding van het ministerie van Volksgezondheid ontwikkeld. Die pijler heeft als doel op nationaal niveau de cannabiskweek voor persoonlijk gebruik thuis of in groep toe te staan. De tweede pijler strekt om op het niveau van een regio de haalbaarheid en de eventuele impact te testen van het opzetten van een wettige productieketen voor cannabis.

Nederland heeft tien gemeenten geselecteerd om een model te testen voor een gesloten bevoorradingketen van cannabis. Breda en Tilburg zijn de eerste twee gemeenten waar dat nieuwe model getest wordt. Het experiment is begonnen einde 2023.

De Tsjechische Republiek bekrachtigde in april 2023 een actieplan dat het voorstel bevat om een gereguleerde cannabismarkt tot stand te brengen.

In Zwitserland, in Bazel, loopt sinds 30 januari 2023 een experiment rond de gereguleerde distributie van cannabis via de apotheken.

Al die landen streven dezelfde doeleinden na als die van de internationale drugsverdragen en – voor de EU-lidstaten – van kaderbesluit 2004/757/JBZ, namelijk de bescherming van de volksgezondheid en de bestrijding van de georganiseerde misdaad, maar kiezen ervoor om dat niet via repressie te doen.

Comme l'a rappelé l'OECD devenu aujourd'hui l'Agence Européenne des Drogues (*European Drugs Agency* – EUDA) (8), le *monitoring* et le suivi sont prévus dans toutes les propositions des différents pays de l'UE. Dans ce cadre, sont examinés non seulement l'impact sur la santé publique, mais aussi les conséquences en matière de criminalité et de nuisances. Tous ces aspects font l'objet d'une évaluation, avec le soutien de l'EUDA. C'est en fonction de cette évaluation que les pays concernés peuvent décider de poursuivre ou pas leur politique.

6) Initiatives nationales dans le cadre législatif européen, le cas de l'Allemagne et du Luxembourg

a) Le Luxembourg

La loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie a été modifiée par la loi du 10 juillet 2023.

La nouvelle loi autorise toute personne majeure à cultiver, à partir de semences, jusqu'à quatre plantes de cannabis à domicile et par communauté domestique, c'est-à-dire toutes les personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun et qui disposent d'un budget commun.

En corollaire, la consommation personnelle dans la sphère privée est autorisée et les petites quantités de cannabis sur la voie publique sont décriminalisées.

Cependant, la consommation en public et en dehors du lieu de la culture est interdite. La détention en public, le transport et l'acquisition sont également interdits, de même que le partage du cannabis cultivé avec des personnes en dehors de la communauté domestique.

(8) Adopté par le Parlement européen et le Conseil de l'UE le 27 juin 2023. Le règlement de l'EUDA prévoit un renforcement du rôle de l'agence en matière de:

- diffusion d'alertes lorsque des substances particulièrement dangereuses apparaissent sur le marché;
- élaboration d'évaluations de la menace que représentent les drogues illicites sur la santé, la sûreté et la sécurité publiques;
- surveillance de la poly-consommation de drogues et prises de mesures à cet égard;
- création d'un réseau de laboratoires de police scientifique et de toxicologie afin de favoriser l'échange d'informations et la formation des experts en toxicologie médico-légale;
- développement et promotion d'interventions evidence-based, des bonnes pratiques, des activités de sensibilisation et de soutien aux États membres;
- recherche et soutien sur des questions liées à la santé, aux marchés des drogues et l'offre de drogue;
- coopération avec ses partenaires et implication plus importante sur la scène internationale;
- renforcement du réseau de points de contact nationaux, chargés de fournir à l'agence les données pertinentes.

Zoals het EWDD – vandaag het Drugsagentschap van de Europese Unie (*European Drugs Agency* – EUDA) (8) – eraan herinnerde, voorzien alle voorstellen in de diverse EU-landen in *monitoring* en *follow-up*. In dat kader onderzoekt men niet alleen de impact op de volksgezondheid, maar ook de gevolgen inzake criminaliteit en overlast. Al die aspecten worden, met de steun van het EUDA, geëvalueerd. Afhankelijk van die evaluatie kunnen de betrokken landen beslissen hun beleid al dan niet voort te zetten.

6) Nationale initiatieven binnen het Europees wetgevend kader, het geval van Duitsland en Luxembourg

a) Luxembourg

De wet van 19 februari 1973 betreffende de verkoop van geneeskrachtige substanties en de bestrijding van de toxicomanie werd gewijzigd bij de wet van 10 juli 2023.

De nieuwe wet staat elke meerderjarige toe om thuis en per woongemeenschap, dat wil zeggen alle personen die in een gemeenschappelijke huishouding wonen en die een gemeenschappelijk budget hebben, uit zaadjes maximum vier cannabisplanten te kweken.

Persoonlijk gebruik in de privésfeer is dus ook toestaan en kleine hoeveelheden cannabis op de openbare weg worden gedecriminaliseerd.

Gebruik in het openbaar en buiten de kweekplaats is echter verboden. Het bezit in het openbaar, het vervoer en het verwerven zijn eveneens verboden, alsook het delen van de gekweekte cannabis met personen die buiten de gemeenschappelijke huishouding staan.

(8) Aangenomen door het Europees Parlement en de Raad van de EU op 27 juni 2023. De verordening betreffende het EUDA voorziet in een versterking van de rol van het agentschap inzake:

- het verspreiden van waarschuwingen wanneer zeer gevaarlijke stoffen op de markt verschijnen;
- het maken van evaluaties van de bedreiging van verboden drugs voor de volksgezondheid, de openbare veiligheid en beveiliging;
- bewaking van het polymiddelengebruik en het treffen van maatregelen hieromtrent;
- het opzetten van een netwerk van forensische en toxicologische laboratoria om de uitwisseling van gegevens en het opleiden van forensische drugs- en toxicologiedeskundigen te stimuleren;
- de ontwikkeling en de bevordering van empirisch onderbouwde interventies, van beste praktijken, van bewustwordingsactiviteiten en van ondersteuning van de lidstaten;
- onderzoek en ondersteuning rond gezondheidskwesties, drugsmarkten en drugsaanbod;
- samenwerking met zijn partners en grotere betrokkenheid op het internationale toneel;
- versterking van het netwerk van nationale knooppunten met als taak het verstrekken van relevante gegevens aan het agentschap.

Dans ce cas, le non-respect du lieu de culture et la possession de plus de quatre plantes de cannabis sont punis d'une peine d'emprisonnement.

En ce qui concerne la consommation en public ou en dehors du lieu de culture, ainsi que le transport, la détention et l'acquisition de quantités inférieures ou égales à trois grammes, un avertissement taxé de 145 euros peut être décerné ou bien une amende pénale peut être ordonnée. Au-dessus du seuil de trois grammes, des peines d'emprisonnement de huit jours à six mois et/ou une amende de 251 euros à 2 500 euros sont possibles.

La consommation reste interdite aux mineurs. Ce qui implique que la consommation en présence de mineurs ou au sein d'un établissement scolaire est possible d'une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois et/ou d'une amende de 251 euros à 2 500 euros, tandis que la consommation ensemble avec un ou des mineurs peut donner lieu à des peines d'emprisonnement de six mois à deux ans et/ou une amende de 500 euros à 25 000 euros.

On peut encore épinglez que les quatre plantes maximum par communauté domestique doivent être cultivées au domicile ou à la résidence habituelle d'une personne majeure. La culture doit se faire exclusivement à partir de semences et les plantes ne doivent pas être visibles à partir de la voie publique.

Cette nouvelle réglementation visant l'autorisation de la culture du cannabis à domicile et la décriminalisation de petites quantités de cannabis sur la voie publique représente une première étape dans la mise en œuvre du dispositif expérimental d'accès légal au cannabis à des fins non médicales.

Ce dispositif soutenu par le ministère de la Santé luxembourgeois vise à encadrer la consommation du cannabis et à réduire les risques et dommages qui y sont associés. Selon le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, «Cette décision s'inscrit dans une approche de santé publique, proactive et constructive, qui repose sur une volonté politique d'instaurer un équilibre entre la prévention, la réduction des risques et la lutte contre la criminalité».

b) L'Allemagne

Le 16 août 2023, le Conseil des ministres fédéral a adopté un projet de loi sur l'usage contrôlé du cannabis et sur la modification d'autres dispositions (*Cannabisgesetz* (loi sur le cannabis)).

In dat geval wordt het niet naleven van de regels met betrekking tot de kweekplaats en het bezit van meer dan vier cannabisplanten gestraft met een gevangenisstraf.

Wat het gebruik in het openbaar of buiten de kweekplaats betreft, alsook het vervoer, het bezit en het verwerven van hoeveelheden lager dan of gelijk aan drie gram, kan een verwittiging ten belope van 145 euro worden gegeven, of kan een strafrechtelijke geldboete worden opgelegd. Boven die drempel van drie gram zijn gevangenisstraffen van acht dagen tot zes maanden en/of een geldboete van 251 euro tot 2 500 euro mogelijk.

Gebruik blijft verboden voor minderjarigen. Dat impliqueert dat op gebruik in aanwezigheid van minderjarigen of in een school een gevangenisstraf staat van acht dagen tot zes maanden en/of een geldboete van 251 euro tot 2 500 euro, terwijl gezamenlijk gebruik met een of meerdere minderjarigen aanleiding kan geven tot gevangenisstraffen van zes maanden tot twee jaar en/of tot een geldboete van 500 euro tot 25 000 euro.

Ten slotte moet het maximaal toegelaten aantal van vier planten per gemeenschappelijke huishouding in de woonplaats of in de gewone verblijfplaats van een minderjarige worden gekweekt. Er mag alleen uit zaadjes worden gekweekt en de planten mogen niet zichtbaar zijn vanaf de openbare weg.

Deze nieuwe regelgeving, die de thuisweek van cannabis toestaat en kleine hoeveelheden cannabis op de openbare weg decriminaliseert, is een eerste stap in de uitrol van de proefregeling van wettige toegang tot cannabis voor niet-medische doeleinden.

Die regeling, die door het Luxemburgse ministerie van Volksgezondheid wordt gesteund, strekt om het cannabisgebruik in goede banen te leiden en de risico's en schade die ermee worden geassocieerd te verminderen. Volgens de regering van het Groothertogdom Luxemburg sluit de beslissing aan bij een proactieve en constructieve, op de volksgezondheid gerichte benadering, die steunt op de politieke wil om een evenwicht tot stand te brengen tussen preventie, risicobeperking en bestrijding van de criminaliteit.

b) Duitsland

Op 16 augustus 2023 nam de federale Ministerraad een wetsontwerp aan betreffende gecontroleerd cannabisgebruik en tot wijziging van andere bepalingen (*Cannabisgesetz* (cannabiswet)).

Il s'agit de la première étape d'un processus plus large de légalisation du cannabis à des fins non médicales et de la possibilité d'approvisionnement via des chaînes commerciales.

Cette première étape vise à autoriser la culture privée pour la consommation personnelle et la culture collective dans des associations à but non lucratif pour la consommation personnelle dans toute l'Allemagne. Le projet de loi permettra la distribution contrôlée de cannabis de consommation par ces associations de culture à des membres adultes pour leur consommation personnelle.

Les adultes pourront détenir et transporter jusqu'à 25 grammes de cannabis.

Dans le cadre de la culture personnelle privée, il sera permis de cultiver simultanément au total jusqu'à trois plantes de cannabis pour la consommation personnelle ou plantes de chanvre utilitaire pour un usage non commercial.

L'autorisation pour les associations de culture est limitée à des quantités annuelles déterminées d'autoculture et de distribution. Celles-ci sont calculées en fonction de la quantité de cannabis nécessaire pour couvrir les besoins des membres de l'association de culture pour leur propre consommation.

Si les besoins des membres pour leur propre consommation changent (par exemple, parce que des membres quittent l'association ou y entrent), l'autorisation doit être adaptée en ce qui concerne les quantités cultivées et distribuées, si l'association de culture peut démontrer la pertinence de ce changement.

Les membres d'une association de culture recevront au maximum 25 grammes de cannabis par jour et au maximum 50 grammes de cannabis par mois pour leur consommation personnelle. Pour les jeunes adultes (c'est-à-dire les personnes qui ont au moins dix-huit ans mais moins de vingt-et-un ans), la quantité maximale de cannabis pouvant être distribuée chaque mois est de 30 grammes et la teneur en THC ne doit pas dépasser 10 %.

À noter que le critère autorisant la culture personnelle et l'adhésion à une association de culture est le domicile ou la résidence habituelle de la personne, et non sa nationalité. Les adultes ayant leur domicile ou leur résidence habituelle en Allemagne peuvent cultiver simultanément jusqu'à trois plantes de cannabis à des fins de consommation personnelle à leur domicile ou à leur résidence habituelle. Seules les personnes âgées

Dat is de eerste fase van een breder proces van legalisering van cannabis voor niet-medische doeleinden en van de mogelijkheid om te zich te voorraden via commerciële ketens.

Die eerste fase strekt om privékweek voor persoonlijk gebruik en collectieve kweek voor persoonlijk gebruik in verenigingen zonder winstoogmerk toe te staan in heel Duitsland. Het wetsontwerp zal de gecontroleerde distributie door die kweekverenigingen van cannabis toestaan aan volwassen leden voor hun persoonlijk gebruik.

Volwassenen zullen tot 25 gram cannabis bij zich mogen hebben en mogen vervoeren.

In het raam van de persoonlijke privékweek, zal het toegestaan zijn tegelijk in totaal maximum drie cannabisplanten voor persoonlijk gebruik te kweken, of hennepplanten voor niet-commercieel gebruik.

De vergunning voor die kweekverenigingen is beperkt tot bepaalde jaarlijkse hoeveelheden voor zelfkweek en distributie. Die worden berekend naargelang van de hoeveelheid cannabis die nodig is om de behoeften van de leden van de vereniging voor hun eigen gebruik te dekken.

Indien de behoeften van de leden voor hun eigen gebruik veranderen (bijvoorbeeld omdat leden de vereniging verlaten of erbij komen), dan moet de vergunning worden aangepast wat de gekweekte en gedistribueerde hoeveelheden betreft, indien de kweekvereniging kan aantonen dat die verandering relevant is.

De leden van een kweekvereniging zullen maximum 25 gram cannabis per dag en maximum 50 gram cannabis per maand voor persoonlijk gebruik krijgen. Voor jongvolwassenen (dat wil zeggen personen van minstens achttien jaar maar jonger dan eenentwintig jaar) is de maximale hoeveelheid cannabis 30 gram en mag het THC gehalte niet hoger zijn dan 10 %.

Het criterium dat recht geeft op persoonlijke kweek en op lidmaatschap van een kweekvereniging is de woonplaats of de gewoonlijke verblijfplaats van de persoon en niet diens nationaliteit. Volwassenen die hun woonplaats of hun gewoonlijke verblijfplaats in Duitsland hebben, kunnen tegelijk maximum drie cannabisplanten kweken voor persoonlijk gebruik in hun woonplaats of in hun gewoonlijke verblijfplaats. Alleen personen die de

de dix-huit ans révolus et ayant leur domicile ou leur résidence habituelle en Allemagne peuvent être admises comme membres d'une association de culture.

La seconde étape de cette réglementation du cannabis concernera la vente dans des magasins spécialisés, sous la forme d'un projet pilote reposant sur une base scientifique. Ce projet sera limité à une région et à une durée déterminée. Le gouvernement a annoncé que les effets d'une chaîne d'approvisionnement commerciale sur la protection de la santé et de la jeunesse ainsi que sur le marché noir feront également l'objet d'une étude scientifique.

Avec cette réglementation en deux phases, l'objectif des autorités allemandes est de contribuer à une meilleure protection de la santé, de renforcer l'information et la prévention liées au cannabis, d'endiguer le marché illégal du cannabis et de renforcer la protection des enfants et des jeunes. En effet, pour le gouvernement fédéral allemand, afin de protéger les consommateurs, il faut contrôler la qualité du cannabis de consommation et empêcher la transmission de substances contaminées (addictifs toxiques, impuretés et cannabinoïdes synthétiques).

Pour conclure ce chapitre, et comme le soulignait la professeure Guillain, «on constate l'extrême diversité des processus de dépénalisation et de décriminalisation puisque de nombreuses variantes sont envisageables pour chaque comportement pénalement incriminé qui, de surcroît, peuvent différer selon les systèmes juridiques. Cette diversification implique que, malgré des tentatives de clarification, la dépénalisation dans le champ des drogues entraîne souvent de la confusion. Mais, dans le même temps, une telle diversité témoigne aussi de l'importante marge de manœuvre qui s'ouvre aux États ainsi qu'aux acteurs chargés de la mise en œuvre des lois».

B. Usages

I) La consommation de substances stupéfiantes et psychotropes en Belgique

a) Consommation actuelle

Ces dernières années, la consommation du cannabis tend à la hausse. Un quart de la population belge a déjà consommé du cannabis, et environ 1,8 %, soit 8 % des usagers de cannabis, présenteraient une consommation problématique. Nous assistons à un autre fait préoccupant depuis quelques années, il s'opère un changement

volle leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats in Duitsland hebben kunnen als lid van een kweekvereniging worden toegelaten.

De tweede fase van die cannabisreglementering zal de verkoop in gespecialiseerde winkels behelzen, in de vorm van een proefproject dat op wetenschappelijke gronden berust. Dat project zal beperkt blijven tot een regio en tot een bepaalde periode. De regering heeft aangekondigd dat ook de impact van een commerciële bevoorradingketen op de bescherming van de gezondheid en de jeugd, alsook op de zwarte markt wetenschappelijk onderzocht zal worden.

De doelstelling van de Duitse autoriteiten met die reglementering in twee stappen is bij te dragen tot een betere bescherming van de gezondheid, de informatie en de preventie in verband met cannabis te versterken, de illegale cannabismarkt in te tomen en de bescherming van kinderen en jongeren op te voeren. Voor de Duitse regering moet men immers, om de gebruikers te beschermen, de kwaliteit van de cannabis controleren en de transmissie van verontreinigde stoffen voorkomen (toxische additieven, onzuiverheden en synthetische cannabinoïden).

Aan het slot van dit hoofdstuk de verklaring van professor Guillain dat de processen van het depenaliseren en decriminaliseren uiterst divers zijn, aangezien voor elk strafbaar gedrag talrijke varianten denkbaar zijn. Bovendien kunnen ze nog verschillen naargelang van de juridische systemen. Die verscheidenheid impliceert dat het depenaliseren van drugs, ondanks alle pogingen tot verheldering, vaak verwarring schept. Tegelijk getuigt deze diversiteit ook van de grote speelruimte van de landen en van de actoren die de wetten ten uitvoer moeten leggen.

B. Gebruik

I) Het gebruik van verdovende en psychotrope stoffen in België

a) Huidig gebruik

De voorbije jaren ging het gebruik van cannabis de hoogte in. Een kwart van de Belgische bevolking heeft al eens cannabis gebruikt en bij ongeveer 1,8 %, dat wil zeggen 8 % van de cannabisgebruikers, is het gebruik problematisch. Er is de laatste jaren nog een ander verontrustend feit opgedoken: de mentaliteit ten aanzien van

de perception concernant cette substance, le cannabis est désormais moins connoté et considéré comme moins dangereux pour la santé qu'auparavant, notamment apprécié pour ses vertus thérapeutiques (9). Selon le criminologue et coordinateur de l'*Instituut voor sociaal drugs-onderzoek* (ISD) de l'Université de Gand, M. Decorte, il est à noter que le cannabis actuel consommé est deux à trois fois plus puissant que le produit utilisé durant les années 1970 (10). Au niveau européen, il a été objectif que la concentration en THC (delta-9-tétrahydrocannabinol) a augmenté au cours des trente dernières années. Les souches initiales de cannabis, telles qu'on les cultivait à cette époque, contenaient entre 3 et 6 % de THC. Actuellement, avec les méthodes d'hybridation sélective, des centaines de variétés de graines de cannabis sont à présent disponibles et les concentrations en THC de ces nouvelles variétés ont augmenté grâce à la sélection, mais aussi en raison de l'amélioration des conditions de culture (11).

Parmi la population, selon l'enquête HBSC 2018, il apparaît que 2,6 % des jeunes consomment quotidiennement du cannabis, ce qui entraîne des conséquences préoccupantes sur leur développement psychosocial. Il s'avère malheureusement que les initiatives en matière de prévention et réduction des risques sont encore insuffisantes pour ce public-cible. Ainsi, la prévention n'est pas structurellement mise en place dans les environnements scolaires ni en dehors. En Flandre, on constate deux moments charnières au niveau de la consommation de cannabis. Premièrement, l'âge de quinze-seize ans: c'est à ce moment que la consommation va augmenter subitement chez certains élèves. Deuxièmement, à l'âge de dix-sept-dix-huit ans, la consommation augmente encore significativement avec près d'un élève sur quatre qui a déjà expérimenté le cannabis à l'âge de dix-huit ans (12).

(9) Lundi 25 avril 2022, audition de MM. Jochen Schrooten et Jani Pestana, représentants du *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD); et de M. Michaël Hogge, représentant d'Eurotox (observatoire socio-épidémiologique alcool-drogues en Wallonie et à Bruxelles).

(10) Lundi 25 avril 2022, audition de MM. Jochen Schrooten et Jani Pestana, représentants du *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD); et de M. Michaël Hogge, représentant d'Eurotox (observatoire socio-épidémiologique alcool-drogues en Wallonie et à Bruxelles).

(11) Lundi 25 avril 2022, audition de MM. Jochen Schrooten et Jani Pestana, représentants du *Vlaams Expertisecentrum Alcohol en andere Drugs* (VAD); et de M. Michaël Hogge, représentant d'Eurotox (observatoire socio-épidémiologique alcool-drogues en Wallonie et à Bruxelles).

(12) Lundi 20 juin 2022, auditions de M. Tom Decorte, professeur en criminologie à l'Université de Gand et coordinateur de l'*Instituut voor sociaal drugs-onderzoek* (ISD) (Université de Gand); et de Mme María del Rosario Queirolo Velasco, directrice du département des sciences sociales et politiques à l'*Universidad Católica del Uruguay*.

deze stof is veranderd. Cannabis wordt anders bekeken en wordt tegenwoordig als minder gevaarlijk beschouwd voor de gezondheid dan vroeger en zelfs gewaardeerd voor zijn therapeutische eigenschappen (9). Volgens professor Decorte, criminoloog en vertegenwoordiger van het Instituut voor sociaal drugs-onderzoek (ISD) van de Universiteit Gent, stelt men vast dat de cannabis die momenteel wordt gebruikt twee tot drie maal krachtiger is dan de stof die in de jaren 1970 werd gebruikt (10). Op Europees niveau is aangetoond dat de concentratie van THC (delta-9-tetrahydrocannabinol) in de voorbije dertig jaar groter is geworden. De oorspronkelijke soorten cannabis die vroeger werden verbouwd, bevatten 3 tot 6 % THC. Door hybride selectiviteit bij het kweken, zijn er nu honderden soorten cannabiszaden beschikbaar en de THC-concentratie van die nieuwe soorten ligt hoger door selectie, maar ook door verbeterde kweekomstandigheden (11).

Volgens de enquête van de HBSC uit 2018, zou 2,6 % van de jongeren dagelijks cannabis gebruiken, wat verontrustende gevolgen kan hebben voor hun psychosociale ontwikkeling. Helaas blijkt dat de initiatieven ter preventie en risicobeperking van dit gedrag niet volstaan voor die doelgroep. Preventie is bijvoorbeeld niet structureel georganiseerd, noch in de schoolomgeving, noch daarbuiten. In Vlaanderen is vastgesteld dat er twee scharniersmomenten zijn wat het gebruik van cannabis betreft. Een eerste situeert zich rond de leeftijd van vijftien-zestien jaar, wanneer een aantal leerlingen plots beginnen te gebruiken. Rond de leeftijd van zeventien-achttien jaar volgt een tweede scharniermoment en stijgt het gebruik nog aanzienlijk. Op zijn achttiende heeft één op de vier leerlingen al met cannabis geëxperimenteerd (12).

(9) Maandag 25 april 2022, hoorzitting met de heren Jochen Schrooten en Jani Pestana, vertegenwoordigers van het *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD); en met de heer Michaël Hogge, vertegenwoordiger van Eurotox (sociaal-epidemiologisch waarnemingscentrum voor alcohol en drugs in Wallonië en Brussel).

(10) Maandag 25 april 2022, hoorzitting met de heren Jochen Schrooten en Jani Pestana, vertegenwoordigers van het *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD); en met de heer Michaël Hogge, vertegenwoordiger van Eurotox (sociaal-epidemiologisch waarnemingscentrum voor alcohol en drugs in Wallonië en Brussel).

(11) Maandag 25 april 2022, hoorzitting met de heren Jochen Schrooten en Jani Pestana, vertegenwoordigers van het *Vlaams Expertisecentrum Alcohol en andere Drugs* (VAD); en met de heer Michaël Hogge, vertegenwoordiger van Eurotox (sociaal-epidemiologisch waarnemingscentrum voor alcohol en drugs in Wallonië en Brussel).

(12) Maandag 20 juni 2022, hoorzitting met de heer Tom Decorte, hoogleraar in criminologie aan de Universiteit Gent en coördinator van het Instituut voor sociaal drugs-onderzoek (ISD) (Universiteit Gent) en met mevrouw María del Rosario Queirolo Velasco, directrice van het departement sociale en politieke wetenschappen van de *Universidad Católica del Uruguay*.

Les motivations avancées diffèrent en fonction de la fréquence d'usage. De manière générale, les usagers occasionnels consomment davantage du cannabis à des fins de découverte ou dans un contexte de consommation festive, de «défoncé» ou d'opportunisme. Les consommateurs réguliers sont, quant à eux, nombreux à mentionner des motifs liés à la détente et au soulagement de douleurs physiques ou psychologiques. Le passage d'un usage occasionnel récréatif à un usage régulier pourrait être lié au fait que certains consommateurs trouvent un bénéfice en termes de soulagement. D'ailleurs, dans les pays ayant légalisé le cannabis à usage thérapeutique et récréatif, les données montrent une diminution des prescriptions de médicaments psychotropes (anxiolytiques et antidouleurs).

Par ailleurs, les usages nocifs et les assuétudes aux drogues sont favorisés par des facteurs sociaux (précarité économique et sociale) et sociétaux (prohibition, individualisme compétitif, hédonisme, etc.). Pourtant, la consommation d'alcool et de cannabis est plus élevée dans les classes aisées que dans les classes sociales défavorisées. Cependant, l'impact sur la santé est plus faible pour les classes aisées, que ce soit en termes de consommation à risque ou d'indicateurs de morbidité et de mortalité. Cela s'explique essentiellement par les inégalités sociales de santé, qui sont grandement à l'œuvre dans notre société. Certaines personnes présentent ainsi des vulnérabilités qui favoriseront les usages à risque et entraîneront des répercussions importantes sur leur santé, et il importe d'en tenir compte dans les politiques publiques (13). Selon le Centre flamand de l'expertise sur l'alcool et les autres drogues (VAD), le danger des drogues ne réside pas dans la substance proprement dite, mais bien dans la manière dont elles sont consommées et dans les comportements qui sont adoptés. En ce sens, il est possible qu'une personne qui sniffe une ligne de cocaïne très occasionnellement éprouve moins de difficultés qu'une personne qui consomme de manière quotidienne et chronique du cannabis. Ce constat confirme l'importance de la prévention sur l'usage et des politiques de réduction des risques (14).

En Belgique, nous constatons qu'il n'existe pas d'estimation précise de la prévalence de la dépendance aux drogues. Néanmoins, des données sont disponibles

(13) Lundi 20 juin 2022, auditions de M. Tom Decorte, professeur en criminologie à l'Université de Gand et coordinateur de l'*Instituut sociaal drugsonderzoek* (ISD) (Université de Gand); et de Mme María del Rosario Queirolo Velasco, directrice du département des sciences sociales et politiques à l'*Universidad Católica del Uruguay*.

(14) Lundi 25 avril 2022, audition de MM. Jochen Schrooten et Jani Pestana, représentants du *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD); et de M. Michaël Hogge, représentant d'Eurotox (observatoire socio-épidémiologique alcool-drogues en Wallonie et à Bruxelles).

De aangevoerde redenen variëren naargelang van de frequentie van het gebruik. In het algemeen gebruiken occasionele gebruikers cannabis veeleer uit nieuwsgierigheid of op een feestje, om eens los te gaan of omdat de gelegenheid zich voordoet. Gewoontegebruikers geven als reden vaak ontspanning en fysieke of psychologische pijnverlichting. Wanneer occasioneel, recreatief gebruik evolueert tot gereeld gebruik, kan dit verklaard worden door het feit dat een aantal gebruikers erdoor ontspannen raken. In de landen die cannabis toestaan voor therapeutisch en recreatief gebruik, ziet men trouwens dat het gebruik van psychotrope geneesmiddelen op voorschrift daalt (angstremmers en pijnstillers).

Het misbruik van en de verslaving aan drugs houden ook verband met sociale factoren (economische en sociale kwetsbaarheid) en omgevingsfactoren (verbod, competitief individualisme, hedonisme, enz.). Het gebruik van alcohol en cannabis ligt evenwel hoger bij de gegoede dan bij de minder bemiddelde sociale klassen. De gevolgen voor de gezondheid zijn nochtans kleiner voor de gegoede klasse, zowel wat betreft risicogebruik als morbiditeit en mortaliteit. Dit heeft vooral te maken met de sociale ongelijkheid op het vlak van de gezondheid, die in onze samenleving erg aanwezig is. Bepaalde mensen zijn kwetsbaarder en zullen sneller risicogebruik vertonen, wat dan weer zware gevolgen heeft voor hun gezondheid, en het is belangrijk daar rekening mee te houden in het overheidsbeleid (13). Volgens het Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs (VAD) ligt het gevaar van drugs niet zozeer in het middelen zelf maar in de manier waarop ze gebruikt worden en het gedrag dat daarmee gepaard gaat. Het is dus mogelijk dat iemand die heel sporadisch een lijntje cocaïne snuift daar minder last van ondervindt dan iemand die dagelijks en voortdurend cannabis gebruikt. Deze vaststelling bevestigt nogmaals het belang van preventie in verband met het gebruik van middelen en van een risicobeperkingsbeleid (14).

We stellen vast dat er in België geen precieze schatting is van de mate waarin mensen verslaafd zijn aan drugs. Er zijn wel cijfers beschikbaar van de vraag

(13) Maandag 20 juni 2022, hoorzitting met de heer Tom Decorte, hoogleraar in criminologie aan de Universiteit Gent en coördinator van het Instituut voor sociaal drugsonderzoek (ISD) (Universiteit Gent) en met mevrouw María del Rosario Queirolo Velasco, directrice van het departement sociale en politieke wetenschappen van de *Universidad Católica del Uruguay*.

(14) Maandag 25 april 2022, hoorzitting met de heren Jochen Schrooten en Jani Pestana, vertegenwoordigers van het Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs (VAD); en met de heer Michaël Hogge, vertegenwoordiger van Eurotox (sociaal-epidemiologisch waarnemingscentrum voor alcohol en drugs in Wallonië en Brussel).

concernant les demandes de traitement pour usage problématique de drogue auprès de services spécialisés en assuétude et auprès des hôpitaux. En 2020, il y a eu plus de trois mille demandes de traitement pour un usage problématique de cannabis, soit 14 % des demandes tous produits confondus émanant surtout de jeunes adultes, en moyenne de l'âge de vingt-huit ans. En outre, un délai s'écoule généralement entre le développement d'un usage problématique et l'introduction d'une demande de traitement. Ce délai constitue un aspect essentiel des politiques publiques. Il importe de le réduire en améliorant la détection et l'intervention précoce, notamment en investissant dans une formation solide dans ces matières à l'attention des intervenants de la santé.

À ce propos, toutes les personnes en situation de dépendance ne sont pas demandeuses de traitement. D'ailleurs, plus d'un quart des demandes de traitement est initié par le secteur de la Justice. Il s'agit souvent d'un accord entre l'usager et la justice pour aménager une peine ou éviter une amende. Cependant, il est difficile de mettre en œuvre un tel traitement sans une démarche volontaire.

b) Les divers modèles politiques d'encadrement de la consommation de drogues

Deux modèles principaux visant la régulation des drogues, et plus particulièrement en matière de cannabis, sont implantés dans divers pays. Il s'agit, d'une part, du modèle où l'usage du cannabis est prohibé, mais où les sanctions sont allégées et, d'autre part, du modèle «commercial standard». Selon le VAD, les modèles les plus intéressants, dont on a encore beaucoup à apprendre, sont ceux qui ont une position plutôt médiane, c'est-à-dire les modèles qui misent sur une politique qui ne soit ni trop stricte ni trop laxiste. Malte est le premier pays européen à avoir décidé récemment de légaliser et réguler le cannabis (15). La situation actuelle en Belgique se caractérise par une interdiction totale des drogues, éventuellement par une dé penalisation partielle comme pour le cannabis. Il est à noter que 70 % des infractions liées aux drogues illicites concernent le cannabis en Belgique (16).

(15) Lundi 25 avril 2022, audition de MM. Jochen Schrooten et Jani Pestana, représentants du *Vlaams Expertisecentrum Alcohol en andere Drugs* (VAD); et de M. Michaël Hogge, représentant d'Eurotox (observatoire socio-épidémiologique alcool-drogues en Wallonie et à Bruxelles).

(16) Lundi 25 avril 2022, audition de MM. Jochen Schrooten et Jani Pestana, représentants du *Vlaams Expertisecentrum Alcohol en andere Drugs* (VAD); et de M. Michaël Hogge, représentant d'Eurotox (observatoire socio-épidémiologique alcool-drogues en Wallonie et à Bruxelles).

naar behandeling van problematisch drugsgebruik bij diensten die gespecialiseerd zijn in verslaving en bij de ziekenhuizen. In 2020 waren er meer dan drieduizend aanvragen voor de behandeling van problematisch gebruik van cannabis. Dat was 14 % van het totale aantal aanvragen voor alle drugs samen. Ze kwamen vooral van jongvolwassenen, gemiddeld achttien tot twintig jaar oud. Bovendien zit er meestal wat tijd tussen het ontwikkelen van problematisch gebruik en het aanvragen van een behandeling. Dit tijdsverloop vormt een essentieel element in het overheidsbeleid. Het is belangrijk die tijdsperiode zo kort mogelijk te maken, door vroegtijdig problemen op te sporen en snel in te grijpen. Dit is mogelijk als men bereid is te investeren in een degelijke opleiding voor de gezondheidswerkers.

In dat verband moet erop gewezen worden dat niet alle verslaafden zelf vragen om behandeld te worden. Meer dan een kwart van de aanvragen tot behandeling komen trouwens vanuit de sector Justitie. Het gaat dan vaak om een akkoord tussen de gebruiker en het gerecht, om strafvermindering te krijgen of een geldboete te voorkomen. Het is echter moeilijk dit soort behandeling op te starten als de betrokken persoon niet vrijwillig meewerkt.

b) De verschillende politieke modellen voor de reguleren van het drugsgebruik

Er zijn twee belangrijke modellen voor het reguleren van drugs, en dan met name van cannabis, die van toepassing zijn in verschillende landen. Het ene is het model waarbij cannabisgebruik verboden is maar de straffen worden verlaagd, en het andere is het «commercial standard» model. Volgens het VAD zijn de interessantste modellen, waar we nog veel van kunnen leren, die van de middenweg. Deze modellen richten zich op een beleid dat niet te streng en niet te laks is. Malta is het eerste Europese land dat recent beslist heeft om cannabis te legaliseren en te reguleren (15). In België is er momenteel een totaal verbod op drugs, met de mogelijkheid van gedeeltelijke depenalisering, zoals voor cannabis. Er moet worden opgemerkt dat 70 % van de drugsgerelateerde misdrijven in België cannabis betreft (16). In de buurlanden hebben Frankrijk en Duitsland een strenger cannabisbeleid dan België, terwijl Nederland een liberaler en toleranter

(15) Maandag 25 april 2022, hoorzitting met de heren Jochen Schrooten en Jani Pestana, vertegenwoordigers van het *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD); en met de heer Michaël Hogge, vertegenwoordiger van Eurotox (sociaal-epidemiologisch waarnemingscentrum voor alcohol en drugs in Wallonië en Brussel).

(16) Maandag 25 april 2022, hoorzitting met de heren Jochen Schrooten en Jani Pestana, vertegenwoordigers van het *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD); en met de heer Michaël Hogge, vertegenwoordiger van Eurotox (sociaal-epidemiologisch waarnemingscentrum voor alcohol en drugs in Wallonië en Brussel).

Dans les pays voisins, la France et l'Allemagne mènent une politique plus stricte que la Belgique en matière de cannabis, alors que les Pays-Bas appliquent une politique plus libérale et plus tolérante que celle de notre pays. L'Allemagne est toutefois en train de réglementer son marché du cannabis. Le classement révèle également que les chiffres de prévalence de tous nos pays voisins sont supérieurs aux chiffres belges, que la politique y soit plutôt stricte ou plutôt laxiste.

Selon M. Decorte, le bilan des cent ans de la loi sur les drogues de 1921 est affligeant: nous assistons à une augmentation de la toxicomanie, plutôt qu'à une diminution. Par ailleurs, le nombre de personnes prises en charge augmente ainsi que les dommages physiques et mentaux qui en découlent. Il s'avère que la politique répressive opérée au sein de notre pays est coûteuse, que les moyens de la police et de la justice sont limités et que cela ne produit que de maigres résultats (17). En effet, au regard des chiffres de consommation des substances stupéfiantes, l'interdiction de celles-ci ne freine pas la consommation. La politique en matière de drogues menée ces dernières décennies a généré un important modèle de revenus pour les grands criminels. Il apparaît que la prohibition est dommageable et contre-productive pour plusieurs raisons:

- elle est inefficace pour lutter contre l'offre et la demande de cannabis, ce qui vaut pour toutes les drogues;
- elle est également responsable de l'apparition du phénomène de nouvelles substances psychoactives et notamment du cannabis de synthèse;
- elle favorise les problèmes sanitaires. Ainsi, les concentrations de THC dans le cannabis végétal sont beaucoup plus élevées que par le passé. Le THC est la molécule psychoactive qui peut potentiellement causer la dépendance mais aussi des dommages plus aigus tels que des troubles anxieux, des troubles paniques ou encore des bouffées délirantes aiguës;
- elle est également criminogène. En d'autres mots, elle produit ou favorise les infractions, la petite délinquance ou encore le crime organisé;
- elle entrave la prévention, la réduction des risques et elle retarde l'accès aux soins;

(17) Lundi 25 avril 2022, audition de MM. Jochen Schrooten et Jani Pestana, représentants du *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD); et de M. Michaël Hogge, représentant d'Eurotox (observatoire socio-épidémiologique alcool-drogues en Wallonie et à Bruxelles).

beleid heeft. Duitsland is zijn cannabismarkt evenwel aan het reguleren. De rangschikking toont ook aan dat de prevalentiecijfers in al onze buurlanden hoger zijn dan in België, ongeacht of het beleid strenger of laks is.

Volgens de heer Decorte zijn de resultaten honderd jaar na de drugswet van 1921 bedroevend: we zien een toename van drugsverslaving in plaats van een afname en ook het aantal mensen dat behandeld wordt neemt toe, net als de daaruit voortvloeiende fysieke en mentale schade. Het repressieve beleid van ons land is duur, de middelen van politie en justitie zijn beperkt en de resultaten zijn pover (17). Als we kijken naar de cijfers van het drugsgebruik, blijkt immers dat het verbod het gebruik niet afremt. Het drugsbeleid van de laatste decennia heeft een belangrijk inkomstenmodel gegenereerd voor grote criminelen. Het drugsverbod blijkt om verschillende redenen schadelijk en contraproductief te zijn:

- het is niet effectief in het bestrijden van vraag en aanbod van cannabis, en dit geldt voor alle drugs;
- het is ook verantwoordelijk voor de opkomst van nieuwe psychoactieve stoffen, met name synthetische cannabis;
- het werkt gezondheidsproblemen in de hand. Het THC gehalte in plantaardige cannabis is bijvoorbeeld veel hoger dan vroeger. THC is de psychoactieve molecule die afhankelijkheid kan veroorzaken, maar ook meer acute schade zoals angststoornissen, paniekstoornissen of acute waanideeën;
- het is ook criminogeen. Met andere woorden, het veroorzaakt of stimuleert delinquentie, kleine criminaliteit en georganiseerde misdaad;
- het belemmert preventie en risicobeperking en vertraagt de toegang tot zorg;

(17) Maandag 25 april 2022, hoorzitting met de heren Jochen Schrooten en Jani Pestana, vertegenwoordigers van het Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs (VAD); en met de heer Michaël Hogge, vertegenwoordiger van Eurotox (sociaal-epidemiologisch waarnemingscentrum voor alcohol en drugs in Wallonië en Brussel).

- elle freine également l’usage thérapeutique du cannabis. En Belgique, il y a actuellement très peu de produits à base de cannabis qui sont accessibles en pharmacie. Ainsi, le médicament *Sativex*, un produit à base de cannabis remboursé pour la sclérose en plaques, fait l’objet de conditions d’accès très rigoureuses. Il est très onéreux et il est remboursé dans un seul cas de figure. Le CBD est, quant à lui, uniquement accessible en préparation magistrale ou sous forme de produits à usage externe. Les personnes doivent dès lors se tourner vers les produits disponibles dans les *CBD shops*, qui ne sont pas soumis à des réglementations et contrôles de qualité aussi stricts que les produits distribués en pharmacie;
- elle entraîne un problème de stigmatisation et de discrimination des usagers même si l’interdit peut aussi en freiner d’autres dans leur primo-consommation.

Eurotox et d’autres acteurs s’accordent pour soutenir une accessibilité contrôlée et régulée du cannabis. Il est possible d’évoluer d’une production illégale de cannabis vers une production régulée dans des conditions contrôlées et dans un cadre bien réglementé en termes de sécurité. Un aspect fondamental est que pour éviter la commercialisation du cannabis, il est nécessaire de légaliser et réguler le cannabis tout en réglementant strictement sa production et sa consommation.

L’une des possibilités est la légalisation, ce qui consiste en la dépénalisation d’un acte ou un comportement donné. Il est dès lors important de mettre en place un nouveau cadre légal, et de s’interroger sur les prescriptions légales par lesquelles cet acte sera encadré.

Une autre possibilité consiste en la régulation, qui, quant à elle, signifie la légalisation d’une pratique donnée, mais également la réglementation de la consommation et de la production. Une étude a révélé également qu’un certain degré de régulation du côté de l’offre peut aussi être très bénéfique pour limiter la consommation de cannabis (18).

Dans le cas de la régulation, les pouvoirs publics disposent d’une série d’instruments permettant de déterminer à quelles exigences il faut répondre, comme la dose standard, les variétés de plantes autorisées, la composition et la teneur de certains composants (THC, CBD, CBN et autres molécules), les normes de qualité, les obligations en matière d’emballage et d’information,

- het belemmt ook het therapeutisch gebruik van cannabis. In België zijn momenteel zeer weinig producten op basis van cannabis verkrijgbaar in de apotheek. Het geneesmiddel *Sativex* bijvoorbeeld, een cannabisproduct voor multiple sclerose dat kan worden terugbetaald, is onderworpen aan zeer strikte toegangsvoorwaarden. Het is erg duur en wordt slechts in één geval vergoed. CBD daarentegen is alleen beschikbaar als magistrale bereiding of in de vorm van producten voor uitwendig gebruik. Mensen moeten zich daarom wenden tot producten die verkrijgbaar zijn in CBD-winkels en die zijn niet onderworpen aan dezelfde strenge regels en kwaliteitscontroles als producten die verdeeld worden in apotheken;
- het leidt ertoe dat gebruikers worden gestigmatiserend gediscrimineerd, al kan het verbod anderen er ook van weerhouden om met drugs te beginnen.

Eurotox en andere actoren staan achter een gecontroleerde en gereguleerde toegang tot cannabis. Het is mogelijk om over te stappen van illegale cannabisproductie naar gereguleerde productie onder gecontroleerde omstandigheden en binnen een goed gereguleerd veiligheidskader. Om de commercialisering van cannabis te voorkomen, is het van fundamenteel belang om cannabis te legaliseren en te reguleren en tegelijkertijd de productie en consumptie ervan strikt te reglementeren.

Eén mogelijkheid is legalisering, wat inhoudt dat een bepaalde handeling of gedraging niet langer strafbaar is. Het is dus belangrijk om een nieuw wettelijk kader op te stellen en zich af te vragen welke wettelijke voorschriften voor deze handeling moeten gelden.

Een andere mogelijkheid is regulering, wat betekent dat een bepaalde praktijk gelegaliseerd wordt, maar ook dat consumptie en productie gereguleerd worden. Een studie heeft ook aangetoond dat een zekere mate van regulering aan de aanbodzijde ook heel nuttig kan zijn om het cannabisgebruik terug te dringen (18).

Bij regulering heeft de overheid een reeks instrumenten in handen om te bepalen aan welke eisen moet worden voldaan, zoals de standaarddosis, de toegestane plantenvariëteiten, de samenstelling en het gehalte van bepaalde componenten (THC, CBD, CBN en andere moleculen), kwaliteitsnormen, eisen voor verpakkingen en informatie, de beschikbaarheid van de verschillende

(18). Lundi 25 avril 2022, audition de MM. Jochen Schrooten et Jani Pestana, représentants du *Vlaams Expertisecentrum Alcohol en andere Drugs* (VAD); et de M. Michaël Hogge, représentant d'Eurotox (observatoire socio-épidémiologique alcool-drogues en Wallonie et à Bruxelles).

(18) Maandag 25 april 2022, hoorzitting met de heren Jochen Schrooten en Jani Pestana, vertegenwoordigers van het Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs (VAD); en met de heer Michaël Hogge, vertegenwoordiger van Eurotox (sociaal-epidemiologisch waarnemingscentrum voor alcohol en drugs in Wallonië en Brussel).

la disponibilité des différents produits cannabiques, l’interdiction de la publicité, le *branding* de marque, etc. Enfin, les autorités peuvent mener une politique de prix: taxes et fixation directe des prix, diminution des moyens aux mains des criminels professionnels, recettes supplémentaires pouvant être investies dans la réduction de la demande, etc. Autant d’aspects qui sont aujourd’hui décidés par les criminels (19). Chaque part de marché qui passe du marché illégal au marché réglementé constitue un réel progrès pour la santé publique, puisque les produits proposés sont moins nocifs et de meilleure qualité (20). Dans les pays où le cannabis est prohibé, les produits tendent généralement à contenir plus de THC et moins de CBD. Le marché demande en effet des produits envirants plus forts, et il n’existe aucune réglementation pour fixer des limites. Dans les pays qui ont légalisé le cannabis, comme l’Uruguay ou le Canada, les produits de cannabis sont soumis à des exigences de qualité strictes imposées par les pouvoirs publics, entre autres une valeur minimale et maximale de la teneur en THC et/ou en CBD (21).

Si aucun modèle politique n’est parfait, il a néanmoins été prouvé que sur le plan des indicateurs de santé, certains modèles ont une plus grande influence positive. Premièrement, la communication d’informations, les programmes de prévention, l’offre d’aide et le contrôle du respect des mesures ont un effet positif sur les indicateurs de santé. Il est bénéfique de bien informer le citoyen sur ce qui est ou non autorisé, mais aussi sur la manière dont les règles concernées s’inscrivent dans le cadre général de la politique mise en œuvre. Il semble que cet effet positif soit renforcé par une politique intégrée où sont coordonnés les programmes de prévention, l’offre d’aide et le contrôle du respect des mesures.

Bien qu’il s’agisse de réformes récentes, les modèles qui présentent une dimension de régulation semblent avoir une influence favorable sur: la consommation fréquente et la consommation problématique, la composition, la qualité et le prix des produits de cannabis; le profil des acheteurs et des vendeurs, l’interdiction de la publicité,

(19) Lundi 25 avril 2022, audition de MM. Jochen Schrooten et Jani Pestana, représentants du *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD); et de M. Michaël Hogge, représentant d’Eurotox (observatoire socio-épidémiologique alcool-drogues en Wallonie et à Bruxelles).

(20) Lundi 25 avril 2022, audition de MM. Jochen Schrooten et Jani Pestana, représentants du *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD); et de M. Michaël Hogge, représentant d’Eurotox (observatoire socio-épidémiologique alcool-drogues en Wallonie et à Bruxelles).

(21) Lundi 25 avril 2022, audition de MM. Jochen Schrooten et Jani Pestana, représentants du *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD); et de M. Michaël Hogge, représentant d’Eurotox (observatoire socio-épidémiologique alcool-drogues en Wallonie et à Bruxelles).

cannabinoïden, un reclameverbod, *branding*, enz. Tot slot kunnen de autoriteiten een prijsbeleid voeren: belastingen en directe vaststelling van de prijzen, minder middelen voor beroeps犯melen, extra inkomsten die geïnvesteerd kunnen worden in het terugdringen van de vraag, enz. Allemaal aspecten die momenteel door de criminelen worden bepaald (19). Elk marktaandeel dat verschuift van de illegale naar de gereguleerde markt is een reële vooruitgang voor de volksgezondheid, aangezien de aangeboden producten minder schadelijk en van betere kwaliteit zijn (20). In landen waar cannabis verboden is, bevatten producten over het algemeen meer THC en minder CBD. Dit komt omdat de markt sterkere bedwelmende producten vraagt en er geen regels zijn om grenzen te stellen. In landen die cannabis hebben gelegaliseerd, zoals Uruguay en Canada, zijn cannabisproducten onderworpen aan strenge kwaliteitseisen die worden opgelegd door de autoriteiten, waaronder een minimaal en maximaal THC- en/of CBD-gehalte (21).

Geen enkel politiek model is perfect, maar er is wel aangetoond dat bepaalde modellen een grotere positieve impact hebben op de gezondheidsindicatoren. Ten eerste hebben informatieverstrekking, preventieprogramma’s, het bieden van ondersteuning en toezicht op de naleving een positief effect op de gezondheidsindicatoren. Het loont om burgers goed te informeren over wat wel en niet mag, maar ook over hoe de betreffende regels passen in het algemene kader van het gevoerde beleid. Dit positieve effect lijkt versterkt te worden door een geïntegreerd beleid dat preventieprogramma’s, hulpverlening en toezicht op naleving coördineert.

Hoewel het recente hervormingen zijn, lijken de modellen met een regulerende dimensie een gunstige invloed te hebben op: frequent en problematisch gebruik; de samenstelling, kwaliteit en prijs van cannabisproducten, het profiel van kopers en verkopers, het verbod op reclame, en het rijden onder invloed. Landen die modellen

(19) Maandag 25 april 2022, hoorzitting met de heren Jochen Schrooten en Jani Pestana, vertegenwoordigers van het *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD); en met de heer Michaël Hogge, vertegenwoordiger van Eurotox (sociaal-epidemiologisch waarnemingscentrum voor alcohol en drugs in Wallonië en Brussel).

(20) Maandag 25 april 2022, hoorzitting met de heren Jochen Schrooten en Jani Pestana, vertegenwoordigers van het *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD); en met de heer Michaël Hogge, vertegenwoordiger van Eurotox (sociaal-epidemiologisch waarnemingscentrum voor alcohol en drugs in Wallonië en Brussel).

(21) Maandag 25 april 2022, hoorzitting met de heren Jochen Schrooten en Jani Pestana, vertegenwoordigers van het *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD); en met de heer Michaël Hogge, vertegenwoordiger van Eurotox (sociaal-epidemiologisch waarnemingscentrum voor alcohol en drugs in Wallonië en Brussel).

la conduite sous influence... Les pays qui appliquent des modèles basés sur une régulation ont également moins de dépenses en termes de justice et de sécurité et plus de recettes fiscales liés à la consommation de cannabis. Les consommateurs se sentent moins stigmatisés et le marché illégal est davantage contrecarré.

2) Nouvelles substances, nouveaux usages: cannabis, cannabinoïdes et cannabinoïdes de synthèse (NPS)

Depuis quelques années, un cannabis de synthèse est fabriqué dans les laboratoires, composé de molécules développées dans un contexte de recherche, créant un marché parallèle. Ces substances échappent actuellement aux réglementations sur les produits de consommation car n'étant pas considérées comme drogues illicites en tant que telles, et elles contournent les législations en se vendant comme substances n'étant pas destinées à la consommation humaine.

Le cannabis synthétique est plus dangereux que le cannabis végétal (22).

En effet, à la différence du cannabis végétal, le danger supplémentaire du cannabis synthétique réside dans le fait qu'il peut provoquer également des décès par surdoses.

3) Les «cannabis social clubs» en Belgique et à l'étranger.

Le modèle des «cannabis social clubs» (CSC) a été conçu par des activistes qui militent pour la consommation légale de cannabis. Ces associations de consommateurs de cannabis prennent souvent la forme juridique d'une association sans but lucratif; elles ne poursuivent pas un bénéfice commercial. Elles cultivent du cannabis pour elles-mêmes dans un espace privé, non pas pour en tirer un bénéfice, mais seulement pour satisfaire la consommation personnelle de leurs membres, qui sont tous des adultes et qui consomment du cannabis dans un but récréatif ou thérapeutique. L'élément central de ces CSC est l'aspect social qui vise à promouvoir une consommation responsable de cannabis. Plusieurs CSC existaient en Belgique, en 2017, avec quelques centaines de membres. Cependant, ils ont actuellement disparu car ils ont pratiquement tous été poursuivis, tantôt en tant qu'organisation criminelle, tantôt en tant qu'organisation visant à promouvoir la consommation de cannabis. Ce n'était pourtant pas du tout l'objectif

(22) Lundi 25 avril 2022, audition de MM. Jochen Schrooten et Jani Pestana, représentants du *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD); et de M. Michaël Hogge, représentant d'Eurotox (observatoire socio-épidémiologique alcool-drogues en Wallonie et à Bruxelles).

toepassen op basis van regulering hebben ook minder gerechtelijke en veiligheidskosten en meer belastinginkomsten door cannabisgebruik. Consumenten voelen zich minder gestigmatiséerd en de illegale markt wordt doeltreffender bestreden.

2) Andere stoffen, ander gebruik: cannabis, cannabinoïden en synthetische cannabinoïden (NPS)

Sinds enkele jaren wordt synthetische cannabis geproduceerd in laboratoria met moleculen die ontwikkeld zijn in een onderzoekscontext, waardoor een parallelle markt ontstaat. Die stoffen ontsnappen momenteel aan de regelgeving op consumptiegoederen omdat ze niet als zodanig als illegale drugs worden beschouwd, en zij omzeilen de wetgeving omdat ze worden verkocht als stoffen die niet bedoeld zijn voor menselijke consumptie.

Synthetische cannabis is gevaarlijker dan plantaardige cannabis (22).

Het bijkomende gevaar zit hem daarin dat synthetische cannabis, in tegenstelling tot plantaardige cannabis, ook sterfgevallen door overdoses kan veroorzaken.

3) «Cannabis social clubs» in België en in het buitenland

Het model van de «cannabis social clubs» (CSC) werd bedacht door activisten die actie voeren voor het legale gebruik van cannabis. Die cannabisgebruikersverenigingen nemen vaak de juridische vorm van een vereniging zonder winstoogmerk aan en streven geen commerciële winst na. Ze kweken cannabis voor zichzelf in een privéruijte, niet om er winst mee te maken, maar enkel om te voorzien in het persoonlijk gebruik van hun leden, allemaal volwassenen, die cannabis gebruiken om recreatieve of therapeutische redenen. Het centrale kenmerk van die CSC is het sociale aspect dat erin bestaat een verantwoordelijk gebruik van cannabis te bevorderen. In 2017 bestonden er verschillende CSC in België, met enkele honderden leden. Ze zijn vandaag verdwenen omdat ze bijna allemaal werden vervolgd, ofwel als criminale organisatie, ofwel als organisatie die tot doel heeft cannabisgebruik te bevorderen. Dat was nochtans helemaal niet het doel van die verenigingen. Ze hebben trouwens contact opgenomen met de lokale

(22) Maandag 25 april 2022, hoorzitting met de heren Jochen Schrooten en Jani Pestana, vertegenwoordigers van het Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs (VAD); en met de heer Michaël Hogge, vertegenwoordiger van Eurotox (sociaal-epidemiologisch waarnemingscentrum voor alcohol en drugs in Wallonië en Brussel).

de ces associations, celles-ci ont d'ailleurs pris contact avec les autorités locales pour exposer leurs objectifs et collaborer avec elles, mais sans succès donc. Ces CSC nécessitent cependant d'être régulés, afin d'éviter qu'ils n'évoluent vers un modèle d'entreprise commerciale ou de simple pharmacie, comme on le constate dans d'autres pays (23). Au niveau européen, Malte dispose d'un cadre juridique pour les CSC (depuis 2021), les parlements régionaux en Espagne ont rédigé des règlements en ce sens (Navarre, Pays basque et Catalogne).

C. Impact

1) Impact sur la santé en termes de santé individuelle et publique

a) Les actions de la consommation de substances stupéfiantes et psychotropes, et en particulier le cannabis sur le corps humain

Lorsque l'on consomme du cannabis, il y a généralement deux phases qui se succèdent. La première est une phase stimulante qui se caractérise par: un état euphorique, une sensation de bien-être; une excitation intellectuelle suivie d'hallucinations avec une perte de notion du temps, de l'espace, des formes, des couleurs et des sons; une sensation de créativité accrue mais celle-ci est non objectivée par les tests qui ont été réalisés. La seconde est une phase dépressive.

Le cannabis est formé par un ensemble de substances appelées les cannabinoïdes. Deux de ces cannabinoïdes ont été particulièrement étudiés en raison de leurs concentrations, de leurs effets et de leur utilisation fréquente. Il s'agit du tétrahydrocannabinol (THC) et du cannabidiol (CBD). Ces deux substances se ressemblent très fort, mais elles ont des propriétés relativement différentes.

Le THC est extrêmement lipophile, ce qui lui permet de passer la barrière hémato-encéphalique et de se lier à des récepteurs spécifiques au niveau des neurones. Deux types de récepteurs sont connus: les récepteurs CB1 qui se trouvent dans le système nerveux central et dans des tissus périphériques, et les récepteurs CB2 qui se situent dans le système nerveux central, dans des tissus périphériques et principalement dans les cellules du système immunitaire. La fonction des récepteurs CB2 n'est pas bien connue. Toutefois, l'on sait que leur activation entraînera à la longue une dépression immunitaire. Le

(23) Lundi 25 avril 2022, audition de MM. Jochen Schrooten et Jani Pestana, représentants du *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD); et de M. Michaël Hogge, représentant d'Eurotox (observatoire socio-épidémiologique alcool-drogues en Wallonie et à Bruxelles).

autorités om hun doelstellingen uiteen te zetten en om met hen samen te werken, maar dus zonder succes. Die CSC moeten niettemin worden gereguleerd, om te voorkomen dat ze evolueren naar een commerciële onderneming of eenvoudigweg naar een apotheek, zoals we zien in andere landen (23). In Europa beschikt Malta over een juridisch kader voor de CSC (sinds 2021) en in Spanje hebben de regionale parlementen regelgeving in die zin opgesteld (Navarra, Baskenland en Catalonië).

C. Gevolgen

1) Impact voor de gezondheid op het vlak van de individuele gezondheid en de volksgezondheid

a) De werking van het gebruik van verdovende en psychotropische stoffen, in het bijzonder cannabis, op het menselijk lichaam

Bij cannabisgebruik zijn er over het algemeen twee opeenvolgende fases. De eerste fase is een stimulerende fase die gekenmerkt wordt door een staat van euforie en een gevoel van welbehagen; een prikkeling van de geest gevolgd door hallucinaties met een verlies van besef van tijd, ruimte, vormen, kleuren en geluiden en een gevoel van verhoogde creativiteit dat echter niet objectief bevestigd werd door tests. De tweede fase is een depressieve fase.

Cannabis wordt gevormd door een geheel van stoffen, cannabinoïden genoemd. Twee van die cannabinoïden in het bijzonder werden onderzocht wegens de concentraties ervan, de effecten die ze veroorzaken en het frequente gebruik van die stoffen. Het betreft tetrahydrocannabinol (THC) en cannabidiol (CBD). Die twee substanties lijken erg op elkaar, maar ze hebben vrij verschillende eigenschappen.

THC is uiterst vetabsorberend (lipofiel), waardoor het door de bloedhersenbarrière kan dringen en zich binden aan specifieke receptoren op het niveau van de neuronen. Er zijn twee soorten receptoren bekend: de CB1-receptoren die zich in het centrale zenuwstelsel en in de aangrenzende weefsels bevinden, en de CB2-receptoren die zich in het centrale zenuwstelsel, in de aangrenzende weefsels en vooral in de cellen van het immuunsysteem bevinden. De functie van de CB2-receptoren is niet goed gekend. Men weet evenwel dat de activatie van die receptoren op lange termijn een onderdrukking

(23) Maandag 25 april 2022, hoorzitting met de heren Jochen Schrooten en Jani Pestana, vertegenwoordigers van het Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs (VAD); en met de heer Michaël Hogge, vertegenwoordiger van Eurotox (sociaal-epidemiologisch waarnemingscentrum voor alcohol en drugs in Wallonië en Brussel).

cannabis provoque également des actions analgésiques (antidouleur) qui sont indépendantes des récepteurs connus, et des actions antiémétiques (contre les vomissements et les nausées). L'activation des récepteurs CB1 va inhiber la transmission synaptique et retarder la transmission de l'influx nerveux, ce qui diminuera l'excitabilité des neurones et augmentera la libération de dopamine qui est l'hormone du plaisir. L'ensemble de ces effets se traduira par une sensation de bien-être, d'euphorie et de créativité accrue.

La fixation du THC, causée par la consommation, entraîne l'internalisation des récepteurs nerveux: ces derniers rentrent dans la cellule et sont alors dégradés. Au cours du temps, il y aura de moins en moins de récepteurs et il faudra des doses de plus en plus importantes de cannabinoïde pour connaître les mêmes effets.

Le THC a des effets psychoactifs et antiémétiques. Il ouvre l'appétit. Il permet de soigner les contractures (spasticité) et de soulager certaines douleurs.

Le CBD est, quant à lui, plutôt actif pour lutter contre les convulsions et pour traiter certaines formes d'épilepsie et des problèmes de contractures (spasticité). Il peut également jouer un rôle de modulateur au niveau immunitaire, que ce soit à la baisse ou à la hausse en fonction des cas. Il permet de traiter l'anxiété, notamment des crises d'angoisse qui sont déclenchées par le THC. La balance entre le CBD et le THC est donc importante dans la consommation de cannabis. Enfin, le CBD procure une sensation de bien-être.

Ce qui inquiète le plus le Dr Piomelli est la consommation régulière de cannabis au cours de l'adolescence, pendant laquelle le cerveau continue à se développer. Les récepteurs cannabinoïdes décrits par le professeur Piomelli jouent un rôle fondamental dans le développement cérébral. Le développement de la région que l'on appelle le cortex préfrontal, dont dépendent d'importantes fonctions exécutives, s'achève à l'adolescence. Nous ne disposons encore que de peu de données sur des sujets humains. Cependant, un grand nombre d'études menées sur des animaux amènent le professeur Piomelli à penser que la consommation de cannabis à l'adolescence, en particulier à forte dose et fréquemment, pourrait considérablement modifier le développement du cortex préfrontal, voire d'autres fonctions du cerveau et de l'organisme. La consommation de doses fréquentes, en particulier à l'adolescence, risque également de faire survenir une schizophrénie. Le professeur Piomelli fait remarquer qu'il s'agit là d'une question très controversée, dont le débat et l'étude remontent à 1987. Cette

van het immuunsysteem veroorzaakt. Cannabis heeft ook een pijnstillend effect, dat los staat van de gekende receptoren, en gaat misselijkheid en braakneigingen tegen. De activering van de CB1-receptoren zal de synaptische transmissie afremmen en de transmissie van zenuwimpulsen vertragen, waardoor de neuronale prikkelbaarheid afneemt en het vrijkommen van dopamines, het plezierhormoon, toeneemt. Al die effecten samen zorgen voor een gevoel van welbevinden, euforie en toegenomen creativiteit.

De binding van THC, veroorzaakt door het gebruik, leidt tot de internalisering van zenuwreceptoren, die in de cel binnendringen en er vervolgens worden afgebroken. Na verloop van tijd zijn er steeds minder receptoren en zijn er steeds grotere doses cannabinoïde nodig om dezelfde effecten te bereiken.

THC heeft psychoactieve effecten en gaat misselijkheid en braken tegen. Het is eetlustopwekkend. Het verzacht contracturen (spasticiteit) en kan bepaalde soorten pijn verlichten.

CBD werkt dan weer als middel om krampen te bestrijden en om sommige vormen van epilepsie en contracturen (spasticiteit) te behandelen. Het kan ook een rol spelen bij het moduleren van het immuunsysteem, naar beneden of naar boven, afhankelijk van het geval. Het kan worden gebruikt om angsten te behandelen, vooral angstaanvallen die worden uitgelokt door THC. De balans tussen CBD en THC is daarom belangrijk bij het roken van cannabis. Tot slot zorgt CBD voor een gevoel van welbehagen.

Wat dokter Piomelli het meest verontrust is het geregeld gebruik van cannabis tijdens de adolescentie, wanneer de hersenen zich nog ontwikkelen. De door hem beschreven cannabinoïdenreceptoren spelen een fundamentele rol in de ontwikkeling van de hersenen. De ontwikkeling van het gebied dat men de prefrontale cortex noemt en dat een rol speelt in verschillende uitvoerende functies, wordt voltooid tijdens de adolescentie. We beschikken nog slechts over weinig gegevens bij mensen. Een groot aantal studies bij dieren lijken er volgens professor Piomelli echter op te wijzen dat cannabisgebruik tijdens de adolescentie, in het bijzonder in grote en frequente doses, de ontwikkeling van de prefrontale cortex en zelfs andere hersen- en organische functies aanzienlijk zou kunnen veranderen. Door het frequent gebruik van doses, vooral tijdens de adolescentie, ontstaat ook het gevaar voor het optreden van schizofrenie. Professor Piomelli merkt op dat daarover controverse bestaat en dat het debat en de studies daarover al begonnen zijn in 1987. In dat jaar heeft een studie, uitgevoerd op Zweedse

année-là, une étude menée sur un groupe de conscrits suédois a permis de découvrir un lien entre l'usage de cannabis et l'apparition ultérieure d'une schizophrénie. Cependant, l'existence d'un lien de corrélation ne prouve pas de relation de cause à effet, laquelle reste d'ailleurs à éclaircir.

Le professeur Piomelli s'inquiète également des risques posés par la consommation de cannabis pendant la grossesse et l'allaitement. Nous ne savons pas si le THC contenu dans le cannabis peut traverser l'intégralité de la barrière entre le système vasculaire et le cerveau. Cependant, ce transfert a été observé chez des humains et est démontré par de nombreuses études menées sur des animaux. Le THC consommé par une femme enceinte pénètre l'utérus et s'accumule de même dans le lait maternel en cas d'allaitement. Dans les deux cas, l'enfant est régulièrement exposé à des doses de THC. Le professeur Piomelli avance que, compte tenu de l'importance fondamentale des récepteurs cannabinoïdes CB1 dans le processus de croissance du cerveau de l'enfant, la consommation par la femme enceinte et durant l'allaitement pourrait constituer un risque non négligeable.

Des preuves récentes montrent que l'activation du récepteur CB1 par le THC peut diminuer la production de facteur de croissance neuronale dans les neurones et affecter d'autres cascades de signalisation impliquées dans la formation des synapses.

Les personnes atteintes de cardiopathies sont plus susceptibles de faire une attaque cardiaque lorsqu'elles consomment du cannabis, à moins de l'avoir fait toute leur vie et de n'être tombées malades que par la suite. Ce risque doit être connu des médecins, tout comme des personnes souffrant de cardiopathies.

Les effets épigénétiques du cannabis, à travers la consommation gestationnelle et pré-gestationnelle, se caractérisent par une modification de l'expression de certains de nos gènes modifiant la perception des effets de la drogue et favorisant la propension future à l'assuétude.

Sur la base d'études de cohorte menées au cours de plusieurs décennies et de méta-analyses, un lien cannabis-psychose apparaît bien corroboré et dose-dépendant. Et, notamment pour les jeunes qui consomment du cannabis, le risque de développer des symptômes psychotiques, et aussi des psychoses schizophréniques, est clairement plus élevé.

recruter, kunnen aantonen dat er een verband is tussen cannabisgebruik en het latere optreden van schizofrenie. Het bestaan van een verband bewijst evenwel nog geen oorzakelijke relatie, die trouwens nog moet worden opgehelderd.

Professor Piomelli is eveneens bezorgd over de risico's van cannabisgebruik tijdens de zwangerschap en de borstvoeding. We weten niet of THC uit cannabis de volledige barrière tussen het bloedvatensysteem en de hersenen kan doordringen. Die transfer werd echter wel waargenomen bij mensen en is bewezen door talrijke studies op dieren. Als een zwangere vrouw THC gebruikt, dringt dat binnen in de baarmoeder. Het stapt zich ook op in de moedermelk. In beide gevallen wordt het kind geregeerd blootgesteld aan doses THC. Professor Piomelli meent dat, rekening houdend met het fundamentele belang van de CB1-cannabinoïdenreceptoren in het groei proces van het kinderbrein, gebruik tijdens de zwangerschap of de borstvoeding een niet te verwaarlozen risico kan opleveren.

Recent bewijs toont aan dat de activering van de CB1-receptor door THC de productie van de neurale groeifactor in de neuronen kan afremmen en andere signaalstromen die betrokken zijn bij de vorming van synapsen kan beïnvloeden.

Personen met hartkwalen lopen meer risico een hart-aanval te krijgen als ze cannabis gebruiken, tenzij ze hun hele leven cannabis al hebben gebruikt en pas later ziek geworden zijn. Artsen en hartpatiënten moeten op de hoogte zijn van dat gevaar.

De epigenetische effecten van cannabis, door het gebruik tijdens en vóór de zwangerschap, worden gekenmerkt door een wijziging van de expressie van sommige van onze genen, waardoor de perceptie van de effecten van de drug verandert en een toekomstige neiging tot verslaving wordt bevorderd.

Op basis van cohortestudies over verschillende decennia en van meta-analyses komt een duidelijk verband tussen cannabis en psychose naar voren; dat verband is dosisafhankelijk. Vooral voor jongeren die cannabis gebruiken is het risico om psychotische verschijnselen en schizofrene psychoses te ontwikkelen duidelijk hoger.

Chez les utilisateurs occasionnels, le cannabis induit des altérations neurométaboliques importantes dans le circuit de récompense, à savoir des diminutions de la connectivité fonctionnelle et des augmentations des concentrations de glutamate striatal, associées à un état subjectivement ressenti comme «élevé» («high») et à des diminutions de la performance lors d'une tâche nécessitant une attention soutenue.

b) Les impacts liés à la consommation problématique de drogues: usages à risques, abus de substance

La «*steppingstone theory*» (ou «théorie de l'escalade») avance que la consommation d'un produit psychotrope entraînerait une consommation vers des produits de plus en plus nocifs. Il s'agit en réalité d'une théorie ancienne et révolue. Elle apparut à la suite de la publication d'un sondage réalisé aux États-Unis en 1975 où 26 % des usagers de cannabis en venaient à consommer de l'héroïne, chiffre largement contredit depuis. À l'heure actuelle, on a abandonné cette théorie au profit du concept de «polyusage de substances psychotropes», qui peut prendre des formes inimaginables. La professeure Haney explique qu'aux États-Unis, la théorie de l'escalade porte le nom de *gateway hypothesis* («hypothèse de la porte d'entrée»). Il ne fait pas de doute que la consommation de cannabis est liée à celle d'autres substances. Les personnes qui se tournent vers la cocaïne ou les opioïdes ont certainement déjà pris du cannabis, mais cela ne prouve pas l'existence d'une relation de cause à effet entre ces drogues. La professeure Haney estime que la théorie de l'escalade repose sur une faible quantité de preuves non concluantes. En général, la transition vers des drogues dures est précédée par l'usage de cannabis, qui est lui-même postérieur à la consommation de tabac et d'alcool, dont aucun n'est interdit par la loi. Il est intéressant de constater, sur la base d'études précliniques, que les cigarettes semblent constituer la plus grande porte d'entrée à la consommation de drogues dures. Des études notables démontrent qu'en réalité, la nicotine renforce les effets de certaines substances, telles que la cocaïne. La professeure Haney est de l'avis que le tabac représente un jalon d'importance conséquente, dont il n'est pourtant pas discuté.

Il existe une série de risques liés à la consommation de cannabis:

- sur la fertilité et le développement du fœtus: des études ont révélé que les bébés qui naissent d'une maman ayant consommé du cannabis, subissent une multitude d'effets. Ce sont des problèmes qui apparaissent déjà pendant la gestation et qui ne disparaissent pas. Ils se

Bij occasionele gebruikers veroorzaakt cannabis belangrijke neurometabolische veranderingen in het beloningssysteem, namelijk afname van de functionele connectiviteit en stijging van de concentratie van striataal glutamaat, geassocieerd met een toestand die subjectief wordt aangevoeld als «high» en met verminderde prestaties bij een taak die voortdurende aandacht vereist.

b) De impact van problematisch drugsgebruik: risicogebruik, misbruik van stoffen

De «*steppingstone theory*» stelt dat het gebruik van een psychotroop product het gebruik van steeds schadelijkere producten met zich zou brengen. Eigenlijk is het een oude en achterhaalde theorie. Ze dook op na de publicatie van een peiling die in 1975 in de Verenigde Staten uitgevoerd werd, waaruit bleek dat 26 % van de gebruikers van cannabis uiteindelijk heroïne zou gebruiken; dit cijfer werd sindsdien grotendeels weerlegd. Inmiddels is deze theorie verlaten en vervangen door het concept «meervoudig gebruik van psychotrope stoffen», wat onvoorstelbare vormen kan aannemen. Professor Haney legt uit dat de «*steppingstone theory*» in de Verenigde Staten de *gateway hypothesis* wordt genoemd. Het lijdt geen twijfel dat het cannabisgebruik aan het gebruik van andere stoffen gerelateerd is. Wie cocaïne en opioïden begint te gebruiken, heeft daarvoor zeker eerst cannabis gebruikt, maar dat betekent niet dat het eerste het tweede veroorzaakt. Professor Haney denkt dat er maar weinig en weinig overtuigend bewijs is voor de «*steppingstone theory*». Meestal wordt de overstap naar harddrugs voorafgegaan door cannabisgebruik, dat op zijn beurt volgt op het gebruik van tabak en alcohol, die geen van beide bij wet verboden zijn. Een interessante vaststelling op grond van preklinisch onderzoek, is dat sigaretten de belangrijkste opstap voor het gebruik van harddrugs zijn. Een aantal bekende studies tonen aan dat nicotine de stimulerende effecten van sommige drugs zoals cocaïne verhogen. Professor Haney meent dat sigaretten een belangrijke *stepping stone* zijn, maar daar heeft niemand het over.

Cannabisgebruik gaat met een reeks risico's gepaard:

- voor de vruchtbaarheid en de ontwikkeling van de foetus: onderzoek bracht aan het licht dat baby's die worden geboren uit een moeder die cannabis heeft gebruikt, talrijke gevolgen ondergaan. Het zijn problemen die al bij de zwangerschap ontstaan en die

<p>prolongent jusqu'à l'âge adulte, avec des problèmes de cognition et de mémoire;</p> <ul style="list-style-type: none"> – addiction; – symptômes psychiatriques; – troubles cognitifs (altération de la compréhension et de la mémoire); – problèmes de fatigue et d'hypotension; – tachycardie (accélération du rythme cardiaque); – toxicité hépatique; – immunosuppression (due au CBD?); – en outre, le risque de développer un cancer semble accru. Cependant, il est difficile de faire la part des choses entre les produits qui se trouvent dans la fumée de cigarette et ceux propres au cannabis. <p>Concernant la puissance addictive du cannabis par rapport aux autres drogues et aux autres substances, le professeur Duez indique qu'il n'a pas connaissance de telles comparaisons. Il pense néanmoins que celle-ci fluctue en fonction du patient, de la dose, de la fréquence, du mode de consommation, etc.</p> <p>La professeure Haney a pu démontrer, en 1999, qu'il existait un syndrome de sevrage du cannabis lié à des particularités pharmacologiques et au temps écoulé.</p> <p>Les scientifiques conviennent actuellement que les opioïdes, contrairement aux cannabinoïdes, peuvent causer une dépression respiratoire et la mort par surdose, du fait qu'ils activent les récepteurs leur correspondant dans le complexe de pré-Bötzinger.</p> <p>Selon le professeur Piomelli, les cannabinoïdes ne présentent globalement aucun danger et leur toxicité n'est pas aiguë. Si la prise de nicotine et d'opioïdes peut entraîner la mort, il est impossible que le cannabis cause la mort de qui que ce soit, quand bien même sa teneur en THC pur serait élevée. Cela dit, les cannabinoïdes ne sont pas sans risque. Prendre une trop grande dose de THC peut laisser le consommateur dans un état véritablement déplorable pendant plusieurs jours et conduire à des comportements dangereux. Par ailleurs, en cas de prédispositions neurologiques ou psychiatriques, la consommation de cannabinoïdes peut également produire des effets négatifs à long terme.</p>	<p>niet verdwijnen. Ze blijven tot op volwassen leeftijd bestaan, met cognitieve en geheugenproblemen;</p> <ul style="list-style-type: none"> – verslaving; – psychiatrische problemen; – cognitieve stoornissen (aantasting van het begrip en van het geheugen) – problemen van vermoeidheid en hypotensie; – tachycardie (versnelling van het hartritme); – leverotoxiciteit; – immunosuppressie (veroorzaakt door de CBD?); – daarenboven lijkt er een verhoogd risico op kanker te zijn. Het is echter moeilijk een onderscheid te maken tussen de producten die zich in sigarettenrook bevinden en die welke eigen zijn aan cannabis. <p>In verband met de verslavende werking van cannabis ten opzichte van andere drugs en andere stoffen, verklaart professor Duez dat hij geen kennis heeft van dergelijke vergelijkingen. Hij denkt niettemin dat de verslavende werking verschilt naargelang van de patiënt, van de dosis, van de frequentie, van de gebruikswijze, enz.</p> <p>Professor Haney kon in 1999 bewijzen dat er een ontwenningssyndroom van cannabis bestond dat verband houdt met de farmacologische kenmerken en de verstreken tijd.</p> <p>Wetenschappers zijn het er nu over eens dat opioïden, in tegenstelling tot cannabinoïden, een ademhalingsdepressie en de dood door overdosis kunnen veroorzaken, omdat ze de opioïdereceptoren in het pre-Bötzinger-complex activeren.</p> <p>Volgens professor Piomelli zijn cannabinoïden globaal niet gevaarlijk en hij voegt eraan toe dat hun toxiciteit niet acuut is. Het innemen van nicotine of opioïden kan dodelijk zijn, maar het is onmogelijk dat cannabis de dood van wie dan ook veroorzaakt, zelfs indien het zuivere THC gehalte hoog is. Toch zijn cannabinoïden niet zonder risico. Het innemen van een te grote dosis THC kan de gebruiker dagenlang in een werkelijk erbarmelijke toestand brengen en tot gevaarlijk gedrag leiden. Bovendien kan het gebruik van cannabinoïden bij neurologische of psychiatrische predispositie ook negatieve effecten op de lange termijn hebben.</p>
---	---

Le professeur Piomelli souligne que la toxicité à long terme est totalement différente de la toxicité à court terme. À courte échéance, les cannabinoïdes sont d'une toxicité minime, voire nulle. Leur toxicité à long terme est le produit de divers facteurs, mais dépend principalement du stade auquel l'utilisateur se trouve dans sa vie. L'adolescence, la grossesse, l'âge adulte et la vieillesse représentent différents stades de la vie. Or, le corps humain est un organisme qui change d'une étape à l'autre de sa durée de vie. Selon qu'il est consommé à l'adolescence ou à l'âge adulte, le cannabis pose des problèmes absolument distincts.

Le professeur Smith-Kielland menant une étude en milieu carcéral a constaté que plus de huit semaines après l'arrêt de toute consommation, des individus continuaient à éliminer dans leurs urines des cannabinoïdes. Le cerveau est en effet un très important lieu de stockage du THC. C'est parce que ce réservoir est extrêmement important, que le sujet, au début au moins de sa consommation n'a pas besoin d'en consommer fréquemment pour entretenir l'imprégnation de son cerveau par le THC.

La toxicité du cannabis se distingue par une toxicité physique et par une toxicité psychique voire psychiatrique. Sur le plan de la toxicité physique, le cannabis fumé l'emporte sur celle du tabac. La combustion de la résine de cannabis s'effectue à une température de 200 °C supérieure à celle du tabac, en générant six à huit fois plus d'oxyde de carbone (CO, gaz très毒ique en ce qu'il réduit l'apport par l'hémoglobine de l'oxygène aux tissus, et plus particulièrement aux muscles et au cœur) et de goudrons cancérogènes. Du fait de cet oxyde de carbone, le cannabis est la deuxième cause de déclenchement d'infarctus du myocarde.

Des hallucinations peuvent survenir après l'utilisation de doses très élevées de THC mais aussi à des doses plus faibles chez les personnes ayant une vulnérabilité préexistante à la psychose (par exemple, ayant présenté des symptômes psychotiques ou ayant un parent au premier degré atteint d'un trouble psychotique).

Chez les adolescents consommateurs de cannabis, des changements structurels ont été observés avec une perte de matière grise dans certaines zones du cerveau. De plus, des effets différents du THC sur le cerveau et sur le comportement des adolescents sont mis en évidence par rapport aux adultes: un abus précoce de THC peut entraîner des déficits neuropsychologiques.

Professor Piomelli onderstreept dat de toxiciteit op lange termijn totaal verschilt van de toxiciteit op korte termijn. Op korte termijn is de toxiciteit van cannabinoïden miniem, of zelfs nihil. Hun toxiciteit op lange termijn is het resultaat van diverse factoren, maar ze hangt hoofdzakelijk af van het levensstadium van de gebruiker. De adolescentie, de zwangerschap, de volwassen leeftijd en de ouderdom zijn verschillende levensstadia. Het menselijk lichaam is een organisme dat verandert naargelang van de levensfase. Cannabis veroorzaakt absoluut andere problemen naargelang het tijdens de adolescentie of tijdens de volwassenheid wordt gebruikt.

Professor Smith-Kielland voerde een onderzoek uit in gevangenissen en stelde vast dat individuen acht weken na het stoppen van elk gebruik in hun urine cannabinoïden bleven afscheiden. De hersenen zijn immers een heel belangrijke opslagplaats voor THC. Omdat dit reservoir zo groot is, hoeft de betrokkenen, althans in het begin van zijn gebruik, niet vaak te gebruiken om zijn hersenen met THC doordrenkt te houden.

De toxiciteit van cannabis wordt gekenmerkt door een lichamelijke toxiciteit en een psychische of zelfs psychiatrike toxiciteit. De lichamelijke toxiciteit van gerookte cannabis overtreft die van tabak. Cannabishars verbrandt bij een temperatuur die 200 °C hoger ligt dan bij tabak, waarbij zes tot acht keer meer koolstofmonoxide (CO, een zeer giftig gas dat de toevoer van zuurstof naar de weefsels door hemoglobine vermindert, vooral naar de spieren en het hart) en kankerverwekkende teer ontstaat. Vanwege deze koolstofmonoxide is cannabis de tweede meest voorkomende oorzaak van een hartinfarct.

Er kunnen hallucinaties ontstaan na het gebruik van heel hoge THC-dosissen, maar zelfs bij heel lage dosissen bij personen met een vooraf bestaande kwetsbaarheid voor psychose (die bijvoorbeeld psychotische symptomen hadden of die een familielid in de eerste graad hebben met een psychotische stoornis).

Bij adolescenten die cannabis gebruiken, werden structurele wijzigingen waargenomen met een verlies van grijze materie in sommige zones van de hersenen. Bovendien wordt er gewezen op verschillen tussen het effect van THC op het brein en op het gedrag van adolescenten in vergelijking met volwassenen: vroegtijdig misbruik van THC kan neuropsychologische zwakheden veroorzaken.

Les consommateurs réguliers de cannabis peuvent développer une tolérance aux effets de l'administration aiguë de cannabis.

c) Les effets de la loi de 1921 en matière de protection de la santé publique. Évaluation de la politique actuelle de prévention et de prise en charge et suivi de toxicomanes, prévention, etc.

Pour qualifier l'usage de drogues aujourd'hui dans nos sociétés, M. Alexis Goosdeel, directeur de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), utilise les formules suivantes:

- «tous, partout et tout»;
- «il n'y a jamais eu autant de drogues qui arrivent sur le territoire de l'Union européenne ou qui y sont produites. Ainsi, le port d'Anvers est devenu la porte d'entrée de la cocaïne dans l'Union européenne au cours de ces dernières années, sans oublier les différentes drogues qui sont directement produites sur le territoire de l'Union européenne»;
- «le système d'alerte européen sur les nouvelles drogues de synthèse permet de détecter une nouvelle substance sur le marché belge chaque semaine. En vingt-cinq ans, ce ne sont pas moins de 880 nouvelles substances qui ont été détectées sur le marché européen»;
- «tout un chacun peut avoir dans son entourage une personne qui est victime d'une dépendance à l'une ou l'autre substance, que ce soit un produit dont la capacité addictive était connue ou non. [...] À l'heure actuelle, l'on ne peut donc plus parler d'une seule substance ou d'une seule catégorie de substances pour les drogues».

Selon M. Goosdeel, l'Europe se trouve à la veille probable d'une nouvelle syndémie, à savoir l'arrivée concomitante et interactive de plusieurs problèmes ou de plusieurs épidémies: crise économique et les problèmes de santé mentale occasionnés par l'épidémie de la Covid-19 et les mesures de confinement. Les populations les plus vulnérables sont et seront d'autant plus touchés par ceux-ci.

Il ajoute: «Il ne faut pas oublier la pression exercée par le marché. En d'autres mots, si plus de drogues et de substances sont disponibles, plus le marché cherchera

Geregeld cannabisgebruikers kunnen tolerantie ontwikkelen voor de effecten van acute toediening van cannabis.

c) De gevolgen van de wet van 1921 inzake de bescherming van de volksgezondheid. Evaluatie van het huidige beleid van preventie, opvang en follow-up van drugsverslaafden, preventie, enz.

Om het drugsgebruik vandaag in onze samenlevingen te beschrijven, maakt de heer Alexis Goosdeel, directeur van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, gebruik van de volgende formuleringen:

- «iedereen, alles en overal»;
- «nog nooit kwamen er zoveel drugs het gebied van de Europese Unie binnen of werden er zoveel drugs geproduceerd. De haven van Antwerpen is in de voorbije jaren de toegangspoort voor cocaïne in de Europese Unie geworden. Daarnaast zijn er ook de verschillende drugs die op het grondgebied van de Europese Unie zelf geproduceerd worden»;
- «met het Europees meldingssysteem voor nieuwe synthetische drugs kunnen er elke week nieuwe stoffen op de Belgische markt opgespoord worden. In de laatste vijfentwintig jaar werden er niet minder dan 880 nieuwe stoffen op de Europese markt opgespoord»;
- «iedereen kan in zijn omgeving een persoon hebben die aan een of andere stof verslaafd is, of het product nu als verslavend bekend staat of niet. [...] Op dit moment kunnen we dus niet meer spreken van één stof of van één categorie stoffen voor drugs».

Volgens de heer Goosdeel bevindt Europa zich waarschijnlijk aan de vooravond van een nieuwe syndemie, dat wil zeggen het gelijktijdig en interactief voorkomen van verschillende problemen of verschillende epidemieën: economische crisis en de problemen met mentale gezondheid, veroorzaakt door de coronapandemie en de lockdownmaatregelen. De meest kwetsbare delen van de bevolking worden hierdoor het meest getroffen en dat zal in de toekomst ook zo zijn.

Hij voegt eraan toe: «Ten tweede mogen we de druk die door de markt uitgeoefend wordt niet vergeten. Met andere woorden, hoe meer drugs en stoffen er beschikbaar

à accroître la consommation des usagers et à trouver de nouveaux consommateurs.»

Il note une augmentation très nette de la violence et de la corruption liées à la production et au trafic de drogues dans tous les pays de l'Union européenne.

Certaines substances sont à la fois légales et illégales. En effet, d'un pays à l'autre, au sein de l'Union, les réglementations entourant la vente d'un produit ainsi que sa détention et sa consommation peuvent différer.

Plusieurs modèles de politiques publiques combinant un volet sécuritaire et sanitaire peuvent être mis en place concernant l'usage de substances particulières, comme les drogues dans le cas présent. Ces différents modèles impliquent différentes conséquences directes et indirectes:

- la réduction des peines ou des sanctions;
- l'augmentation des peines ou des sanctions;
- la régulation du cannabis;
- la non-régulation du cannabis.

L'Europe constitue ainsi la seule région au monde où vingt-sept pays, en plus de la Turquie et de la Norvège, disposent d'un système de données harmonisé, standardisé et comparable entre pays, assorti d'un mécanisme de rapportage régulier et d'obligations claires dans le chef des États membres.

Tous les États membres n'exploitent pas l'évidence scientifique disponible de la même façon et il n'existe pas une politique en matière de drogues qui soit purement scientifique. Une telle politique doit, autant que possible, se baser sur la science, mais elle doit aller plus loin: elle implique des choix, un humanisme et une vision qui ne peuvent se résumer uniquement à la science.

L'augmentation de la disponibilité de la cocaïne en Europe a entraîné dans son sillage une augmentation importante de la consommation de crack, ce qui pose de graves problèmes dans plusieurs grandes villes européennes.

En matière de politique des drogues, il est important que l'Union européenne tende vers une politique équilibrée, avec une réduction de l'offre et une réduction de la demande. En 2021, on comptabilisait environ six mille

zijn, hoe meer de markt zal proberen het gebruik door bestaande gebruikers te doen toenemen en nieuwe gebruikers te vinden.»

Hij stelt in alle landen van de Europese Unie een duidelijke toename van geweld en corruptie in verband met de productie en smokkel van drugs vast.

Bepaalde stoffen zijn tegelijk legaal en illegaal. Binnen de Unie kunnen de reglementeringen rond de verkoop van een product en rond het bezit en het gebruik ervan verschillen van land tot land.

Er kunnen verscheidene modellen van overheidsbeleid worden uitgerold, die een veiligheids- en een gezondheidsaspect combineren met betrekking tot het gebruik van bepaalde stoffen, in dit geval drugs. Die verschillende modellen hebben directe en indirecte gevolgen:

- beperking van straffen of sancties;
- verhoging van straffen of sancties;
- regularisering van cannabis;
- geen regularisering van cannabis.

Europa is de enige regio ter wereld waar zeventien landen, plus Turkije en Noorwegen, beschikken over een geharmoniseerd en gestandaardiseerd gegevenssysteem dat vergelijkingen tussen landen mogelijk maakt, aangevuld met een mechanisme voor geregelde rapportering en duidelijke verplichtingen voor de lidstaten.

Het is echter duidelijk dat de lidstaten het beschikbare wetenschappelijke bewijs niet op dezelfde manier gebruiken en dat geen enkel drugsbeleid zuiver wetenschappelijk is. Zo'n beleid moet zich zoveel mogelijk op de wetenschap baseren, maar moet ook verder gaan. Het houdt een keuze in, een humanisme en een visie die niet enkel en alleen op de wetenschap gebaseerd kunnen worden.

De ruimere beschikbaarheid van cocaïne in Europa bracht in haar kielzog een aanzienlijke toename van het gebruik van crack mee, wat een groot probleem is in verschillende grootsteden in Europa.

Inzake drugsbeleid is het belangrijk dat de Europese Unie streeft naar een evenwichtig beleid met een beperking van vraag en aanbod. In 2021 werden er ongeveer zesduizend overlijdens door overdosis geteld in de

décès par surdose dans l'Union européenne. Aux États-Unis, il y en avait, pour la même période, un peu plus de cent mille. Rappelons que ces surdoses ne concernent pas la consommation de cannabis.

La teneur en THC dans la résine et dans l'herbe de cannabis n'a fait qu'augmenter. Au fil du temps, les producteurs sélectionnent les clones les plus performants. Ainsi, la teneur en THC dans l'herbe de cannabis a doublé entre 2006 et 2016. Autrement dit, ce que l'on fume aujourd'hui n'a plus rien à voir avec ce que l'on fumait il y a quinze ans ou encore dans les années 1970. Il faut dès lors être conscient du fait que le recul dont on disposait sur le cannabis n'est probablement plus valable.

Les différents produits en circulation en termes de cannabis:

- l'herbe ou la fleur de cannabis (sommités fleuris de cannabis): l'administration est pulmonaire et donne un effet très rapide. Lorsqu'on fume de l'herbe ou de la fleur de cannabis, la concentration maximale arrive en neuf minutes maximum. Lorsqu'on les vaporise, à savoir les chauffer à température plus basse, ce temps s'élève à dix-sept minutes. En outre, cette administration présente une biodisponibilité pratiquement identique à celle d'une injection intraveineuse. Certes, elle est moins rapide qu'une intraveineuse, mais à peu près 100 % du produit va se retrouver dans la circulation sanguine. Cette biodisponibilité varie fortement d'un patient à l'autre et dépend de facteurs tels que la température de la cigarette, du temps de fumage, du temps laissé entre les bouffées et de l'aspiration de ces dernières;
- la résine de cannabis qui s'administre de la même manière que l'herbe ou la fleur de cannabis. Elle est interdite en Belgique;
- l'extrait liquide qui s'administre de manière sublinguale (sous la langue). Il faut environ soixante minutes pour atteindre la concentration maximale, ce qui est moins rapide que l'administration pulmonaire. L'administration sublinguale est intéressante, car elle permet d'éviter les inconvénients de la cigarette et de ses produits secondaires (benzopyrènes, etc.). L'extrait liquide est disponible sous la forme d'une spécialité (médicament préparé à l'avance, présenté sous un conditionnement particulier et caractérisé par une dénomination spéciale), à savoir le *Sativex®*. Ce dernier contient quasi la même quantité de THC et de CBD. Il est enregistré pour le traitement symptomatique des spasticités dans le cadre de la sclérose en plaques. Cette spécialité est autorisée en Belgique.

Europese Unie. In de Verenigde Staten waren dat er in dezelfde periode iets meer dan honderdduizend. Deze overdoses hadden niets te maken met cannabisgebruik.

Het THC gehalte in cannabishars en -kruid is alsmaar toegenomen. Gaandeweg zijn producenten de performantste klonen gaan selecteren. Zo is het THC gehalte in kruid verdubbeld tussen 2006 en 2016. Met andere woorden, wat vandaag wordt gerookt, heeft niets meer te maken met wat vijftien jaar geleden werd gerookt of in de jaren 1970. We moeten dus beseffen dat onze kijk op cannabis waarschijnlijk niet meer pertinent is.

De verschillende cannabisproducten die in omloop zijn:

- cannabiskruid of -bloemen (bloeiende toppen van de cannabis). Dit wordt opgenomen door de longen en heeft snel effect. Wanneer cannabiskruid of -bloem wordt gerookt, wordt de maximale concentratie binnen negen minuten bereikt. Bij verdamping, dat wil zeggen verhitting tot een lagere temperatuur, stijgt deze tijd tot zeventien minuten. Bovendien is de biodisponibiliteit van deze toedieningsvorm vrijwel identiek aan die van een intraveneuze injectie. Het gaat weliswaar minder snel dan een intraveneuze injectie, maar bijna 100 % van het product komt in de bloedsomloop terecht. De biodisponibiliteit verschilt erg van de ene tot de andere persoon en is ook afhankelijk van factoren als de temperatuur van de sigaret, de rooktijd, de tijd tussen de trekjes en de manier van inhaleren;
- cannabishars dat op dezelfde manier wordt gebruikt als cannabiskruid of -bloemen. Dit is in België een verboden stof;
- vloeibaar extract dat sublinguaal (onder de tong) wordt ingenomen. Het duurt ongeveer zestig minuten voor de maximumconcentratie is bereikt, wat langer is dan bij roken. Sublinguale toediening is interessant want ze omzeilt de nadelen van het roken en de bij-producten daarvan (benzopyrenen, enz.). Vloeibaar extract is beschikbaar als specialiteit (een vooraf bereid geneesmiddel, dat in een speciale verpakking en onder een speciale naam wordt aangeboden), namelijk *Sativex®*. Dit middel bevat ongeveer hetzelfde gehalte aan THC en CBD. Het is geregistreerd voor de symptomatische behandeling van spasticiteit bij multiple sclerose. Dit middel is toegestaan in België. De arts kan het ook *off label* voorschrijven en het kan door een apotheek worden geleverd. Er is één nadeel:

Une prescription *off-label* est possible par le médecin et elle peut être délivrée dans une officine. Il convient de noter un inconvénient: il s'agit du coût de la spécialité. Si elle est prescrite hors de son indication, aucun remboursement n'est prévu;

- les extraits de cannabis en gommes, gélules, comprimés, cakes ou tisanes qui se consomment par voie orale. Le temps nécessaire à l'atteinte de la concentration maximale est beaucoup plus long. En effet, il est de quatre heures, car une partie importante de la substance sera détruite au niveau du foie (effet de premier passage hépatique). Comme les effets se manifestent tard, l'auto-dosage est difficile à réaliser. Le consommateur ne ressentant pas d'effets, il aura tendance à en reprendre. C'est pourquoi ce sont les formes de cannabis qui provoquent le plus d'accidents. Ces formes de cannabis sont interdites en Belgique. Elles sont considérées comme des *novel foods*. En revanche, les produits de vapotage sont autorisés, à condition que la teneur en THC soit inférieure à 0,2 %;
- le cannabidiol peut être utilisé pour tous les usages. Il est autorisé et est délivré en officine en préparation magistrale. Néanmoins, le produit et les préparations sont onéreux et ne sont pas remboursés;
- les «huiles» de cannabidiol pour voies sublinguale ou orale qui recouvrent de nombreuses substances différentes. Elles sont interdites en Belgique car elles sont reprises comme *novel food*;
- les huiles de cannabidiol qui sont vendues comme produits d'ornement ou de massage dans les *CBD shops*. Les emballages de ces huiles doivent porter la mention «Ne pas consommer» et ne peuvent en aucun cas vanter le traitement d'une maladie. Ces substances sont autorisées si le taux de THC est faible;
- la solution de cannabidiol qui est consommée par voie orale. Il existe la spécialité *Epidyolex®*, qui est enregistrée au niveau européen, mais pas encore en Belgique. Elle est utilisée dans les crises d'épilepsie, et ce, plus particulièrement dans les syndromes de Dravet et de Lennox-Gastaut;
- la nabilone est un analogue synthétique du THC. Elle est administrée par voie orale. La spécialité *Cesamet®* permet de traiter les nausées et les vomissements associés à chimiothérapie. Elle n'est pas enregistrée en Belgique;

de prijs van het product. Indien het *off label* wordt voorgeschreven, wordt het niet terugbetaald;

- cannabisextract in gummies, capsules, tabletten, cakes of thee wordt oraal ingenomen. Het duurt veel langer om op deze manier de maximumconcentratie te bereiken. Het kan vier uur duren, aangezien een groot deel van de stof door de lever wordt vernietigd («*first-pass hepatic effect*»). Aangezien de effecten pas langzaam merkbaar zijn, is het moeilijk dit zelf te doseren. Vermits de gebruiker eerst geen effect voelt, heeft hij de neiging om meer in te nemen. Het is dan ook met deze vormen van cannabis dat het het vaakst misgaat. Deze vormen van cannabis zijn in België verboden. Ze worden beschouwd als *novel foods*. *Vaping* producten zijn wel toegestaan, op voorwaarde dat het THC gehalte lager is dan 0,2 %;
- cannabidiol kan op alle manieren worden gebruikt. Het product is toegestaan en wordt door de apotheek magistraal bereid. Het product is echter in al zijn bereidingen duur en wordt niet terugbetaald;
- cannabidiololie voor sublinguale of orale toediening is een verzamelterm voor een reeks verschillende stoffen. Zij zijn in België verboden, want ze worden beschouwd als *novel food*;
- dan zijn er nog cannabidiololies die in CBD-shops verkocht worden als sier- of massageproducten. Op de verpakking van deze producten moet staan dat ze niet geschikt zijn voor consumptie. Zij mogen in geen geval claimen dat ze gebruikt kunnen worden voor de behandeling van een ziekte. Deze stoffen zijn toegestaan op voorwaarde dat het THC gehalte laag is;
- de cannabidioloplossing die oraal wordt ingenomen en onder andere bestaat onder de naam *Epidyolex®* is op Europees niveau geregistreerd maar nog niet in België. Dit product wordt gebruikt bij aanvallen van epilepsie en meer bepaald voor het syndroom van Dravet en van Lennox-Gastaut;
- nabilone is een synthetisch analoog product van THC. Het wordt oraal ingenomen. De specialiteit *Cesamet®* is nuttig voor het behandelen van misselijkheid en braken bij chemotherapie. Het product is niet geregistreerd in België;

- le dronabinol est du THC synthétique. Il est administré par voie orale. La spécialité *Marinol®* sert à stimuler l'appétit en cas de cachexie liée au sida et à lutter contre les nausées et les vomissements associés à la chimiothérapie. Elle n'est pas enregistrée en Belgique;
- concernant le contenu des «huiles» de CBD, une analyse réalisée sur quarante-six huiles de CBD vendues aux Pays-Bas révèle que nombre d'entre elles contiennent du THC (or celui-ci est interdit dans de tels produits). Les huiles de CBD vendues aux Pays-Bas peuvent donc avoir des compositions surprenantes et ce sont en fait des produits très différents qui circulent, avec un étiquetage trompeur. Par ailleurs, la plupart de ces huiles seraient interdites en Belgique, de par leur teneur en THC. Si une analyse similaire était menée sur les produits disponibles en Belgique, elle donnerait probablement des résultats comparables. En effet, il est probable que l'on retrouve les mêmes producteurs sur les deux marchés.

Selon Stéphane Leclercq, directeur de la FEDITO Bruxelles, 80-90 % des usagers de drogues (toutes substances confondues), ont une consommation qui n'entraîne pas de problèmes particulièrement prégnants. Les 10-20 % d'usagers qui rencontrent des problèmes liés à leur consommation sont le plus souvent des personnes qui ont des problèmes personnels (traumatismes, etc.), familiaux ou sociaux (précarité).

Selon Stéphane Leclercq, on ne trouve actuellement rien dans la loi qui parle de sensibilisation, de prévention ou de réduction des risques; des démarches qui seraient bénéfiques à la santé publique.

Des études récentes n'ont pas pu démontrer de liens entre le modèle de politique adoptée et la consommation générale de drogues (24). L'interdiction de consommation ou de détention n'empêcherait pas l'augmentation des chiffres de consommation que l'on observe actuellement. D'autre part, une dépénalisation ou une décriminalisation n'entraînerait pas de recul de la consommation générale. En revanche, dans certains cas, des répercussions positives sur les usagers à risques ont pu être constatées lorsque ce modèle s'accompagne de mesures juridiques, sociales et sanitaires. Un contrôle

- dronabinol is synthetische THC en wordt oraal toegediend. De specialiteit *Marinol®* wordt gebruikt om de eetlust te stimuleren bij aids-gerelateerde cachexie en voor het behandelen van misselijkheid en braken bij chemotherapie. Het product is niet geregistreerd in België;
- wat de samenstelling van CBD-olies betreft, leert een analyse van zesenvierentig CBD-olies uit Nederland ons dat vele ervan THC bevatten (wat in deze producten verboden is). De CBD-olies die in Nederland worden verkocht, kunnen dus een onverwachte samenstelling hebben. Er circuleren zeer uiteenlopende producten met bedrieglijke etikettering. De meeste van deze olies zouden in België trouwens niet verkocht mogen worden, aangezien ze THC bevatten. Als een gelijkaardige analyse zou worden uitgevoerd op de in België beschikbare producten, zouden er waarschijnlijk vergelijkbare resultaten uit de bus komen. Het is zelfs waarschijnlijk dat men dezelfde producenten aantreft op beide markten.

Volgens Stéphane Leclercq, directeur FEDITO Brussel, vertoont 80-90 % van de drugsgebruikers (ongeacht de producten) geen bijzonder problematisch gebruik. De overige 10-20 % van de gebruikers krijgen wel problemen door hun gebruik, maar dat heeft vaak ook te maken met persoonlijke problemen (trauma's, enz.), familieproblemen, of met sociale problemen (kwetsbaarheid).

Volgens Stéphane Leclercq bevat de wet op dit moment niets inzake bewustmaking, preventie of risicobeperking, die de volksgezondheid nochtans ten goede zouden komen.

Recente studies hebben geen verband kunnen aantonen tussen het gekozen beleidsmodel en het algemene gebruik van drugs (24). Een verbod op gebruik of bezit heeft geen invloed op de stijgende consumptie die men momenteel vaststelt. Omgekeerd zou depenaliseren of decriminaliseren het gebruik niet doen afnemen. In bepaalde gevallen zijn er wel positieve gevolgen vastgesteld voor risicogebruikers wanneer dat laatste model gepaard gaat met juridische, sociale en gezondheidsmaatregelen. Een scherpere controle op de samenstelling van cannabis en meer transparantie over het

(24) Audition du 14 avril 2023 - M. Stéphane Leclercq, directeur de la FEDITO BXL ASBL (Fédération bruxelloise des institutions pour toxicomanes ASBL).

Audition du 20 juin 2022 – M. Tom Decorte, professeur en criminologie à l'Université de Gand et coordinateur de l'*Instituut voor sociaal drugs-onderzoek* (ISD) (Université de Gand) voir schéma: «le lien entre les modèles de réglementation et les dommages sociaux et sanitaire».

(24) Hoorzitting van 14 april 2023 – de heer Stéphane Leclercq, directeur van FEDITO BXL vzw (*Fédération bruxelloise des institutions pour toxicomanes* vzw).

Hoorzitting van 20 juni 2022 – de heer Tom Decorte, hoogleraar in criminologie aan de Universiteit Gent en coördinator van het Instituut voor sociaal drugsonderzoek (ISD) (Universiteit Gent) – zie schema: «het verband tussen regelgevende modellen en de sociale en gezondheidsschade».

accru de la composition du cannabis et une transparence quant à la teneur en cannabinoïdes peut également avoir des effets bénéfiques, en termes sanitaires.

d) Recherches en matière de cannabis thérapeutique

Concernant l'usage médical du cannabis et des cannabinoïdes, M. Goosdeel précise que les régimes entourant ces produits sont hétéroclites.

Certains produits requièrent une autorisation de mise sur le marché. Néanmoins ces autorisations ne sont pas délivrées de manière synchronisée au sein de l'UE.

Il convient de relever que les cannabinoïdes peuvent être d'origine synthétique ou d'origine végétale. Les produits dérivés du cannabis peuvent contenir du THC, du CBD ou encore d'autres substances.

À l'heure actuelle, notamment en raison de l'illégalité du produit, les connaissances scientifiques sont encore limitées et fragmentées sur les effets thérapeutiques du cannabis. Celles-ci sont imparfaites entre autres en raison du nombre de types de cannabis ainsi que du nombre de produits et préparations disponibles. Certains cannabinoïdes peuvent soit isolément, soit en combinaison alléger les symptômes secondaires de certaines maladies. Il s'agit de traitements complémentaires dans la plupart des cas. En effet, ils ne sont pas efficaces pour traiter des symptômes primaires et ils ne permettent dès lors pas de soigner entièrement des maladies. Généralement, ils sont utilisés lorsque d'autres thérapies n'ont pas produit les effets attendus (en dernier recours).

Dans certains pays de l'Union européenne qui ont adopté une législation permettant la production ou la prescription de cannabis à usage médical, un manque d'informations est constaté notamment sur les indications de traitement et les modalités, mais aussi sur les contraintes et problèmes secondaires. Par exemple, quelle est la marche à suivre dans le cas de figure où une personne ayant pris un médicament à base de THC est testée positive à la suite d'un accident de la route?

Des produits comme le CBD rentrent sous la catégorie des nouveaux aliments dans certains pays, ce qui génère des questions et des contraintes en termes de protection des consommateurs et de contrôle de la qualité. Des aspects qui sont assez largement oubliés par ceux qui s'empressent d'ouvrir des magasins et de vendre ces produits.

cannabinoïdegehalte kunnen ook een gunstige impact hebben op de volksgezondheid.

d) Onderzoek in verband met therapeutische cannabis

Wat het medische gebruik van cannabis en cannabinoïden betreft, verduidelijkt de heer Goosdeel dat de regels rond die producten uiteenlopend zijn.

Voor bepaalde producten is een vergunning voor het in de handel brengen nodig. Deze vergunningen worden echter niet overal in de EU op hetzelfde moment afgegeven.

Er dient op te worden gewezen dat cannabinoïden van synthetische of plantaardige oorsprong kunnen zijn. Producten die afgeleid zijn van cannabis kunnen THC, CBD of andere substanties bevatten.

Op dit moment is er, vooral omdat het product illegaal is, slechts beperkte en gefragmenteerde kennis in verband met de therapeutische eigenschappen van cannabis. Dat komt omdat er zoveel verschillende types van cannabis-producten bestaan, en ook een hele reeks producten en bereidingen. Sommige cannabinoïden kunnen alleen of gecombineerd met andere stoffen de nevenverschijnselen van bepaalde ziektes verlichten. Het gaat meestal om nevenbehandelingen. Deze producten zijn niet geschikt om de hoofdsymptomen te bestrijden of om de ziekte op zich te behandelen. Ze worden meestal ingezet wanneer andere behandelingen niet het verwachte effect hebben (dus als laatste hulpmiddel).

In sommige landen van de Europese Unie die wetgeving hebben aangenomen die de productie of het voorschrijven van cannabis voor medisch gebruik toestaat, is er een gebrek aan informatie, vooral over de gevallen waarin de producten gebruikt mogen worden en de manier waarop, maar ook over de beperkingen of de bijwerkingen. Wat moet er bijvoorbeeld gebeuren als iemand die een medicijn op basis van THC heeft ingenomen, positief test na een verkeersongeval?

Producten zoals CBD vallen in bepaalde landen in de categorie «*novel foods*», wat vragen en beperkingen oproept op het gebied van consumentenbescherming en kwaliteitscontrole. Deze aspecten worden meestal over het hoofd gezien door degenen die snel een winkel willen openen om deze producten te verkopen.

Concernant l'usage thérapeutique du cannabis, il y a probablement un bénéfice dans certaines pathologies. Toutefois, l'on manque généralement de données cliniques de qualité. Par conséquent, les balances risques-bénéfices restent à préciser.

Différents types de consommation à buts dits «thérapeutiques» existent:

- l'usage médical du cannabis est une situation dans laquelle un médecin prescrit ou recommande à un patient le cannabis pour une affection médicale. À cette fin, il convient d'avoir des produits standardisés et de qualité. Idéalement, des données cliniques doivent également être disponibles afin de connaître précisément l'efficacité et les risques de ces produits pour un patient donné ou une pathologie donnée. Aussi, pour cet usage médical, il convient de faire attention à la consommation par voie pulmonaire. En effet, fumer du cannabis sans filtre présente des risques similaires, voire plus importants que ceux constatés pour la cigarette, notamment au niveau des substances inhalées. Pour ce qui est de la vaporisation du cannabis, elle n'est pas bien documentée en ce qui concerne sa sécurité d'utilisation mais toutefois, l'absence de combustion est un facteur intéressant au niveau sanitaire. Enfin, il ne faut pas oublier l'effet flash lié au mode de consommation par voie pulmonaire. Celui-ci implique une absorption rapide et est plus susceptible de créer une assuétude. Il est probable, mais il n'est pas totalement établi, que le cannabis soit la réponse à une série de besoins médicaux non satisfaits. Des patients retirent clairement un bénéfice de la consommation de cannabis. Toutefois, le nombre de patients en ayant réellement besoin n'est pas évident à définir actuellement. Les données disponibles, dans de nombreux cas, ne permettent en effet pas d'étayer une demande classique d'autorisation de mise sur le marché (AMM), qui est la condition nécessaire pour commercialiser un médicament. Enfin, une telle proposition doit considérer que les avantages et risques potentiels des produits du cannabis dépendront de la formulation, de la dose et de la durée de consommation, ainsi que de la population de patients. Il manque actuellement des données cliniques sur le cannabis, mais des essais cliniques ont été réalisés ou sont en cours à travers le monde et plus particulièrement aux États-Unis. Des données de qualité devraient voir le jour et permettre de tirer des conclusions sur l'usage de cannabis;
- pour ce qui est de l'usage personnel du cannabis (ou auto-médication) à des fins médicales, les données disponibles ne sont pas suffisantes. Ces produits

Wat het therapeutisch gebruik van cannabis betreft, is er waarschijnlijk wel een gunstig effect voor bepaalde pathologieën. Er zijn echter in het algemeen te weinig kwaliteitsvolle klinische gegevens. De verhouding risico/voordelen moet nog worden verduidelijkt.

Er zijn verschillende vormen van gebruik met zogenaamde «therapeutische doeleinden»:

- bij medisch cannabisgebruik schrijft een arts cannabis voor aan de patiënt of beveelt hij het gebruik ervan aan, voor een bepaalde aandoening. Voor deze doeleinden moet men kunnen beschikken over standaardproducten met een bepaalde kwaliteit. Idealiter zouden er ook klinische gegevens beschikbaar moeten zijn, zodat men precies weet wat de doeltreffendheid en de risico's zijn van deze producten voor een bepaalde patiënt of bij een bepaalde pathologie. Bij medisch gebruik dient men ook op te letten voor de consumptie door roken. Cannabis roken zonder filter houdt immers gelijkaardige – of zelfs ergere – risico's in als sigaretten roken: men inhaleert dezelfde soort stoffen. Het vapen van cannabis is niet goed gedocumenteerd wat veiligheid betreft, maar het ontbreken van verbranding is een interessante factor vanuit gezondheidsoogpunt. Ten slotte mag men het «flasheffect» niet uit het oog verliezen bij roken. De werkzame stoffen worden zeer snel opgenomen en dat leidt gemakkelijker tot verslaving. Waarschijnlijk – maar dit is niet helemaal zeker – is cannabis het antwoord op een aantal medische behoeftes die niet worden aangepakt. Het gebruik van cannabis levert de patiënten duidelijk voordelen op. Het is echter niet zo eenvoudig om op dit moment in te schatten hoeveel patiënten deze stof werkelijk nodig hebben. In veel gevallen zijn de beschikbare gegevens niet voldoende om een conventionele aanvraag voor een vergunning voor het in de handel brengen (VHB) te ondersteunen, wat een noodzakelijke voorwaarde is voor het in de handel brengen van een geneesmiddel. Een dergelijk voorstel moet bovendien rekening houden met het feit dat de voordelen en de potentiële risico's van cannabisproducten afhangen van de formule, de dosis, de duur van het gebruik en de patiëntenpopulatie. Er is momenteel een gebrek aan klinische gegevens over cannabis, maar er zijn of worden wereldwijd klinische studies uitgevoerd, met name in de Verenigde Staten. Er zullen kwaliteitsvolle gegevens beschikbaar worden gemaakt, waaruit men besluiten kan trekken met betrekking tot het gebruik van cannabis;
- wat het persoonlijk gebruik van cannabis om medische redenen betreft (zelfmedicatie, dus) zijn er niet voldoende beschikbare gegevens. De producten

n'étant pas en vente libre, les produits sont non standardisés. Ensuite, les consommateurs s'adressent à un marché criminel, qui est un marché extrêmement risqué vu l'absence de contrôle de la qualité des produits distribués. Ainsi, en raison du manque de contrôle de la chaîne de production, le vendeur peut saupoudrer le cannabis avec d'autres substances ou y adjoindre des additifs augmentant sensiblement les risques sanitaires. En outre, l'usage personnel du cannabis à des fins médicales ne fait pas l'objet d'un accompagnement ou d'un contrôle médical, ni avant, ni pendant, ni après le traitement. Cet usage est donc peu documenté. Enfin, il convient de distinguer les produits qui contiennent du THC – psychotrope hautement addictif – de ceux qui n'en contiennent pas ou qui contiennent un taux important de CBD.

La liste des pathologies pour lesquelles au moins un État des États-Unis, en 2014, avait approuvé l'usage du cannabis fait état, au total, de cinquante-et-une pathologies. La professeure Haney ne tient assurément pas à minimiser l'immense potentiel de cette plante complexe. Cependant, elle met en garde contre le fait que l'usage du cannabis et des cannabinoïdes dans la société dépasse de bien loin les connaissances scientifiques disponibles sur leur utilisation à des fins thérapeutiques. Une seule et même substance ne peut traiter cinquante-et-une pathologies sauf en cas d'effet placebo.

Plusieurs questions doivent trouver une réponse via la recherche avant de pouvoir envisager la prescription à grande échelle du cannabis et de ses substances dérivées: Comment le pouvoir analgésique du cannabis évolue-t-il lorsqu'une personne reçoit plusieurs doses par jour au cours d'une longue période? En quoi dépend-t-il des proportions de THC et de CBD utilisées? Les patients cessent-ils de ressentir les effets d'autres substances et médicaments antalgiques et si oui, de quelle manière? Quelles sont les conséquences d'un arrêt brutal de la consommation de cannabis?

La biodisponibilité associée aux multiples voies d'administration du cannabis, c'est-à-dire aux diverses façons d'en consommer, dicte clairement son impact sur l'organisme. Il en va de même pour la posologie. Le cannabis est une plante constituée de différents composants présents en quantités variables.

Aux États-Unis, le «*Medical Marijuana and Cannabidiol Research Expansion Act*» du 2 décembre 2022 vise à permettre aux chercheurs de mener des travaux jusqu'à

mogen niet vrij worden verkocht en kennen dus geen standaard samenstelling. De gebruikers kopen hun producten op de illegale markt, die zeer riskant is, omdat de kwaliteit van de verkochte producten niet wordt gecontroleerd. Vanwege het gebrek aan controle op de productieketen, kan de verkoper de cannabis bijvoorbeeld vermengen met andere producten, of stoffen toevoegen die de gezondheidsrisico's aanzienlijk verhogen. Het persoonlijk gebruik van cannabis voor medische doeleinden wordt bovendien niet medisch begeleid of gecontroleerd, niet voor, niet tijdens en niet na het gebruik. Er zijn hier dus weinig gegevens over. We mogen niet vergeten dat ook hier een onderscheid moet worden gemaakt tussen producten die THC bevatten (een zeer verslavende psychotrope stof) en producten die geen THC of een hoog CBD -gehalte bevatten.

In de Verenigde Staten omvatte de lijst van pathologieën waarvoor het gebruik van cannabis in 2014 werd toegestaan in totaal eenenvijftig pathologieën. Professor Haney wil zeker het grote potentieel van deze complexe plant niet onderschatte. Zij waarschuwt er enkel voor dat het gebruik van cannabis en cannabinoïden in de samenleving de wetenschappelijke kennis over het therapeutische gebruik van deze stoffen ver overschrijdt. Eén stof kan onmogelijk het antwoord zijn op eenenvijftig verschillende pathologieën, tenzij er sprake is van een placebo-effect.

Er moeten via onderzoek verschillende vragen worden beantwoord vooraleer men kan overwegen om cannabis en zijn afgeleide stoffen op grote schaal voor te schrijven: Hoe evolueert de pijnstillende werking van cannabis wanneer iemand meerdere doses per dag krijgt op lange termijn? Is er een verband met de verhoudingen van THC en CBD in het product? Worden patiënten ongevoelig voor de pijnstillende werking van andere stoffen en geneesmiddelen en indien ja, op welke manier? Wat zijn de gevolgen van een plotselinge stopzetting van het gebruik van cannabis?

De biodisponibiliteit die samenhangt met de verschillende manieren waarop cannabis wordt toegediend, dat wil zeggen de verschillende manieren om het te consumeren, bepaalt duidelijk het effect ervan op het lichaam. Hetzelfde geldt voor de dosering. Cannabis is een plant die bestaat uit verschillende componenten die in verschillende hoeveelheden aanwezig zijn.

In de Verenigde Staten probeert men met de «*Medical Marijuana and Cannabidiol Research Expansion Act*» van 2 december 2022 onderzoekers in staat te stellen om

présent rendus impossibles par certaines restrictions, dont nous faisaient part la professeure Haney.

Selon le docteur Piomelli, il existe déjà des preuves concluantes de l'efficacité des produits du cannabis contenant du THC en tant que traitement des nausées causées par une chimiothérapie. Les produits du cannabis contenant du THC sont efficaces pour traiter les douleurs chroniques, selon lui.

2) Impacts en termes d'économie

a) Le coût économique du système répressif

Loin d'assécher les réseaux criminels et de réduire les risques pour les consommateurs, la politique très répressive menée depuis des décennies dans plusieurs pays coûte cher et n'a produit que de maigres résultats (25). Selon l'économiste Paul De Grauwé, il en résulte un étrange paradoxe: plus on agit de manière répressive, plus les profits des groupes criminels sont importants.

Le retour sur investissement pour la société s'avère donc décevant et force est de constater que l'on ne fait souvent que déplacer le problème. La tolérance zéro couplée à des moyens limités de la police et de la justice aboutit régulièrement à une approche sélective et stigmatisante de certains groupes notamment sur la base de facteurs économiques.

La politique antidrogue actuelle engendre même des problèmes supplémentaires, car l'illégalité entraîne criminalité et nuisances.

On constate également une augmentation de la toxicomanie et du nombre de personnes prises en charge pour des problèmes de drogue ainsi que pour les dommages, tant physiques que mentaux qui en découlent. Les résultats d'une étude allemande révèlent qu'un consommateur de cannabis sur quatre a une consommation problématique pour sa santé.

Or, le coût global pour la collectivité se compose précisément de deux facteurs majeurs: le coût de la répression du trafic et celui des soins.

werk te doen dat tot dan onmogelijk was door bepaalde beperkingen waar professor Haney het over had.

Volgens dokter Piomelli bestaan er reeds onweerlegbare bewijzen van de doeltreffendheid van producten die THC bevatten voor de behandeling van misselijkheid veroorzaakt door chemotherapie. Volgens hem zijn cannabisproducten die THC bevatten ook werkzaam tegen chronische pijn.

2) Gevolgen voor de economie

a) De economische kosten van het repressieve systeem

Het zeer repressieve beleid dat decennialang in verschillende landen is gevoerd, heeft er helemaal niet toe geleid dat criminale netwerken zijn opgedroogd en de risico's voor gebruikers zijn verminderd (25). Integendeel, dat beleid is duur en heeft magere resultaten opgeleverd. Volgens economist Paul De Grauwé is het resultaat een vreemde paradox: hoe repressiever het beleid, hoe groter de winsten voor criminale groepen.

De *return on investment* voor de samenleving is dan ook teleurstellend en we moeten vaststellen dat het probleem vaak alleen maar wordt verschoven. Nultolerantie in combinatie met beperkte middelen van politie en justitie leidt gereeld tot een selectieve aanpak, die stigmatiserend is voor bepaalde groepen, met name op basis van economische factoren.

Het huidige antidrugsbeleid creëert zelfs bijkomende problemen, want illegaliteit leidt tot criminaliteit en overlast.

Er is ook een toename van drugsverslaving en van het aantal mensen dat behandeld wordt voor drugsgerelateerde problemen en voor de daaruit voortvloeiende lichamelijke en geestelijke schade. De resultaten van een Duits onderzoek tonen aan dat één op vier cannabisgebruikers een problematisch gebruik heeft vanuit gezondheidsoogpunt.

De totale kosten voor de maatschappij bestaan uit twee belangrijke onderdelen: de kosten voor het beteugelen van drugshandel en de kosten voor behandeling.

(25) Audition du 20 juin 2022 de M. Tom Decorte, professeur en criminologie à l'Université de Gand et coordinateur de l'*Instituut voor sociaal drugsonderzoek* (ISD) (Université de Gand).

(25) Hoorzitting van 20 juni 2022 met de heer Tom Decorte, hoogleraar in criminologie aan de Universiteit Gent en coördinator van het Instituut voor sociaal drugsonderzoek (ISD) (Universiteit Gent).

Un coût financier important

En Belgique, le coût de l'emprisonnement des personnes pour des faits de drogues (en réalité, principalement pour des faits de cannabis) s'élève à environ 550 millions d'euros par an.

Toutefois, le système carcéral n'est pas le seul à être impacté par la politique menée en matière de drogues illicites. C'est en effet toute la chaîne judiciaire qui est touchée (police, ministère public, cours et tribunaux, etc.).

Selon les derniers chiffres qui remontent à une dizaine d'années, le coût de la prévention-répression s'élève à environ 1 milliard d'euros, dont 90 % sont concentrés sur le trafic de cannabis. Les prochains chiffres publiés devraient faire apparaître une augmentation de l'ordre de 30 %.

La police ne cible pas spécialement le cannabis, mais il est le stupéfiant le plus largement répandu. Lors d'un contrôle des forces de l'ordre, il y a donc mécaniquement plus de probabilité de découvrir du cannabis qu'une autre substance.

La procédure étant assez lourde dans les dossiers liés au cannabis, la légalisation permettrait de libérer du temps de travail policier pour d'autres tâches plus importantes et pour lesquelles la demande sociale est plus forte. Les moyens humains, financiers et logistiques ainsi libérés permettraient notamment de lutter plus efficacement contre le trafic international de cocaïne.

À la différence du parquet belge, le parquet français mène une politique agressive vis-à-vis de l'ensemble des comportements liés aux drogues illicites. Cette méthode tente de répondre à une véritable demande sociale de réprimer les manifestations qui gênent la vie en collectivité. Au quotidien, la vie de certains quartiers est bloquée et pourrie par la présence des dealers. Par ailleurs, les forces de l'ordre déclarent qu'elles sont soumises à une volonté politique de faire «du chiffre». Elles doivent répondre à des objectifs y compris statistiques et la France ne mène donc pas une politique qui ciblerait uniquement les têtes de réseau.

b) État des lieux du marché illégal du cannabis

1. Un état de fait

On constate en premier lieu que les gens consomment du cannabis même s'il est illégal.

Hoge financiële kosten

In België kost de opsluiting van personen wegens drugsfeiten (in werkelijkheid vooral voor feiten in verband met cannabis) ongeveer 550 miljoen euro per jaar.

Het gevangeniswezen is echter niet het enige dat de gevlogen ondervindt van het beleid inzake illegale drugs. De hele justitiële keten wordt erdoor getroffen (politie, openbaar ministerie, rechbanken en gerechts-hoven, enz.).

Volgens de laatste cijfers, die dateren van ongeveer tien jaar geleden, bedragen de kosten van preventie en repressie ongeveer 1 miljard euro, waarvan 90 % gericht is op de cannabishandel. De volgende gepubliceerde cijfers zouden een stijging van ongeveer 30 % moeten laten zien.

De politie richt zich niet specifiek op cannabis, maar het is wel de meest verspreide drug. Tijdens een politie-controle is de kans dus automatisch groter dat cannabis wordt aangetroffen veeleer dan andere stoffen.

Aangezien de procedure voor cannabisgerelateerde zaken vrij omslachtig is, zou de legalisering politietijd vrijmaken voor andere, belangrijkere taken waar meer maatschappelijke vraag naar is. De menselijke, financiële en logistieke middelen die zo zouden vrijkomen, zouden het mogelijk maken om de internationale cocaïnehandel effectiever te bestrijden.

In tegenstelling tot het Belgische parket voert het Franse parket een agressief beleid ten aanzien van elk gedrag dat verband houdt met illegale drugs. Die methode is een poging om een antwoord te bieden op een reële maatschappelijke vraag naar de beteugeling van symptomen die het gemeenschapsleven verstoren. In bepaalde wijken wordt het leven dagelijks gehinderd; ze zijn verrot door de aanwezigheid van drugsdealers. Overigens zegt de politie dat ze onder druk staan van de politieke wil om «cijfers» te halen. Ze moet doelstellingen halen, ook statistische, en Frankrijk voert daarom geen beleid dat zich alleen richt op de kopstukken van drugsnetwerken.

b) Stand van zaken van de illegale cannabismarkt

1. Een feitelijke situatie

In de eerste plaats stellen we vast dat mensen cannabis consumeren zelfs als het illegaal is.

En Allemagne, l'évolution actuelle montre que la consommation de cannabis est en hausse, notamment chez les jeunes, malgré les interdictions existantes.

Pour une fraction très marginale de la population, la consommation de cannabis illégal représente même l'esprit des années 1970 et une forme de rébellion qui peut constituer un aspect attrayant.

Face à cet état de fait, il convient de réduire les conséquences pour eux et pour la collectivité. Autrement dit, il faut essayer de minimiser le coût social grâce à une légalisation réglementée.

Il est établi que l'option répressive n'a pas réussi jusqu'à présent à freiner la consommation. De plus, il s'avère nécessaire de développer des politiques de prévention et de réduction des risques qui soient un tant soit peu intelligibles, notamment à destination des plus jeunes.

Tant que la demande existe, un réseau se substituera à un autre et à ce jour, aucune panne d'approvisionnement durable (plusieurs jours) n'a pu être observée suite au démantèlement d'un réseau.

Le démantèlement d'un réseau ne réduit donc pas la consommation de drogue et l'exemple emblématique est sans doute la prohibition américaine durant laquelle la consommation d'alcool a baissé seulement de 20 %.

2. Un marché important

En 2019, les ventes sur le marché illicite du cannabis dans l'État de Californie ont atteint environ 8,7 milliards de dollars. En 2024, la concurrence avec le marché licite diminuerait le montant à 6,4 milliards de dollars.

Pour répondre à cette demande du marché français qui compte 650 000 fumeurs réguliers de cannabis (plusieurs joints de cannabis par jour), environ 300 tonnes de cannabis entrent illégalement sur le territoire français tous les ans.

Autour des organisations criminelles gravitent approximativement 100 000 personnes qui gagnent en moyenne 1 000 euros par mois pour accomplir des missions comme la vente du cannabis, la surveillance, etc. À ce chiffre, il faut ajouter 100 000 personnes supplémentaires qui «aident ou dépannent» ponctuellement.

Le nombre de personnes liées au trafic de drogue parmi la jeunesse et dans les banlieues est particulièrement important. Au sommet de la pyramide, se trouvent environ mille organisations, qui ne sont pas fortement

In Duitsland laisser de l'heureuse tendance voir dat cannabisgebruik toeneemt, vooral onder jongeren, ondanks bestaande verboden.

Voor een zeer klein deel van de bevolking vertegenwoordigt illegaal cannabisgebruik zelfs de geest van de jaren 1970 en een vorm van rebellie, die aantrekkelijk kan zijn.

Gezien die stand van zaken moeten we de gevolgen voor hen en voor de gemeenschap beperken. Met andere woorden, we moeten proberen de sociale kosten te minimaliseren dankzij gereguleerde legalisatie.

Het staat vast dat de keuze voor repressie tot nu toe niet heeft geleid tot een beperking van het gebruik. Bovendien moeten we een preventie- en risicobeperkingsbeleid ontwikkelen dat op zijn minst enigszins begrijpelijk is, vooral voor jongeren.

Zolang er vraag is, zal het ene netwerk het andere vervangen en tot nu toe is er geen blijvende onderbreking (van meerdere dagen) in de leveringen vastgesteld na de ontmanteling van een netwerk.

Het opdoeken van een netwerk vermindert het drugsgebruik dus niet en het emblematische voorbeeld is ongetwijfeld de Amerikaanse drooglegging, waarbij het alcoholgebruik met slechts 20 % daalde.

2. Een belangrijke markt

In 2019 bedroeg de verkoop op de illegale cannabismarkt in de Staat Californië ongeveer 8,7 miljard dollar. In 2024 zou de concurrentie van de legale markt dit cijfer terugbrengen tot 6,4 miljard dollar.

Om te voldoen aan die vraag van de Franse markt, die 650 000 regelmatige cannabisrokers telt (meerdere joints van cannabis per dag), komt er jaarlijks ongeveer 300 ton cannabis illegaal het Franse grondgebied binnen.

Bij de criminelle organisaties zijn ongeveer 100 000 mensen betrokken, die gemiddeld 1 000 euro per maand verdienen met taken als de verkoop van cannabis, bewakingsopdrachten, enz. Daar komen nog eens 100 000 mensen bij die af en toe «helpen of inspringen».

Het aantal mensen dat betrokken is bij drugshandel is bijzonder hoog bij jongeren en in de buitenwijken. Aan de top van de piramide staan ongeveer duizend organisaties, die niet sterk hiërarchisch georganiseerd zijn

hiérarchisées et qui fonctionnent de manière «agiles» en se faisant et se défaisant selon le contexte.

3. Pas d'«effet report»

Les organisations criminelles tirent des revenus importants du trafic de cannabis.

Le professeur Kopp ajoute que la légalisation du cannabis aurait pour effet de les priver de leur fonds de commerce et de réduire la violence et la criminalité associées ainsi que le coût social.

Toujours selon le professeur Kopp, les organisations criminelles privées du marché du cannabis, ne vont pas nécessairement investir massivement dans d'autres produits tels que l'héroïne, le fentanyl et la méthamphétamine. En effet, plus les organisations criminelles sont structurées depuis longtemps, moins elles ont envie de retourner sur le marché du travail classique et certaines données laissent à penser que l'«effet report» vers d'autres stupéfiants est peu probable. Les modalités d'organisation du trafic de cocaïne, d'héroïne ou de méthamphétamines sont différentes de celles du cannabis et même s'il est difficile de faire des pronostics, la reconversion des petits trafiquants de cannabis vers d'autres drogues n'est pas facile.

Plus généralement, toute activité criminelle requiert des spécialisations et les compétences varient d'une activité à l'autre. Un report du trafic de cannabis vers le proxénétisme est donc par exemple peu probable.

Il est important de mentionner également que la cocaïne devient un produit populaire et facile d'accès. Une piste de réponse avancée serait que les consommateurs de substances telles que la cocaïne ou l'héroïne s'enregistrent pour recevoir une drogue de qualité contrôlée et un suivi médical.

Le cannabis est, au même titre que l'alcool, un produit dont la consommation est éminemment sociale. Toutefois, à l'heure actuelle, aucune étude ne démontre de manière concluante que la consommation croissante de cannabis aurait un effet réducteur sur la consommation d'alcool.

Par ailleurs, la théorie selon laquelle le cannabis serait une drogue passerelle a été clairement infirmée. Au contraire, on est de plus en plus persuadé que le cannabis empêche les consommateurs de prendre d'autres drogues.

en die op een «beweeglijke» manier kunnen opereren omdat ze naargelang de omstandigheden snel kunnen samengesteld of ontmanteld worden.

3. Geen «verschuivingseffect»

De criminale organisaties halen veel inkomsten uit de cannabishandel.

Professor Kopp voegt daaraan toe dat het legaliseren van cannabis hen hun handel zou kosten en het daarmee gepaard gaande geweld, de misdaad en de sociale kosten verminderen.

Nog steeds volgens professor Kopp, zullen criminale organisaties die beroofd zijn van de cannabismarkt niet noodzakelijk zwaar investeren in andere producten zoals heroïne, fentanyl en methamfetamine. Immers, hoe langer criminale organisaties gestructureerd zijn, hoe minder geneigd ze zijn om terug te keren naar de traditionele arbeidsmarkt, en sommige gegevens doen vermoeden dat het «verschuivingseffect» naar andere drugs onwaarschijnlijk is. De handel in cocaïne, heroïne en methamfetamine is op een andere manier georganiseerd dan de handel in cannabis, en hoewel het moeilijk is om voorspellingen te doen, is het voor kleine cannabisdealers niet gemakkelijk om over te schakelen op andere drugs.

Meer in het algemeen vereist elke criminale activiteit bepaalde specialisaties, en de benodigde vaardigheden verschillen van de ene activiteit tot de andere. Een verschuiving van cannabishandel naar pooierschap is bijvoorbeeld weinig waarschijnlijk.

Het is ook belangrijk om te vermelden dat cocaïne een populair en gemakkelijk verkrijgbaar product aan het worden is. Een mogelijke oplossing zou zijn dat gebruikers van stoffen als cocaïne of heroïne zich laten registreren om onder medisch toezicht een gecontroleerde drug van goede kwaliteit te krijgen.

Cannabis is net als alcohol bij uitstek een product met een sociaal gebruik. Tot op heden heeft echter geen enkel onderzoek op overtuigende wijze aangetoond dat het toenemende cannabisgebruik het alcoholgebruik zou doen verminderen.

Bovendien is de theorie dat cannabis een overgangsdrug is duidelijk ontkracht. Integendeel, men raakt er steeds meer van overtuigd dat cannabis gebruikers weghoudt van andere drugs.

c) Les avantages et coûts économiques d'une légalisation*1. Les leçons du passé*

Si l'option de la légalisation est retenue, il convient d'être attentif à plusieurs éléments. Lorsqu'une politique bascule vers l'autre extrême, c'est-à-dire un marché commercial totalement libre, les réseaux criminels sont remplacés par des multinationales qui ont exactement le même objectif, à savoir vendre le plus possible de leurs produits.

Il faut donc tirer les leçons du passé. Ainsi, il serait une erreur de calquer la régulation de la vente de cannabis et sa consommation sur le modèle en vigueur actuellement pour l'alcool.

L'expérience avec l'alcool et le tabac montre combien il est difficile de durcir a posteriori une réglementation déjà bien installée.

Le marché de l'alcool est un marché libre soumis à peu de restrictions, comme celui du tabac et des produits pharmaceutiques. Les producteurs tentent en permanence de minimiser les risques sanitaires liés à leurs produits, d'empêcher la recherche scientifique voire de corrompre des experts en les rémunérant pour publier des résultats favorables à leur commerce.

Il est possible de faire évoluer la vente de cannabis d'un système de trafic illégal vers une distribution contrôlée en réglementant strictement sa production et sa vente afin d'éviter autant que possible les dommages pour la santé.

2. Une manne financière

Actuellement aux États-Unis, près de 250 millions de citoyens répartis entre différents États, ont légalement accès à la marijuana, soit uniquement à usage médical, soit à usage récréatif.

En 2019, les ventes sur le marché légal du cannabis se sont élevées à 3,1 milliards de dollars et il est prévu que le marché légal du cannabis dépasse le marché illicite d'ici 2024, avec des ventes atteignant 7,2 milliards de dollars, dépassant ainsi les chiffres du marché illicite.

Au Colorado, premier État à légaliser le cannabis dès 2014, les recettes fiscales s'élevaient à 250 millions de dollars en 2017 pour atteindre le milliard de dollars aujourd'hui. Le Colorado comptait en 2021, 5,8 millions d'habitants.

c) De economische voordelen en kosten van legalisering*1. Lessen uit het verleden*

Als er voor legalisering wordt gekozen, moet men oog hebben voor een aantal factoren. Wanneer een beleid naar het andere uiterste doorslaat, met andere woorden naar een volledig vrije commerciële markt, worden de criminale netwerken vervangen door multinationals met precies hetzelfde doel, namelijk zoveel mogelijk van hun producten verkopen.

We moeten dus lessen trekken uit het verleden. Het zou bijvoorbeeld een vergissing zijn om voor de regulering van de verkoop en consumptie van cannabis het huidige model voor alcohol te kopiëren.

De ervaring met alcohol en tabak leert ons hoe moeilijk het is om bestaande regels achteraf aan te scherpen.

De alcoholmarkt is, net als de markt voor tabak en farmaceutische producten, een vrije markt met weinig beperkingen. Producenten proberen voortdurend de gezondheidsrisico's van hun producten te minimaliseren, wetenschappelijk onderzoek te verhinderen en zelfs experts om te kopen door ze te betalen om resultaten te publiceren die gunstig zijn voor hun handel.

Het is mogelijk om de verkoop van cannabis te laten evolueren van een systeem van illegale handel naar een gecontroleerde distributie door de productie en de verkoop strikt te reguleren om schade aan de gezondheid zoveel mogelijk te voorkomen.

2. Een financiële melkkoe

Op dit moment hebben in de Verenigde Staten bijna 250 miljoen burgers, verspreid over verschillende staten, legaal toegang tot marihuana, uitsluitend voor medisch gebruik of ook voor recreatief gebruik.

In 2019 bedroeg de verkoop op de legale cannabismarkt 3,1 miljard dollar en de verwachting is dat de legale cannabismarkt in 2024 de illegale markt zal inhalen met een verkoop van 7,2 miljard dollar, waarmee de cijfers van de illegale markt worden overtroffen.

In Colorado, de eerste Staat die cannabis legaliseerde in 2014, bedroegen de belastinginkomsten 250 miljoen dollar in 2017, wat nu is gestegen naar 1 miljard dollar. In 2021 telde Colorado 5,8 miljoen inwoners.

Selon les estimations, la légalisation du cannabis dans tous les États entraînerait des recettes fiscales supérieures à 13 milliards de dollars pour l'ensemble du pays.

Elle permettrait également à l'industrie du cannabis de passer de 450 000 emplois aujourd'hui à plus de 800 000. Ces nouveaux emplois généreront indirectement de la richesse et partant, participeront à une hausse de la consommation créant ainsi de nouveaux emplois dans d'autres secteurs de l'économie et de nouvelles recettes fiscales étrangères au commerce du cannabis.

Au-delà des recettes fiscales et de la création d'emplois, il y a également lieu de tenir compte des économies substantielles réalisées par la réduction inévitable des poursuites et des emprisonnements dans ce domaine.

3. Perspectives belges

Si l'on transpose la situation américaine à la Belgique, on pourrait espérer percevoir sur une période de huit ans, des recettes fiscales estimées à 1,6 milliard d'euros. Cette estimation tient compte uniquement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et non pas des recettes liées aux impôts sur le revenu et à la création d'emplois.

Une autre analyse effectuée sur la base d'un prix du cannabis avec une TVA qui maintiendrait le nombre de consommateurs au niveau actuel estime les rentrées pour l'État à un milliard d'euros et des dépenses répressives réduites significativement.

Il convient aussi de noter qu'une grande partie des dépenses répressives concernent la rémunération du personnel policier ou judiciaire qui ne va pas être licencié. Une réglementation du marché du cannabis induira donc nécessairement une réallocation des moyens humains, logistiques et financiers vers d'autres activités criminelles, comme par exemple, le trafic international de cocaïne, la criminalité financière et les faits de violence au sens large. Il serait donc plutôt question d'une meilleure allocation des ressources policières et judiciaires que d'une baisse des dépenses *stricto sensu* dans la chaîne répressive.

En Belgique, le nombre de création d'emplois liés à la légalisation du cannabis varierait de 28 000 à 120 000 selon les estimations.

4. La régulation

En Californie, au Canada et en Uruguay, il y a toujours une instance publique qui régule et contrôle la production et la vente de cannabis et qui octroie des licences à

Volgens schattingen zou het legaliseren van cannabis in alle Staten het land als geheel meer dan 13 miljard dollar aan belastinginkomsten opleveren.

De cannabisindustrie zou daarnaast ook kunnen groeien van de huidige 450 000 banen naar meer dan 800 000 banen. Deze nieuwe banen zullen indirect welvaart genereren en zo bijdragen aan een toename van de consumptie, waardoor nieuwe banen in andere sectoren van de economie ontstaan, met nieuwe belastinginkomsten die geen verband houden met de cannabishandel.

Naast belastinginkomsten en jobcreatie zijn er ook aanzienlijke besparingen te realiseren door de daaruit voortvloeiende vermindering van het aantal vervolgingen en gevangenisstraffen.

3. Belgische vooruitzichten

Als we de Amerikaanse situatie naar België omzetten, zouden we over een periode van acht jaar naar schatting 1,6 miljard euro aan belastinginkomsten kunnen innen. Deze schatting houdt enkel rekening met de belasting over de toegevoegde waarde (btw) en niet met de inkomstenbelasting of inkomsten uit jobcreatie.

Een andere analyse, gebaseerd op een cannabisprijs met btw die het aantal consumenten op het huidige niveau zou houden, schat de inkomsten voor de Staat op een miljard euro en aanzienlijk lagere uitgaven voor het vervolgingsbeleid.

Weliswaar gaat een groot deel van de uitgaven voor de vervolging naar de salarissen van politie- en justitiepersoneel, dat niet zal worden ontslagen. Het reguleren van de cannabismarkt zal daarom noodzakelijkerwijs leiden tot een heroriëntering van menselijke, logistieke en financiële middelen naar de vervolging van andere criminelle activiteiten, zoals internationale cocaïnehandel, financiële criminaliteit en geweldsmisdrijven in de breedste zin van het woord. Het zou dus eerder gaan om een betere toewijzing van politie- en justitiemiddelen dan om een echte vermindering van uitgaven voor repressie.

In België wordt geschat dat tussen 28 000 en 120 000 banen kunnen worden gecreëerd door de legalisering van cannabis.

4. Regulering

In Californië, Canada en Uruguay is er altijd een overheidsinstantie die de productie en verkoop van cannabis reguleert en controleert en vergunningen verleent aan

tous les acteurs concernés. Des licences sont octroyées à chaque maillon de la chaîne, sans quoi cette chaîne ne fonctionnerait pas. Certains acteurs se voient attribuer des licences pour toute la chaîne et d'autres pour une partie.

La régulation concerne tout d'abord la production. Les autorités déterminent, à l'aide de prescriptions légales, qui peut produire une substance donnée, comme le cannabis par exemple, dans quel contexte et moyennant quelle expertise, à l'aide de quelles techniques, à quelles conditions, etc. Ce sont donc aussi les autorités qui décident quels produits cannabiques peuvent être fabriqués, quelles quantités peuvent en être produites et à quelles normes de qualité ils doivent satisfaire.

Elle concerne également toute une palette d'instruments qui peuvent influencer le phénomène de la toxicomanie et réglementer un certain nombre d'aspects à l'égard des consommateurs, comme l'âge minimum des acheteurs, comme pour l'alcool, la limitation de la vente aux personnes qui résident légalement dans le pays, etc.

Un marché régulé permet aussi de paramétrier les éléments liés à la production, la distribution et la vente, comme le nombre de points de vente autorisés, leurs emplacements, les licences de vente, le conditionnement, la qualité du produit, la publicité (ou son interdiction), les sanctions en cas de non-respect des règles, etc.

Ainsi, dans le cas de la légalisation, les pouvoirs publics disposent également de toute une série d'instruments permettant de déterminer à quelles exigences il faut répondre, comme la dose standard, les variétés de plantes autorisées, la puissance maximale (THC, CBD, CBN et autres molécules), les normes de qualité, les obligations en matière d'emballage et de notice explicative, la disponibilité des différents produits cannabiques, l'interdiction de la publicité, le *branding* de marque, etc.

Il faut toutefois être prudent lorsqu'on établit des normes, et ce, même si les connaissances progressent en permanence. En effet, le cannabis contient plus de quatre cents composants, encore inconnus pour la plupart et aucun producteur ne peut garantir qu'un produit du cannabis répondra exactement à une norme donnée. En effet, le cannabis étant une plante, il n'est pas toujours aisément de maîtriser de façon précise les teneurs de certains de ses composants. Il est toutefois possible, pour les producteurs de respecter des fourchettes en termes de teneurs en THC ou CBD.

Enfin, les autorités peuvent déterminer des critères qui sont actuellement décidés par les criminels comme

alle betrokken actoren. De vergunningen worden verleend aan elke schakel in de keten, zonder welke de keten niet zou functioneren. Sommigen krijgen vergunningen voor de hele keten en anderen voor een deel ervan.

Regulering begint bij de productie. De overheid bepaalt aan de hand van wettelijke voorschriften wie een bepaalde stof, zoals cannabis, mag produceren, in welke context en met welke expertise, met welke technieken, onder welke voorwaarden, enz. Het is dus ook de overheid die beslist welke cannabisproducten mogen worden geproduceerd, in welke hoeveelheden en volgens welke kwaliteitsnormen.

Regulering betreft ook een hele waaier instrumenten die een impact kunnen hebben op het drugsgebruik en op de consumenten, zoals een minimumleeftijd voor kopers (zoals voor alcohol), het beperken van de verkoop tot personen die wettelijk in het land verblijven, enz.

Een gereguleerde markt maakt het ook mogelijk om parameters vast te stellen met betrekking tot productie, distributie en verkoop, zoals het aantal toegestane verkooppunten, hun locaties, verkoopvergunningen, verpakking, productkwaliteit, reclame (of het verbod erop), sancties voor het niet naleven van de regels, enz.

Bij legalisering beschikt de overheid dus over een hele reeks instrumenten om te bepalen aan welke eisen moet worden voldaan, zoals de standaarddosis, de toegestane plantenvariëteiten, de maximale potentie (THC, CBD, CBN en andere moleculen), kwaliteitsnormen, vereisten voor verpakkingen en bijsluiters, de beschikbaarheid van de verschillende cannabinoïdeproducten, het verbod op reclame, *branding*, enz.

Voorzichtigheid is echter geboden bij het vaststellen van normen, hoewel de kennis voortdurend toeneemt. Cannabis bevat meer dan vierhonderd bestanddelen, waarvan de meeste nog onbekend zijn, en geen enkele producent kan garanderen dat een cannabisproduct precies voldoet aan een bepaalde standaard. Omdat cannabis een plant is, is het niet altijd eenvoudig om de precieuze gehalten van sommige bestanddelen te controleren. Het is echter wel mogelijk voor producenten om zich te houden aan vastgestelde marges voor het THC- of CBD gehalte.

De overheden kunnen ten slotte ook criteria vaststellen die momenteel door de criminelen worden bepaald. Het

une politique de prix: taxes et fixation directe des prix, recettes supplémentaires pouvant être investies dans la réduction de la demande, etc.

Il est possible de créer un marché légal du cannabis de manière équilibrée et éthiquement responsable, sans en négliger les aspects économiques. Toutefois, si les acteurs économiques n'ont pas de perspectives de profits, la transition ne se fera pas.

Si la Belgique devait avoir l'intention de légaliser le marché du cannabis, aujourd'hui illégal, elle devrait être vigilante à la taxation *ad hoc*.

En Californie, les impôts liés à la vente de cannabis limitent les bénéfices des entreprises et le marché illégal demeure pour l'instant trois fois plus important que le marché légal. Un encadrement de la vente sur le marché légal trop strict pourrait empêcher la disparition du marché illégal et empêcher d'atteindre l'objectif sociétal poursuivi. Les projections sont toutefois rassurantes et, prochainement, le marché légal aura dépassé le marché illégal.

Le modèle canadien est quant à lui très orienté vers l'offre. Le gouvernement réglemente beaucoup d'aspects sur le plan de l'offre, mais n'autorise pas grand-chose en matière de demande. C'est la raison pour laquelle de nombreux acteurs se sont retirés du marché. La vente de cannabis y est certes légale, mais le mode de fonctionnement du marché n'a pas valeur d'exemple.

5. La publicité

La réglementation du marché du cannabis pose également la question de la publicité.

En ce qui concerne ce type de nouveaux marchés, l'expérience nous enseigne que l'on assiste rapidement à la création de multinationales, lesquelles élaborent un marketing agressif, recherchent constamment de nouveaux groupes cibles, tentent de mettre sur pied un *branding* lucratif, conçoivent sans cesse de nouveaux produits qui attirent surtout les jeunes, développent une grande résistance aux mesures de limitation de l'offre, et consacrent des budgets et des moyens énormes au *lobbying* en organisant des laboratoires d'idées, des conférences, des visites de travail et des séminaires.

Aux États-Unis, dans certains États, une certaine forme de publicité est autorisée mais elle est soumise à de très nombreuses restrictions. Cette approche favorise

gaat dan bijvoorbeeld om een prijsbeleid: belasting en onmiddellijke vaststelling van de prijzen, extra inkomsten die aangewend kunnen worden voor het verminderen van de vraag, enz.

Het is heel goed mogelijk om een wettelijke markt te creëren voor cannabis, op evenwichtige en ethisch verantwoorde wijze, zonder de economische aspecten uit het oog te verliezen. Wanneer de economische actoren echter geen vooruitzichten hebben op winst, zal deze transitie niet plaatsvinden.

Indien België van plan is om (de momenteel verboden) cannabis te legaliseren, moet er aandacht worden geschenken aan een gepaste belasting.

In Californië beperken belastingen op de verkoop van cannabis de winsten van de ondernemingen en blijft de illegale markt nog altijd driemaal groter dan de legale markt. Als de verkoop op de legale markt te streng wordt gereguleerd, kan dit verhinderen dat de illegale markt verdwijnt en het maatschappelijke doel wordt bereikt. De prognoses zijn echter geruststellend en de legale markt zal de illegale markt snel hebben ingehaald.

Het Canadese model is daarentegen erg aanbodgericht. De regering reguleert veel aan de aanbodzijde, maar staat niet veel toe aan de vraagzijde. Daarom zijn veel actoren van de markt verdwenen. Het is er wettelijk toegestaan om cannabis te verkopen, maar de manier waarop de markt functioneert kan niet als voorbeeld dienen.

5. Reclame

De regulering van de cannabismarkt brengt ook vragen mee omtrent reclame.

Wat dit soort nieuwe markten betreft, leert de ervaring ons dat er snel multinationals ontstaan die agressieve marketing ontwikkelen, constant op zoek zijn naar nieuwe doelgroepen, een winstgevende *branding* proberen te creëren, voortdurend nieuwe producten ontwerpen die vooral jongeren aanspreken, veel weerstand opbouwen tegen maatregelen om het aanbod te beperken en enorme budgetten en middelen besteden aan *lobbying* door het organiseren van denkgroepen, conferenties, werkbezoeken en seminars.

In sommige Staten van de Verenigde Staten is een bepaalde vorm van reclame toegestaan, maar er gelden veel beperkingen. Door deze benadering kunnen merken

un développement des marques et l'émergence d'une demande du côté des consommateurs, alors qu'en l'absence de marques connues, l'économie est induite par l'offre et non par la demande.

Selon le professeur Kopp, la réglementation française en matière de publicité en faveur du tabac est un modèle à suivre, à la condition que toutes ses composantes soient réellement appliquées.

Cette réglementation doit prévoir la neutralisation du paquet (pas d'images aguichantes ou pas de mention de bienfaits) ainsi que l'interdiction de la publicité et de la vente aux mineurs. Sur ce dernier point, l'achat par des adultes pour des mineurs est malheureusement inévitable. Une telle interdiction, certes formelle, permettra toutefois de limiter l'accessibilité du cannabis auprès des mineurs, ce qui n'est pas envisageable sur un marché totalement illégal, et partant sans règle, qui est exclusivement animé par le but de lucre.

6. L'industrie pharmaceutique

La corrélation directe entre la baisse de la consommation d'opioïdes et la consommation de cannabis a été démontrée, notamment sur des vétérans américains ayant bénéficié d'un traitement médical à base de cannabis qui ont ainsi vu leur dépendance aux médicaments décliner. Ce traitement sans effets secondaires et de surcroît dix fois moins cher peut représenter un concurrent sérieux pour l'industrie pharmaceutique. La vente libre du cannabis dans plusieurs états serait ainsi responsable du recul de la consommation d'opioïdes.

Vue comme un obstacle, la vente libre de cannabis pourrait devenir une opportunité pour l'industrie pharmaceutique si elle venait à proposer une alternative chimique aux produits végétaux afin de profiter d'un effet levier de ce marché en expansion. Néanmoins, il est à ce stade encore difficile de prévoir l'incidence que cela aura sur le développement du marché pour les produits végétaux.

La Belgique, qui s'illustre en effet dans le monde entier par ses connaissances dans le domaine de la santé, pourrait également miser sur son industrie et ses compétences en matière de technologie de la santé et de biotechnologie. La pandémie de coronavirus et le développement de vaccins et de médicaments en ont apporté une nouvelle preuve, et le cannabis pourrait constituer une opportunité importante pour ce secteur en Belgique.

zich ontwikkelen en ontstaat er vraag aan de kant van de gebruikers, terwijl de economie zonder bekende merken geleid wordt door het aanbod en niet de vraag.

Volgens professor Kopp is de Franse regelgeving over reclame voor tabaksproducten een goed voorbeeld, op voorwaarde dat alle elementen ook echt worden toegepast.

Volgens deze regelgeving moet de verpakking neutraal zijn (geen aantrekkelijke beelden en geen vermelding van voordelen), is reclame verboden en mag er niet worden verkocht aan minderjarigen. Wat dat laatste punt betreft, is het helaas onvermijdelijk dat meerderjarigen de producten kopen voor minderjarigen. Zo'n verbod is weliswaar formeel, maar maakt het toch mogelijk om de beschikbaarheid van cannabis voor minderjarigen te beperken, wat onmogelijk is op een markt die volledig illegaal is, en dus zonder regels, en die uitsluitend gedreven wordt door winstbejag.

6. De farmaceutische industrie

Het rechtstreekse verband tussen de daling van opioïdengebruik en het gebruik van cannabis werd al vastgesteld, meer bepaald bij VS-veteranen, die een medische behandeling op basis van cannabis hebben gekregen en zo minder afhankelijk werden van medicatie. Deze behandeling, die geen bijwerkingen had en bovendien tien keer goedkoper was, zou een geduchte concurrent kunnen worden voor de farmaceutische industrie. De vrije verkoop van cannabis in een aantal staten zou zo het opioïdengebruik hebben doen dalen.

De vrije verkoop van cannabis wordt gezien als een obstakel voor de farmaceutische industrie, maar kan ook een kans zijn als die industrie een chemisch alternatief kan aanbieden voor het plantaardig product en zo kan meelijsten op deze groeiende trend van de markt. Op dit moment is het echter nog moeilijk om te voorspellen welke impact dit zal hebben op de ontwikkeling van de markt voor plantaardige producten.

België, dat wereldwijd bekend staat om zijn expertise op het gebied van gezondheid, zou ook profijt kunnen halen uit zijn industrie en vaardigheden op het vlak van gezondheidstechnologie en biotechnologie. De coronapandemie en de ontwikkeling van vaccins en geneesmiddelen hebben dit opnieuw bewezen. Cannabis zou een grote kans kunnen betekenen voor deze sector in België.

Si la culture du cannabis à grande échelle n'est pas possible à cause du manque de surface disponible dans notre pays, celui-ci dispose des connaissances techniques pour développer des produits à base de cannabis. Différents acteurs importants, comme l'institut de recherche flamand Imec, y réfléchissent, mais le cadre légal fait toujours défaut aujourd'hui, freinant ainsi leurs recherches dans le domaine.

Les restrictions fédérales sur la recherche sont en effet à l'origine de l'attentisme des laboratoires qui pourraient déjà se lancer dans cette nouvelle industrie.

Le développement d'un marché pour les produits à base de cannabis destinés à un usage tant médical que récréatif va de pair avec des coûts de lancement très élevés. Les entreprises doivent pouvoir en tirer un bénéfice, sans quoi elles se retrouvent avec un produit marginal pour lequel il n'y a pas de marché, si ce n'est un marché noir qui reste dès lors dominant.

7. La qualité des produits

Les marchés belge et français présentent une particularité en matière de consommation de cannabis avec une proportion importante de «cannabis résine». Bien que tendant à s'estomper, cette particularité d'usage persiste. Or, sous cette forme, la «coupe» avec du plastique ou d'autres additifs est grandement facilitée.

Le cannabis sous forme d'herbe est de meilleure qualité et les additifs physiques sont plus facilement visibles même si, par exemple, la présence courante de microbilles de verre ou de silice ou d'hydrocarbures, pour tricher sur le poids du produit ou maximiser la production, peut avoir des effets dramatiques sur la santé des consommateurs.

En tout état de cause, qu'il s'agisse de fleurs de cannabis ou de résine de cannabis, les risques sanitaires sont *in fine* maximisés dans le cadre d'un marché clandestin, faute de contrôle sanitaire de la chaîne de production. Le produit ainsi vendu peut contenir des additifs toxiques, des impuretés et des cannabinoïdes synthétiques dont les consommateurs ne peuvent pas évaluer la puissance ou la dangerosité.

Ce constat est finalement celui qui avait déjà prévalu dans la période de prohibition de l'alcool aux États-Unis où des risques sanitaires équivalents avaient été rencontrés.

Hoewel grootschalige cannabisteelt in ons land niet mogelijk is door het gebrek aan beschikbare grond, hebben we wel de technische *knowhow* om producten op basis van cannabis te ontwikkelen. Een aantal grote actoren, zoals het Vlaamse onderzoeksinstituut Imec, overwegen dit, maar het wettelijke kader ontbreekt nog, wat hun onderzoek op dit gebied afremt.

De federale beperkingen op dit onderzoek liggen in feite aan de basis van de afwachtende houding van laboratoria die zich al op deze nieuwe industrie zouden kunnen storten.

Het ontwikkelen van een markt voor op cannabis gebaseerde producten met medische en recreatieve doeleinden, brengt ook hoge kosten met zich mee. Ondernemingen moeten winst kunnen maken. Anders blijven ze zitten met een marginaal product dat nauwelijks wordt afgenomen, behalve op de zwarte markt, die dan alles blijft beheersen.

7. De kwaliteit van de producten

De Belgische en Franse markt zijn bijzonder omdat er veel cannabis wordt gebruikt met een groot gehalte aan «cannabishars». Hoewel dit vermindert, blijft de gewoonte bestaan. In deze vorm is het veel gemakkelijker om cannabis te versnijden met plastic of andere stoffen.

Cannabis in kruidenvorm is van betere kwaliteit en de fysieke toevoegingen zijn makkelijker te zien, ook al kan bijvoorbeeld de veelvoorkomende aanwezigheid van glas- of silica-microkorrels of koolwaterstoffen om het gewicht van het product te verhogen of de productie te maximaliseren, dramatische gevolgen hebben voor de gezondheid van de gebruikers.

In elk geval zijn de gezondheidsrisico's veel groter in het geval van clandestiene verkoop, of het nu gaat om cannabisbloemen of cannabishars, vanwege het gebrek aan gezondheidscontroles op de productieketen. In het verkochte product kunnen immers giftige additieven, onzuiverheden en synthetische cannabinoïden zitten, waarvan de gebruikers de concentratie of de risico's niet kunnen inschatten.

Uiteindelijk is deze vaststelling dezelfde als tijdens de drooglegging in de Verenigde Staten, toen er gelijkaardige gezondheidsrisico's bestonden.

La mauvaise qualité du cannabis vendu actuellement sur le marché clandestin est grandement sous-estimée et toute solution permettant d'éviter la mise en place d'un marché de masse où les consommateurs achètent dans la rue des produits frelatés et vecteurs de maladies est la bienvenue.

8. Un manque de transparence

Le cannabis est aujourd’hui vendu dans des emballages libres et sans aucune information ni données sur sa composition ou sa provenance.

Un marché régulé permettrait d'imposer non seulement des règles en matière de production mais également d'emballage, d'étiquetage et d'information en matière de prévention.

Il est par exemple possible d'utiliser des emballages comparables à ceux utilisés pour la vente de tabac, dotés des mentions obligatoires telles que celles concernant les risques liés à la consommation de cannabis, la composition du produit ou des visuels dissuasifs.

La production illégale de cannabis dans des conditions non hygiéniques, voire dangereuses et sans contrôle peut donc évoluer vers une production régulée dans des conditions contrôlées et dans un cadre bien réglementé en termes de sécurité sanitaire.

C'est au régulateur qu'il revient de réglementer la qualité des produits et de veiller à l'absence de substances nocives afin de protéger la santé des consommateurs d'autant que, pour la plupart de ceux-ci, le critère principal demeure le prix, plus que la qualité du produit.

Il importe également de maîtriser la différence de prix entre le marché clandestin et le marché légal, afin que les consommateurs soient disposés à payer pour un produit de qualité qui a été testé. Ceci n'arrêtera toutefois pas des personnes souhaitant acheter moins cher et ne se préoccupant pas de la qualité du produit qu'ils consomment.

9. Le prix comme levier

Le principal défi pour la Belgique, comme pour les États-Unis, est donc de changer structurellement le comportement des consommateurs existants en changeant leur perception.

L'achat sur le marché illicite est perçu comme «moins cher et plus facile» tandis que sur le marché légal il paraît

De slechte kwaliteit van de cannabis die momenteel clandestien wordt verkocht, wordt erg onderschat. Elke oplossing die kan voorkomen dat een massale markt ontstaat waar de gebruikers op straat versneden producten kopen die ziektes kunnen veroorzaken, is welkom.

8. Gebrek aan transparantie

Op dit moment wordt cannabis verkocht in willekeurige verpakkingen die geen informatie bevatten over de samenstelling of herkomst.

Een gereguleerde markt betekent dat er niet alleen regels komen voor de productie maar ook voor de verpakking, de etikettering, alsook informatie over preventie.

Men zou bijvoorbeeld verpakkingen kunnen gebruiken zoals die voor tabak, met verplichte waarschuwingen over de risico's van het gebruik van cannabis, of ontzagende beelden.

De illegale productie van cannabis in onhygiënische of zelfs gevaarlijke en ongecontroleerde omstandigheden zou dus omgebogen kunnen worden naar een gereguleerde productie, in gecontroleerde omstandigheden en met een strikt kader voor de veiligheid van de gezondheid van de gebruikers.

Het is de regulator die de kwaliteit van de producten reguleert en die erover waakt dat er geen schadelijke stoffen in zitten, om de gezondheid van de gebruikers te beschermen. Gebruikers gaan immers vooral af op de prijs, meer dan op de kwaliteit van het product.

Het is ook belangrijk om het prijsverschil tussen de illegale en de legale markt in de hand te houden, zodat gebruikers geneigd zullen zijn om een kwaliteitsproduct te kopen dat getest werd. Dit zal echter de mensen die goedkope producten willen en kwaliteit minder belangrijk vinden, niet tegenhouden.

9. De prijs als hefboom

De voornaamste uitdaging voor België is dus, net als voor de Verenigde Staten, om structureel het gebruik van de bestaande gebruikers te beïnvloeden, door hun perceptie te veranderen.

Clandestien kopen wordt beschouwd als «goedkoper en gemakkelijker» en kopen op de legale markt lijkt

«plus cher et plus difficile» or, les gens sous-apprécient massivement les nombreux problèmes de qualité sur le marché illicite.

Le premier paramètre important en matière de réglementation est donc le prix.

Il faut éviter que le marché régulier ne devienne trop cher et trouver un juste équilibre entre les intérêts des acteurs économiques et les effets souhaités sur la société.

Tant que les prix sur le marché régulier ne seront pas concurrentiels par rapport aux prix du marché noir, on peut s'interroger sur le choix du consommateur.

S'il est trop bas, la consommation de cannabis peut être stimulée (concept de l'élasticité prix-consommation). De l'autre côté, on a pu constater que l'augmentation du prix du tabac entraîne invariablement une baisse de la consommation.

Il faut néanmoins garder à l'esprit que les différentes populations ne réagissent pas à toutes les composantes du prix de la même façon.

De plus, si globalement le prix augmente avec la qualité d'un produit, dans le cas particulier du cannabis le taux de THC et la forme du produit (herbe, résine, etc.) sont des déterminants majeurs.

Le prix doit donc être «suffisamment élevé» tout en restant compétitif afin d'inciter les consommateurs à sortir du marché clandestin et dérégulé.

Le prix est un indicateur complexe, car il ne faut pas confondre le «prix payé» et le «coût complet» pour acheter du cannabis.

Le coût complet recouvre davantage que le prix payé comme le temps pour se rendre dans une banlieue afin de s'y procurer du cannabis, les risques d'agression, de vol ou encore d'être stigmatisé en cas d'arrestation.

L'ensemble de ces éléments constitue le coût complet de l'achat du cannabis que la légalisation permet de diminuer en plus du prix payé.

Plus les gens sont riches et insérés socialement, plus ils sont sensibles aux autres aspects du coût complet.

«duurder en moeilijker». Mensen onderschatte de vele kwaliteitsproblemen op de illegale markt enorm.

De eerste belangrijke parameter bij het reguleren is dus de prijs.

Men moet voorkomen dat de legale markt te duur wordt en een evenwicht vinden tussen de belangen van de economische actoren en de gewenste gevolgen voor de samenleving.

Zolang de prijzen op de legale markt niet kunnen concurreren met die van de zwarte markt, heeft men weinig controle over de keuze van de gebruiker.

Als de prijs te laag is, kan het gebruik van cannabis de hoogte ingaan (de prijs/verbruik-verhouding). Anderzijds heeft de verhoging van de tabaksdiensten wel aangetoond dat hogere prijzen het verbruik doen dalen.

Verschillende bevolkingsgroepen reageren echter verschillend op de elementen die de prijs bepalen.

Als men aanneemt dat de prijs van een product evenredig is met de kwaliteit, moet men wel bedenken dat het voor cannabis vooral het THC-gehalte en de vorm van het product (kruid, hars, enz.) zijn die de prijs bepalen.

De prijs moet dus «hoog genoeg» zijn maar tegelijk concurrentieel blijven, zodat de gebruikers ertoe worden aangezet om de gedereguleerde, clandestiene markt links te laten liggen.

De prijs is een complexe indicator want men mag de «betaalde prijs» niet verwarren met de «totale kost» om cannabis te kopen.

De totale kost dekt meer dan de betaalde prijs en bevat bijvoorbeeld ook de tijd die het kost om naar een wijk te gaan waar men cannabis kan kopen, het risico om overvallen en beroofd te worden, of om betrapt en gearresteerd te worden.

Al die elementen samen vormen de totale kost van het kopen van cannabis. Legaliseren betekent dat men die totale kost kan verlagen ten opzichte van de betaalde prijs.

Hoe vermogender en beter sociaal geïntegreerd de mensen zijn, hoe gevoeliger zij zijn voor die totale kost.

Inversement, plus ils sont pauvres et peu insérés, moins ils sont sensibles aux risques et à la stigmatisation.

Du fait de la concurrence, l'«*input cost*» diminue, de même que le prix final payé par le consommateur.

Il faut donc trouver un juste milieu entre un marché responsable et un marché commercialement viable.

À titre d'exemple, l'État du Massachusetts a délivré des licences mais sur une échelle très limitée. Aucune entreprise n'est autorisée à avoir plus de trois points de vente de produits à base de cannabis, si bien qu'aucune entreprise ne peut occuper une position de monopole. En outre, la qualité des produits à base de cannabis proposés à la vente est un aspect essentiel et ceux-ci sont strictement contrôlés.

L'État du Massachusetts autorise aussi le développement de marques, même si la publicité pour les produits à base de cannabis est strictement réglementée.

Cette approche pourrait, d'un point de vue belge, constituer un bon équilibre. La force des grands opérateurs est en effet corrigée par la réglementation, de sorte que les petits opérateurs ont la possibilité eux aussi de se faire d'emblée une place sur ce marché.

10. Un modèle non commercial: les «cannabis social clubs»

La légalisation de la production et de la vente de cannabis peut conduire au modèle commercial standard, mais il existe de nombreuses options intermédiaires qui peuvent déboucher sur d'autres modèles.

Au lieu de légaliser le cannabis comme aux États-Unis ou au Canada, on peut aussi à la fois légaliser et réguler le cannabis, comme l'a fait l'Uruguay. La différence est de taille, en ce sens que ce modèle mène à des exploitations non commerciales.

Ainsi il existe le modèle des «*cannabis social clubs*» ou CSC, des associations de consommateurs de cannabis prenant souvent la forme juridique d'une association sans but lucratif. Celles-ci ne sont donc pas animées par un but de lucre. Elles cultivent du cannabis pour elles-mêmes dans un espace privé, non pas pour en tirer un bénéfice, mais seulement pour satisfaire la

Omgekeerd geldt: hoe armer en slechter geïntegreerd mensen zijn, hoe minder zij stilstaan bij de risico's en de stigmatisering.

Door de concurrentie daalt de «*input cost*» en daalt dus ook de uiteindelijke prijs die door de consument wordt betaald.

Het is dus noodzakelijk om de gulden middenweg te vinden tussen een verantwoorde markt en een markt die commercieel leefbaar is.

De Staat Massachusetts heeft bijvoorbeeld vergunningen gegeven maar slechts een zeer beperkt aantal. Geen enkele onderneming mag meer dan drie verkooppunten van cannabisproducten uitbaten en geen enkele onderneming mag een monopoliepositie innemen. Bovendien gaat er veel aandacht naar de kwaliteit van de cannabisproducten die voor verkoop worden aangeboden en worden zij strikt gecontroleerd.

Massachusetts staat ook toe dat er merken in het leven worden geroepen, hoewel reclame voor producten gebaseerd op cannabis streng gereglementeerd is.

Die benadering zou, vanuit Belgisch oogpunt, een goed evenwicht vormen. De macht van de grote handelaars wordt immers gecorrigeerd door reglementering, zodat de kleine handelaars ook van bij het begin een plaats kunnen veroveren op die markt.

10. Een niet-commercieel model: de «cannabis social clubs»

De legalisering van de productie en verkoop van cannabis kan leiden tot het standaard commerciële model, maar er zijn veel tussenliggende opties die kunnen leiden tot andere modellen.

In plaats van cannabis te legaliseren zoals in de Verenigde Staten of Canada, kan men cannabis ook zowel legaliseren als reguleren, zoals Uruguay heeft gedaan. Dat maakt een groot verschil, in die zin dat dit model leidt tot niet-commerciële ondernemingen.

Zo is er het model van de «*cannabis social clubs*» of CSC, verenigingen van cannabisgebruikers die vaak de juridische vorm aannemen van een vereniging zonder winstoogmerk. Ze worden dus niet gedreven door winstbejag. Ze kweken cannabis voor zichzelf in een privéruimte, niet om er winst mee te maken, maar uitsluitend voor de persoonlijke consumptie van hun

consommation personnelle de leurs membres, qui sont tous des adultes évidemment et qui consomment du cannabis dans un but récréatif ou thérapeutique.

Le modèle du «*cannabis social club*» a été conçu par des activistes qui militent pour la consommation légale de cannabis. Des clubs de ce genre sont présents notamment en Espagne, où il existe une zone grise juridique qui autorise la culture du cannabis pour une consommation personnelle.

D'autres activistes du cannabis ont copié ce modèle dans plusieurs pays, dont la Belgique. Ces clubs ont toutefois, en Belgique, pour la plupart, été démantelés à la suite de poursuites judiciaires initiées par le ministère public.

Il y a quelques années, on dénombrait au moins dix-sept «*cannabis social clubs*» rien qu'au Royaume-Uni. La plupart de ces clubs se trouvent dans des pays qui ne sont pas dotés d'un cadre légal les concernant, à l'exception de l'Uruguay où les autorités ont ainsi défini le modèle des CSC.

Depuis peu, c'est aussi le cas à Malte.

Selon un instantané du paysage des CSC en Belgique qui a été réalisé en janvier 2017, plusieurs clubs comptant au total quelques centaines de membres étaient actifs à cette époque, par exemple «*Trekt Uw Plant*», «*Oost West Thuis Best*» et «*le Planet Vert*».

Aujourd'hui, il n'existe quasiment plus de CSC actifs dans notre pays, parce qu'ils ont pratiquement tous été poursuivis, tantôt en tant qu'organisation criminelle, tantôt en tant qu'organisation visant à promouvoir la consommation de cannabis. Ce n'était pourtant pas du tout l'objectif de ces associations. Au contraire, ce sont généralement elles qui ont pris contact avec les autorités locales pour exposer leurs objectifs et collaborer avec elles. Ces associations avaient par ailleurs une existence légale en ce qu'elles se sont constituées sous la forme d'ASBL dont la création a fait l'objet de publications au *Moniteur belge*.

Si l'on veut élaborer une réglementation concernant la production et la consommation de cannabis, le modèle uruguayen doit donc attirer notre attention. En effet, l'Uruguay dispose d'un cadre légal relatif aux CSC depuis 2014 (Malte depuis 2021).

Une autre source d'inspiration peut être trouvée dans les règlements régionaux en Espagne, où la Navarre, le Pays basque et la Catalogne ont déjà pris des initiatives en ce sens, lesquelles ont toutefois été annulées par

leden, die uiteraard allemaal volwassen zijn en cannabis gebruiken voor recreatieve of therapeutische doeleinden.

Het model van de «*cannabis social club*» is bedacht door activisten die campagne voeren voor het legale gebruik van cannabis. Dat soort clubs zijn onder meer te vinden in Spanje, waar een juridische grijze zone bestaat waarin het kweken van cannabis voor persoonlijk gebruik is toegestaan.

Andere cannabisactivisten hebben dit model gekopieerd in verschillende landen, waaronder België. In België werden de meeste van die clubs echter opgedoekt na gerechtelijke vervolging door het openbaar ministerie.

Een paar jaar geleden waren er alleen al in het Verenigd Koninkrijk minstens zeventien «*cannabis social clubs*». De meeste van die clubs bevinden zich in landen waar er geen wettelijk kader voor zulke clubs bestaat, met uitzondering van Uruguay, waar de overheid het CSC-model heeft gedefinieerd.

Onlangs is dat ook gebeurd in Malta.

Volgens een momentopname van het CSC-landschap in België van januari 2017 waren er toen verschillende clubs met in totaal een paar honderd leden actief, bijvoorbeeld «*Trekt Uw Plant*», «*Oost West Thuis Best*» en «*le Planet Vert*».

Vandaag zijn er bijna geen actieve CSC's meer in ons land, omdat ze bijna allemaal vervolgd zijn, hetzij als criminale organisatie, hetzij als organisatie die cannabisgebruik promoot. Dat was nochtans helemaal niet het doel van die verenigingen. Integendeel, zij waren meestal degenen die contact opnamen met de lokale overheden om hun doelstellingen uit te leggen en met hen samen te werken. Het bestaan zelf van die verenigingen was trouwens legaal, aangezien ze de vorm hadden van een vzw, waarvan de oprichting werd gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*.

Als we regelgeving willen opstellen voor de productie en consumptie van cannabis, verdient het Uruguayaanse model aandacht. Uruguay heeft een wettelijk kader voor CSC's sinds 2014 (Malta sinds 2021).

Een andere inspiratiebron is te vinden in de regionale regelgeving in Spanje, waar Navarra, Baskenland en Catalonië al dergelijke initiatieven hebben genomen, die echter door de Staat zijn vernietigd. Professor

l'État. Le professeur Tom Decorte signale aussi que certains «*cannabis social clubs*» ont élaboré leur propre protocole qu'ils s'efforcent de respecter dans une forme d'autorégulation.

Au vu des expériences passées en matière d'alcool ou de tabac, l'existence d'un marché sans but lucratif est digne d'intérêt. Une entreprise qui n'est pas animée par un but de lucre sera nécessairement moins intéressée par l'augmentation de ses recettes qu'une entreprise commerciale qui a, inévitablement pour but de distribuer, en fin de course, des dividendes à ses associés.

Toutefois, ces expériences doivent également nous inviter à la vigilance. L'expérience montre que lorsqu'on laisse un «*cannabis social club*» exister sans réglementation adéquate, le phénomène est souvent très volatile et le modèle se présente sous des formes très diverses en termes d'ampleur, de fonctions, d'activités et d'objectifs. Il existe ainsi à Barcelone un CSC comptant plus de sept mille membres, parmi lesquels des touristes du cannabis qui sont accostés en rue en étant invités à acheter du cannabis, auquel cas ils doivent adhérer au club. Ce modèle s'apparente toutefois davantage à celui des *coffee shops*, comme il en existe aux Pays-Bas, qui poursuivent surtout des activités commerciales. Un manque de régulation augmente donc le risque que les CSC évoluent vers le modèle d'une entreprise commerciale ou d'une simple pharmacie. Ce faisant, ils gomment complètement un des éléments essentiels d'un CSC, à savoir l'aspect social qui vise à promouvoir une consommation raisonnable de cannabis.

3) En termes de justice et de sécurité

a) État des lieux: moyens mis en œuvre et résultats

En Belgique, les résultats des études épidémiologiques effectuées par la Santé publique et corroborés par les chiffres de la police, révèlent que le cannabis domine le marché de la drogue. À l'heure actuelle, et malgré la progression de certains produits comme la cocaïne dans certaines villes, aucun signal ne laisse présager que la situation viendrait à changer à court ou à moyen terme.

On observe également une hausse de la verbalisation dont la majorité des faits portent principalement sur la détention et le commerce de stupéfiants: en 2012, un peu plus de quarante mille faits ont été verbalisés, contre plus de soixante mille en 2019 et 2020.

Tom Decorte wijst er ook op dat sommige «*cannabis social clubs*» hun eigen protocol hebben opgesteld, dat ze proberen na te leven in een vorm van zelfregulering.

In het licht van eerdere ervaringen met alcohol en tabak is het bestaan van een markt zonder winstoogmerk onze belangstelling waard. Een onderneming die niet gedreven wordt door een winstoogmerk zal noodzakelijkerwijs minder geïnteresseerd zijn in het verhogen van zijn inkomsten dan een commerciële onderneming, die als onvermijdelijk doel heeft om aan het einde van de rit dividenden uit te kerlen aan haar aandeelhouders.

Die ervaringen moeten er ons echter ook toe aansporen waakzaam te zijn. De ervaring leert dat wanneer men een «*cannabis social club*» laat bestaan zonder adequate regulering, het fenomeen vaak zeer vluchtig is en het model zeer diverse vormen aanneemt wat betreft omvang, functies, activiteiten en doelstellingen. In Barcelona is er bijvoorbeeld een CSC met meer dan zeven duizend leden, waaronder cannabistoeristen die op straat worden aangesproken met de vraag of ze cannabis willen kopen, en die lid moeten worden van de club indien ze willen kopen. Dat model lijkt echter meer op dat van *coffeeshops*, zoals die in Nederland bestaan en die vooral commercieel gericht zijn. Een gebrek aan regulering verhoogt dus het risico dat CSC's evolueren naar het model van een commerciële onderneming of gewoon een apotheek. Daardoor gaat een van de essentiële elementen van een CSC, namelijk het sociale aspect dat gericht is op het bevorderen van een redelijk cannabisgebruik, volledig verloren.

3) Op het gebied van justitie en veiligheid

a) Stand van zaken: ingezette middelen en resultaten

In België tonen de resultaten van de epidemiologische onderzoeken die werden uitgevoerd door Volksgesondheid en die worden bevestigd door de cijfers van de politie, aan dat cannabis de drugsmarkt domineert. Op dit moment zijn er, ondanks de opmars van bepaalde producten zoals cocaïne in bepaalde steden, geen aanwijzingen dat de situatie op korte of middellange termijn zal veranderen.

Ook het aantal processen-verbaal zit in stijgende lijn, waarvan de meeste betrekking hebben op het bezit van en de handel in verdovende middelen: in 2012 werden iets meer dan veertigduizend processen-verbaal opgesteld, tegenover meer dan zestigduizend in 2019 en 2020.

Un examen plus approfondi des statistiques révèle que les trois quarts de ces faits de détention et de commerce sont liés au cannabis. Parmi les infractions liées au cannabis, 80 % concernent l'herbe et non la résine de cannabis.

De loin, l'infraction la plus souvent verbalisée en matière de cannabis est celle relative à la détention.

L'interdiction générale de la consommation de drogues laisse paradoxalement le champ libre aux organisations criminelles qui sont également capables de faire preuve d'une grande adaptabilité. Elles continueront à mettre tout en œuvre comme elles le font déjà, pour générer des profits extrêmement importants.

Leur caractère polycriminel implique que, dans l'hypothèse d'une légalisation du cannabis, les moyens policiers éventuellement récupérés devraient tout de même continuer à être investis dans la lutte contre le crime organisé.

Chaque année, la Belgique à l'instar de la France, établit une grille des prix au détail et de gros des produits stupéfiants. Dans ces deux pays, on observe une stabilité des prix hormis durant la période de la crise du Covid-19.

I. Phénomènes liés à la production et au trafic de cannabis

Le cannabis fait l'objet d'un approvisionnement diversifié dont les sources pourraient être amenées à évoluer à terme. Si la police fédérale constate une importation de cannabis en provenance des États-Unis, du Canada et d'Espagne, le marché en Belgique demeure principalement fourni par la production d'herbes de cannabis cultivées sur le territoire national.

Le trafic de cannabis entraîne des actes de violence dans les grandes villes, en particulier à Bruxelles. En matière de sécurité, sa production peut également engendrer des incendies (surcharges électriques liées au besoin d'éclairage et de ventilation), d'autant que la plupart des plantations se situent en ville et dans des appartements. Elle génère également des délits connexes tels que les vols d'eau et d'électricité dont l'équivalent de 30 millions d'euros a été détourné des réseaux électriques belges en quatre ans.

L'augmentation de la capacité de production et de quantité produite par plant entraîne une hausse très importante des actifs illégaux du crime organisé. Selon une estimation réalisée sur la base des plantations démantelées au cours d'une année, un cycle de plantation correspondrait

Als we de statistieken van dichterbij bekijken, blijkt dat driekwart van de feiten inzake bezit en handel betrekking heeft op cannabis. Wat de cannabismisdrijven betreft, daarvan heeft 80 % betrekking op wiet en niet op cannabishars.

Inzake cannabis is het vaakst geverbaliseerde misdrijf veruit het bezit ervan.

Paradoxaal genoeg geeft het algemene verbod op drugsgebruik vrij spel aan de criminelle organisaties, die ook nog eens een groot aanpassingsvermogen hebben. Ze zullen er alles aan blijven doen, zoals ze nu al doen, om enorme winsten binnen te rijven.

Dergelijke organisaties zijn vaak actief in tal van criminelle fenomenen. Als cannabis wordt gelegaliseerd, moeten alle politiemiddelen die hierdoor eventueel vrijkomen, bijgevolg toch verder worden geïnvesteerd in de strijd tegen de georganiseerde misdaad.

Elk jaar stelt België, net als Frankrijk, een tabel op met de klein- en groothandelsprijzen voor verdovende middelen. In beide landen zijn de prijzen stabiel gebleven, behalve tijdens de Covid-19-crisis.

I. Fenomenen die verband houden met de cannabisteelt en -handel

De aanvoer van cannabis is gediversifieerd en de bevoorradingssbronnen zouden in de toekomst kunnen veranderen. Hoewel de federale politie vaststelt dat er cannabis wordt ingevoerd uit de Verenigde Staten, Canada en Spanje, wordt de markt in België nog steeds hoofdzakelijk bevoorraad door de binnenlandse wietteelt.

De handel in cannabis veroorzaakt geweld in de grote steden, vooral in Brussel. Op het vlak van veiligheid kan wietteelt ook brand veroorzaken (overbelasting van het elektriciteitsnet door de behoefte aan verlichting en ventilatie), zeker omdat de meeste plantages zich in steden en appartementen bevinden. De teelt brengt ook aanverwante misdrijven met zich mee, zoals diefstal van water en elektriciteit. In vier jaar tijd werd voor 30 miljoen euro elektriciteit ontrokken aan de Belgische elektriciteitsnetwerken.

De gestegen productiecapaciteit en de per plant geproduceerde hoeveelheid leidt tot een zeer sterke toename van de illegale activa van de georganiseerde misdaad. Volgens een raming op basis van de in één jaar ontmantelde plantages zou één plantagecyclus 200 miljoen euro

à 200 millions d'euros. La possibilité d'avoir cinq cycles de production par an peut donc représenter 1 milliard d'euros de revenus potentiels pour le crime organisé.

D'autres phénomènes liés à la production et au trafic tels que les atteintes à l'environnement et la traite des êtres humains ont également été constatés.

2. Lois et circulaires, une insécurité juridique

Adoptée dans le cadre de la ratification de la Convention internationale de l'opium de 1912, la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes est votée-en s'inspirant de la législation répressive française.

Il s'agit d'une loi-cadre qui prévoit différentes peines et qui accorde de grands pouvoirs au gouvernement qui peut déterminer quelles infractions sont punissables ou non par le biais d'arrêtés royaux.

Au fil du temps, la loi connaît des évolutions que ce soit au sein même de la loi ou des arrêtés royaux. La plus importante a lieu en 2003 durant la coalition arc-en-ciel conduite par le premier ministre Guy Verhofstadt. La réflexion menée débouche sur une nouvelle approche vis-à-vis du consommateur de cannabis qui n'est plus considéré comme un criminel mais comme un individu pouvant présenter des problèmes de santé publique.

L'aspect sanitaire a ainsi pris le pas sur l'aspect pénal.

S'il est décidé de maintenir une peine pour la détention de cannabis, cette peine doit être la plus petite possible au sein du système pénal belge, et devient équivalente à celle pour l'ivresse publique, soit une simple amende de 15 à 25 euros (alors que les peines pour détention de cannabis pouvaient être jusque-là comprises entre trois mois et cinq ans d'emprisonnement).

En parallèle, la politique criminelle mise en place ne poursuit plus les consommateurs de cannabis. Si les circulaires ont évolué au fil du temps, la philosophie est toujours maintenue actuellement.

Les lois permettent aux citoyens de savoir ce qui est autorisé ou interdit tandis que les circulaires sont des directives que le procureur du Roi est libre de suivre ou

waard zijn. De mogelijkheid om vijf productiecycli per jaar te realiseren, kan dus 1 miljard euro aan potentiële inkomsten voor de georganiseerde misdaad betekenen.

Ook werden andere fenomenen vastgesteld die verband houden met de teelt en handel, zoals milieuschade en mensenhandel.

2. Wetten en omzendbrieven: rechtsonzekerheid

In het kader van de bekraftiging van het internationale opiumverdrag van 1912 werd, in navolging van de Franse repressieve wetgeving, de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, goedgekeurd.

Het gaat om een kaderwet die verschillende straffen vastlegt en de overheid ruime bevoegdheden verleent om door middel van koninklijke besluiten te bepalen welke misdrijven strafbaar zijn en welke niet.

In de loop van de tijd heeft de wet een aantal wijzigingen ondergaan, zowel in de wet zelf als in de koninklijke besluiten. De belangrijkste kwam er in 2003 onder de paars-groene coalitie van premier Guy Verhofstadt. Hierdoor ontstond een nieuwe kijk op cannabisgebruikers, die niet langer werden beschouwd als criminelen maar als mensen met problemen op het gebied van volksgezondheid.

Het gezondheidsaspect heeft daarmee de overhand gekregen op het criminale aspect.

Hoewel er beslist wordt om een straf voor het bezit van cannabis te behouden, moet deze straf de laagste zijn die mogelijk is binnen het Belgische strafrecht. Ze wordt gelijkgeschakeld met die voor openbare dronkenschap, dat wil zeggen een eenvoudige boete van 15 tot 25 euro (terwijl de straffen voor het bezit van cannabis vroeger konden variëren van drie maanden tot vijf jaar gevangenisstraf).

Tegelijkertijd worden cannabisgebruikers niet langer strafrechtelijk vervolgd. Hoewel de omzendbrieven in de loop van de jaren zijn geëvolueerd, blijft de achterliggende filosofie tot op de dag van vandaag dezelfde.

Wetten stellen burgers in staat om te weten wat is toegestaan of verboden, terwijl omzendbrieven richtlijnen zijn die de procureur des Konings vrij kan volgen of

non. Il peut ainsi décider de l'opportunité des poursuites et peut traduire une personne devant le tribunal.

La politique des poursuites du ministère public constitue donc une insécurité juridique. Concrètement, les conséquences liées à culture de plants de cannabis ne feront pas l'objet du même traitement à Arlon ou à Bruxelles.

De même, une circulaire du parquet d'Anvers dispose qu'il faut aujourd'hui proposer une transaction immédiate de 75 euros au consommateur en possession de cannabis tandis que des circulaires peuvent laisser penser, à tort, que la détention de cannabis jusque 3 grammes n'est pas punissable.

Il est vrai que les pouvoirs publics font preuve d'une certaine tolérance s'agissant de plusieurs drogues illégales dont le cannabis qui fait toutefois toujours l'objet de contrôles en rue.

Des amendes pour possession de cannabis continuent ainsi à être infligées malgré le fait que la consommation de cannabis figure au dernier rang des priorités judiciaires en raison de la politique dite «de tolérance».

Des traces de THC peuvent être détectées dans l'organisme après la dissipation des effets psychotropes. La prescription de cannabis à usage médical soulève donc la question connexe des résidus de THC chez les personnes ayant pris un médicament qui en contient.

Il en résulte de ces confusions une insécurité juridique qui s'explique par le fait que la loi n'a plus cette vertu fondamentale qui est celle de l'égalité entre tous les citoyens.

3. Nocivité et légalité, quelle corrélation?

La jeunesse, dont une très grande majorité en vient à penser que le cannabis est légal, pâtit particulièrement du manque de clarté des normes qui devraient être claires et en rapport avec la réalité sociale. Il en résulte des difficultés à parler de la consommation de cannabis avec des jeunes, *a fortiori* quand il s'agit d'une consommation problématique. Il est donc difficile dans ces conditions de faire de la prévention. Trop souvent, on a tendance à mettre l'accent sur le caractère punissable de la consommation de cannabis et sur ses conséquences néfastes, en oubliant d'apprendre aux jeunes à formuler leur propre réponse. Ce n'est pas la manière la plus judicieuse de faire de la prévention.

niet. Hij kan dus beslissen om al dan niet tot vervolging over te gaan en kan iemand voor de rechtbank dagen.

Het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie zorgt dus voor rechtsonzekerheid. Concreet worden de gevolgen van het telen van cannabisplanten niet op dezelfde manier behandeld in Aarlen als in Brussel.

Zo staat in een omzendbrief van het Antwerpse parket dat iemand die in het bezit is van cannabis voortaan een onmiddellijke dading van 75 euro moet aangeboden krijgen, terwijl sommige omzendbrieven ten onrechte kunnen suggereren dat het bezit van maximaal 3 gram cannabis niet strafbaar is.

Het klopt dat de overheid een zekere tolerantie aan de dag legt tegenover verschillende illegale drugs, waaronder cannabis, waarop echter op straat nog steeds wordt gecontroleerd.

Er worden dus nog steeds boetes opgelegd voor cannabisbezit, hoewel cannabisgebruik onderaan de gerechtelijke prioriteitenlijst staat in het kader van het zogenaamde «gedoogbeleid».

Ook nadat de psychotrope effecten zijn uitgewerkt, kunnen sporen van THC in het lichaam worden gedetecteerd. Het voorschrijven van cannabis voor medisch gebruik werpt daarom de gerelateerde vraag op van THC-residuen in mensen die een medicijn hebben ingenomen dat het bevat.

Het gevolg van deze verwarring is rechtsonzekerheid, omdat de wet niet langer aan het grondbeginsel van de gelijkheid van alle burgers beantwoordt.

3. Schadelijkheid en legaliteit: wat is het verband?

Jongeren, van wie de overgrote meerderheid is gaan geloven dat cannabis legal is, hebben vooral last van het gebrek aan duidelijke normen. De normen zouden duidelijk moeten zijn en moeten aansluiten bij de maatschappelijke realiteit. Het resultaat is dat het moeilijk is om met jongeren over cannabisgebruik te praten, vooral als dat gebruik problematisch is. Op die manier is preventie moeilijk. Te vaak ligt de nadruk op de strafbaarheid van cannabisgebruik en de schadelijke gevolgen ervan, terwijl jongeren niet leren hun eigen antwoorden te formuleren. Dit is niet de meest doordachte manier om aan preventie te doen.

Une loi-cadre et un arrêté royal désignent les produits qui sont interdits mais la raison pour laquelle certaines drogues sont légales et d'autres non demeure obscure. On pourrait légitimement formuler l'hypothèse que les drogues les plus nocives sont considérées comme illégales et les moins nocives comme légales, mais il n'en n'est rien. La distinction s'opère entre les drogues selon qu'elles sont acceptées par la société ou pas, arbitrairement et sans qu'aucune distinction ne soit faite entre les drogues en fonction de leurs effets néfastes.

Une autre explication est de nature culturelle. L'alcool a, par exemple, toujours été légal et son statut n'a, du moins en Belgique, jamais changé. Ainsi, certaines drogues, comme l'alcool et le tabac, sont légales alors que d'autres, comme le cannabis, l'ecstasy, la cocaïne, etc., sont illégales.

Il est donc essentiellement question de perception comme le démontre une étude parue en 2021 au sujet de la nocivité des drogues. Il existe encore d'autres études analogues qui toutes confirment que l'alcool et le tabac sont très nocifs pour la santé, presque autant que l'héroïne et certainement plus que le cannabis. Les drogues les moins nocives sont les champignons hallucinogènes et le LSD.

Le lien entre les drogues légales et la nocivité pour la santé publique est donc totalement absent et les études scientifiques montrent que 85 % des consommateurs de drogues illégales ne sont pas des consommateurs problématiques. Ceci relève de la méconnaissance de la nature des produits et de leur effet addictif propre. Lors d'une anesthésie pour opération médicale, un patient se voit administrer les mêmes substances chimiques que celles qu'absorbe une personne qui consomme de l'héroïne en rue, ce qui montre que de tels produits n'ont pas un effet addictif immédiat. Pour mener un débat sur la politique en matière de drogues, il faut avoir l'honnêteté de considérer les produits d'une manière objective.

Un consommateur de cannabis ne doit donc pas être assimilé à un toxicomane qui terminera forcément dans le caniveau et qui doit être confronté aux conséquences judiciaires de son acte. La transposition de cette position vis-à-vis de l'alcool est assez évocatrice: quiconque boirait un verre d'alcool pendant le repas ferait directement l'objet de poursuites judiciaires et l'on en conclurait tout de suite que l'on a affaire à une éventuelle dépendance à l'alcool (26).

Een kaderwet en een koninklijk besluit geven aan welke producten verboden zijn, maar de reden waarom sommige drugs legaal zijn en andere niet, blijft onduidelijk. Je zou kunnen veronderstellen dat de meest schadelijke drugs illegaal zijn en de minst schadelijke legaal, maar dat is dus niet het geval. Het onderscheid tussen drugs wordt namelijk gemaakt op basis van hun acceptatie in de maatschappij, willekeurig en zonder dat er enig onderscheid wordt gemaakt tussen drugs op grond van hun schadelijke effecten.

Een andere verklaring is van culturele aard. Alcohol is bijvoorbeeld altijd legaal geweest en de status ervan is, tenminste in België, nooit veranderd. Sommige drugs, zoals alcohol en tabak, zijn legaal, terwijl andere, zoals cannabis, xtc, cocaïne, enz., illegaal zijn.

Het is dus in wezen een kwestie van perceptie, zoals blijkt uit een in 2021 gepubliceerd onderzoek naar de schadelijkheid van drugs. Er bestaan nog meer vergelijkbare onderzoeken, die allemaal bevestigen dat alcohol en tabak zeer schadelijk zijn voor de gezondheid, bijna net zo schadelijk als heroïne en zeker schadelijker dan cannabis. De minst schadelijke drugs zijn paddo's en lsd.

Het verband tussen legale drugs en schadelijkheid voor de volksgezondheid is dus volledig afwezig en wetenschappelijke studies tonen aan dat 85 % van de illegale druggebruikers geen problematische gebruikers zijn. Dit komt door een gebrek aan inzicht in de aard van de producten en de verslavende werking. Wanneer een patiënt verdoofd wordt voor een medische ingreep, krijgt hij dezelfde chemische stoffen toegediend als een heroïnegebruiker op straat, wat aantoont dat dergelijke producten geen onmiddellijk verslavend effect hebben. Om een debat te voeren over het drugsbeleid moeten we wel zo eerlijk zijn om de producten op een objectieve manier onder de loep te nemen.

Een cannabisgebruiker mag dus niet worden gelijkgesteld met een drugsverslaafde die onherroepelijk in de goot belandt en de gerechtelijke gevolgen van zijn daad zal moeten dragen. De toepassing van dit standpunt op alcohol is behoorlijk veelzeggend: iedereen die een glas alcohol drinkt tijdens een maaltijd zou onmiddellijk gerechtelijk vervolgd worden, en de onmiddellijke conclusie zou zijn dat diegene mogelijk verslaafd is aan alcohol (26).

(26) Audition du 10 février 2023 – M. Peter Muyshondt, chef de corps de la zone de police locale de Rupel.

(26) Hoorzitting van 10 februari 2023 – de heer Peter Muyshondt, korpschef van de lokale politiezone Rupel.

La politique actuelle en matière de cannabis – et de drogues en général – apparaît donc comme très peu crédible et partant ne fonctionne pas. Elle manque de clarté pour le citoyen, crée de l’insécurité juridique et stigmatise le consommateur, ce qui entraîne une demande d’aide tardive de la part de certains usagers (27).

Il y a un risque de «générations perdues» de personnes qui ne sont jamais entrées dans le système de soins et qui finissent en prison. S’il existe bien des mesures de sursis et d’autres peines alternatives dont les consommateurs peuvent bénéficier, le risque que les sursis ou mesures de faveur soient levés et que des peines de prison de plusieurs années doivent être purgées est bien réel.

4. L'équilibre entre répression et prévention?

L’approche ne doit pas être unique en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants. Il faut une politique répressive, mais il faut également une approche de prévention et de santé publique. Or, la consommation de cannabis, à l’inverse de ce qu’elle devrait être, est considérée davantage comme un problème de criminalité que comme un problème de santé. D’ailleurs, en Belgique, la police fédérale ne fait plus de prévention de la consommation depuis au moins une quinzaine d’années. En revanche, elle fait de la prévention du crime.

Cependant, on ne résout pas un problème de santé par une interdiction.

Il y a lieu d’émettre de sérieux doutes quant à l’efficacité du système pénal pour répondre à un problème de santé publique. Le système pénal actuel stigmatise le consommateur pour l’usage de ces substances. En revanche, celui-ci doit être sanctionné, soumis à une forte amende ou emprisonné pour les effets secondaires et les comportements indésirables dus à la consommation de cannabis (vol, violence, etc.).

Il s’agit donc de mettre en place des législations adaptées, en maintenant une vigilance particulière quant à la compréhension du système et des peines ainsi que de l’égalité de traitement entre les citoyens et ce, afin de lutter contre toute forme d’insécurité juridique.

Enfin, il faut renforcer et recentrer la lutte contre le trafic de stupéfiants en s’attaquant aux grands trafiquants. La production et le commerce illégaux de cannabis, quant à eux, doivent être traités par le biais de processus de contraventionnalisation, de pénalisation voire de

Het huidige beleid inzake cannabis – en drugs in het algemeen – komt dan ook weinig geloofwaardig over en werkt bijgevolg niet. Het is niet duidelijk voor de burger, creëert rechtsonzekerheid en stigmatiseert gebruikers, waardoor sommige gebruikers te laat hulp zoeken (27).

Er dreigt een «verloren generatie» te ontstaan van mensen die nooit in het zorgsysteem zijn terechtgekomen en in de gevangenis belanden. Hoewel drugsgebruikers opschorting van straf en andere alternatieve straffen kunnen krijgen, bestaat er een reëel risico dat de opschorting en de andere gunstmaatregelen worden opgeheven en dat er gevangenisstraffen van meerdere jaren moeten worden uitgezet.

4. Een evenwicht tussen repressie en preventie?

Er bestaat niet één manier om drugshandel te bestrijden. Een repressief beleid is nodig, maar ook een aanpak op het vlak van preventie en volksgezondheid. Cannabisgebruik wordt, in tegenstelling tot wat het zou moeten zijn, meer gezien als een misdaadprobleem dan als een gezondheidsprobleem. Bovendien houdt de federale politie zich in België al minstens vijftien jaar niet meer bezig met de preventie van cannabisgebruik. In plaats daarvan houdt ze zich bezig met misdaadpreventie.

Een verbod is echter geen oplossing voor een gezondheidsprobleem.

Er bestaat ernstige twijfel over de effectiviteit van het strafrechtelijke systeem als oplossing voor een probleem van volksgezondheid. Het bestaande strafrechtelijke systeem stigmatiseert de gebruiker vanwege zijn drugsgebruik. Hij moet daarentegen gestraft, zwaar beboet of opgesloten worden voor de neveneffecten en het ongewenste gedrag dat wordt veroorzaakt door cannabisgebruik (diefstal, geweld, enz.).

Het gaat er dus om een aangepaste wetgeving in te voeren, en er in het bijzonder op te letten dat het hele systeem en de straffen goed begrepen worden en dat de burgers gelijk behandeld worden, om alle vormen van rechtsonzekerheid te voorkomen.

Ten slotte moet de strijd tegen drugshandel worden opgevoerd en geheroriënteerd door de grote dealers aan te pakken. De illegale productie van en handel in cannabis moeten worden aangepakt met contraventionnalisering, penalisering en zelfs criminalisering. Dit laatste heeft

(27) Audition du 17 mars 2023 – M. Cis Dewaele, chercheur *Equality/Research Collective* à la HOGENT.

(27) Hoorzitting van 17 maart 2023 – De heer Cis Dewaele, onderzoeker *Equality/Research Collective* HOGENT.

criminalisation. Ce dernier aspect concerne également d'autres faits du crime organisé tels que les règlements de compte.

5. La prévention du crime

Le marché des stupéfiants a connu de grands bouleversements (délocalisation de la production et changement dans les capacités de gestion et de production), ce qui a eu des répercussions sur l'équilibre général des grands groupes criminels opérationnels, sans pour autant empêcher ceux-ci dans leurs activités. De nouvelles organisations criminelles très puissantes ont vu le jour dans de nombreux pays, y compris en Belgique et aux Pays-Bas. Ces groupes criminels organisés ont désormais des interconnexions et se caractérisent par une puissance et une détermination, ce qui entraîne des problèmes d'une tout autre nature que la gestion d'un *go fast* ou d'un *go slow* pour la distribution des produits.

La contribution de la police fédérale doit donc s'inscrire dans un contexte national et international.

Son approche intégrale signifie qu'elle s'attaque à l'ensemble des aspects d'un phénomène (par exemple, aux routes, aux *modi operandi*, au matériel utilisé, au volet financier, etc.) et que pour cela, elle déploie son action sur les différentes types d'interventions, à savoir l'information, le contrôle, les enquêtes et le suivi en vue de développer une image stratégique, tactique et opérationnelle du phénomène.

L'approche intégrée nécessite de travailler avec différentes composantes dont la police administrative qui offre son appui sur le terrain et qui exécute des missions de première ligne, la police des chemins de fer, la police des autoroutes qui est responsable sur certains terrains ou sur certaines voies de communication, la police judiciaire fédérale, les polices judiciaires fédérales d'arrondissement et les services du commissaire général.

En matière de drogues illicites, la police fédérale collabore avec un ensemble de partenaires externes au niveau national: les autorités judiciaires fédérales et locales, le Collège des procureurs généraux, la cellule générale de Politique drogue, les douanes, Sciensano et l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé, l'Institut national de criminalistique et de criminologie, le secteur privé, la protection civile et les Régions dans le cadre du suivi et du contrôle des cultures de chanvre.

Des collaborations se déroulent également au niveau européen et international avec Europol, Interpol, Frontex, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime,

ook betrekking op andere aspecten van de georganiseerde misdaad, zoals afrekeningen in het drugsmilieu.

5. Misdaadpreventie

De drugsmarkt heeft grote veranderingen ondergaan (verplaatsing van de productie en wijzigingen in de beheers- en productiecapaciteiten), die hun weerslag hebben gehad op het algemene evenwicht van de grote operationele criminale bendes, zonder hen echter te beletten hun activiteiten voort te zetten. In vele landen, waaronder België en Nederland, zijn zeer machtige nieuwe criminale organisaties ontstaan. Deze georganiseerde bendes zijn nu onderling verbonden en zijn machtig en vastberaden, wat leidt tot problemen van een heel andere aard dan het beheer van een *go fast* of *go slow* voor de distributie van de producten.

De bijdrage van de federale politie moet dus in een nationale en internationale context worden gezien.

Haar integrale aanpak houdt in dat ze alle aspecten van een fenomeen aanpakt (bijvoorbeeld de routes, de *modi operandi*, het gebruikte materiaal, de financiële aspecten, enz.) en dat ze daarbij haar optreden over de verschillende soorten interventies uitstrekkt, namelijk opsporing, controle, onderzoek en toezicht, om een strategisch, tactisch en operationeel beeld van het fenomeen te ontwikkelen.

De geïntegreerde aanpak vereist samenwerking met verschillende componenten, waaronder de bestuurlijke politie, die ondersteuning biedt op het terrein en eerstelijnstaken uitvoert, de spoorwegpolitie, de snelwegpolitie, die verantwoordelijk is voor bepaalde zones of wegen, de federale gerechtelijke politie, de federale gerechtelijke politie van de arrondissementen en de diensten van de commissaris-generaal.

Inzake drugs werkt de federale politie op nationaal niveau samen met een reeks externe partners: het federale en lokale gerecht, het College van procureurs-generaal, de algemene cel Drugsbeleid, de douane, Sciensano en het Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten, het Nationaal Instituut voor forensische criminalistiek en criminologie, de privésector, de civiele bescherming en de Gewesten in het kader van het toezicht op en de controle van hennepplanten.

Er wordt ook op Europees en internationaal niveau samengewerkt met Europol, Interpol, Frontex, het VN-Bureau voor drugs en criminaliteit, het Europees

l’Observatoire européen des drogues et des toxicomanies devenu aujourd’hui l’Agence européenne des drogues (EUDA), la Commission européenne et Eurojust.

6. L’offre et la demande

Une politique de prohibition se traduit généralement par une baisse de la quantité, une diminution de la qualité et une augmentation des prix.

En matière de stupéfiants, trois événements inverses se produisent:

- un accroissement des quantités;
- une augmentation de la qualité (en termes de concentration des produits, d’effets très nocifs sur la santé et notamment sur la mortalité des usagers);
- une baisse des prix.

De plus, la prohibition passée de l’alcool a démontré que les organisations criminelles vendaient de l’alcool frelaté et avaient tendance à écouter des alcools plus forts car plus rentables. Aujourd’hui, cette situation est comparable avec les stupéfiants qui présentent des taux de THC de plus en plus élevés et de moindre qualité.

Si l’on ne traite pas la demande et que l’on maintient une pression significative sur l’offre, la demande constituera un appel d’air pour le crime organisé qui continuera à vouloir l’alimenter. Il faut donc trouver le bon équilibre avec une approche cohérente, coordonnée et non répressive de la demande.

Avec une législation adéquate, il y aurait peu de chance que la légalisation du cannabis produise un appel d’air.

En ce qui concerne l’offre, il faut réprimer et assécher les réseaux de vente. Toutefois, lorsqu’un réseau de trafiquants est arrêté, un nouveau réseau prend sa place ou un réseau préexistant augmente ses parts de marché.

La légalisation offrirait en outre la possibilité de mener une politique en la matière, comme c’est le cas pour l’alcool et le tabac sans que cela ne fasse disparaître complètement les réseaux.

En matière de cigarettes et d’alcool, un trafic subsiste principalement à des fins d’évasion fiscale et non de modification du produit. Une distribution contrôlée a deux avantages: elle permet de réduire les effets néfastes

Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, dat nu het Europees Drugsagentschap (EUDA) is geworden, de Europese Commissie en Eurojust.

6. Vraag en aanbod

Een verbodsbeleid leidt meestal tot een daling van de kwantiteit en de kwaliteit en een stijging van de prijzen.

Wat drugs betreft, gebeurt het omgekeerde:

- de hoeveelheden nemen toe;
- de kwaliteit neemt toe (op het vlak van de concentratie van de producten, met heel schadelijke gevolgen voor de gezondheid en met name de mortaliteit van de gebruikers);
- de prijzen zakken.

In het verleden heeft het alcoholverbod bovendien aangegetoond dat criminale organisaties nagemaakte alcohol verkochten en de neiging hadden om sterkere alcohol te verkopen omdat dit rendabeler was. Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie waarin drugs steeds hogere THC-gehaltes bevatten, van mindere kwaliteit.

Als we niets doen aan de vraag en de druk op het aanbod hoog houden, zal de vraag een aanzuigeffect hebben voor de georganiseerde misdaad, die ze zal willen blijven voeden. We moeten dus het juiste evenwicht vinden met een samenhangende, gecoördineerde, niet-repressieve aanpak van de vraag.

Met de juiste wetgeving is de kans klein dat het legaliseren van cannabis een aanzuigeffect zal veroorzaken.

Wat het aanbod betreft, moeten verkoopnetwerken worden aangepakt en opgedroogd. Maar als een dealersnetwerk wordt opgerold, komt er een nieuw netwerk voor in de plaats of vergroot een bestaand netwerk zijn marktaandeel.

Legalisering zou het ook mogelijk maken om op dit gebied een beleid te voeren, zoals voor alcohol en tabak, zonder dat de netwerken volledig worden uitgeschakeld.

Sigaretten en alcohol worden nog steeds illegaal verhandeld, vooral om belasting te ontduiken en niet om het product te wijzigen. Gecontroleerde distributie heeft twee voordelen: het vermindert de schadelijke gevolgen

sur la santé du consommateur et de lutter contre les produits falsifiés.

Les produits falsifiés peuvent être classés en trois catégories:

- les «vrais faux»: il s’agit de vrais produits qui sont sortis du circuit de distribution traditionnel;
- les «faux vrais»: il s’agit de faux produits qui arrivent dans des vrais réseaux de distribution; à noter que certaines entreprises organisent des marchés parallèles afin d’afficher leur résistance vis-à-vis de la certification du lieu de production et du réseau de distribution ainsi que des conditions de taxation;
- les «faux faux»: il s’agit de produits particulièrement dangereux qui contournent à la fois les brevets et la taxation et qui mettent en danger la santé des consommateurs.

Si l’utilisation de méthodes telles que celles mises en place pour l’alcool, le tabac et les médicaments est envisageable, il convient d’organiser un circuit de distribution et de contrôle ainsi qu’un système de taxation, qui soient intelligibles et intelligents.

Le consommateur de cannabis doit être traité comme un consommateur d’alcool ou de tabac à condition que sa consommation n’ait pas des effets sur qui que ce soit d’autre que le consommateur lui-même. Aussi, il faut une régulation du marché, un contrôle des réseaux de production et de distribution, et éventuellement une taxation ou une décapitalisation.

Cela impliquerait la mise en place d’un système de vente et de distribution contrôlées à but lucratif et la mise en œuvre d’une répression en cas de répercussions négatives sur la société, à l’instar de ce qui existe pour l’alcool ou tout comportement posant problème à la société. Un tel système de vente aurait pour conséquence que les réseaux de vente clandestins n’auraient plus de raison d’être étant donné que des magasins vendront des produits qui auront été contrôlés sanitairement au préalable.

7. Légaliser, régulariser, commercialiser, quelles différences?

Il arrive trop souvent que la légalisation des drogues soit perçue d’emblée comme un moyen de commercialiser et de promouvoir celles-ci. Or la légalisation est un processus visant à faire en sorte que ce qui est illégal aujourd’hui devienne légal sous certaines conditions,

voor de gezondheid van de consument en het houdt vervalste producten tegen.

Vervalste producten kunnen in drie categorieën worden ondergebracht:

- «echt vals»: dit zijn echte producten die uit het traditionele distributiecircuit gehaald zijn;
- «vals echt»: valse producten die in de echte distributiecircuits terechtkomen; wij merken op dat sommige ondernemingen parallelle markten organiseren als gebaar van verzet tegen de certificering van de plaats van productie en van het distributienetwerk en tegen de belastingheffingen;
- «vals vals»: bijzonder gevarenlijke producten die zowel de brevetten als de belastingen omzeilen en het leven van de gebruikers in gevaar brengen.

Om methodes zoals die bestaan voor alcohol, tabak en geneesmiddelen te kunnen toepassen, moeten er een distributie- en controlecircuit en een belastingsysteem op poten worden gezet, die begrijpelijk en slim zijn.

De cannabisgebruiker moet worden behandeld als een gebruiker van alcohol of tabak, op voorwaarde dat zijn gebruik geen gevolgen heeft voor anderen dan hijzelf. Ook moet er een marktregulering komen, een controle op de productie- en distributienetwerken en eventueel een belasting of dekapitalisatie.

Dit zou inhouden dat er een systeem van gecontroleerde, winstgevende verkoop en distributie wordt opgezet, samen met repressieve maatregelen in geval van negatieve gevolgen voor de samenleving, zoals die bestaan voor alcohol of voor elk problematisch maatschappelijk gedrag. Het gevolg van zo’n verkoopsysteem zou zijn dat illegale verkoopnetwerken geen reden van bestaan meer zouden hebben, omdat winkels nu zouden instaan voor de verkoop van dergelijke producten, die eerst aan een gezondheidscontrole zouden worden onderworpen.

7. Legaliseren, regulariseren, commercialiseren: wat zijn de verschillen?

Maar al te vaak wordt legalisering van drugs afgedaan als een middel om ze te verhandelen en te promoten. Legalisering is echter een proces dat ervoor moet zorgen dat wat nu illegaal is, onder bepaalde voorwaarden legaal wordt, met het oog op regulering, controle en

et ce en vue de réglementer, de contrôler et de mener une politique en la matière. Cela est impossible à réaliser lorsque les choses demeurent dans la sphère de l'illégalité et que la violence et l'intimidation y règnent en maîtres.

Toutefois, la légalisation n'implique pas la disparition immédiate de tous les effets néfastes de la consommation de drogues d'autant qu'aucun modèle n'est infaillible. Il n'en faut pas moins oser prôner une politique alternative qui ne soit pas prohibitionniste et qui autorise une adaptation, à échéances régulières, de la liste des substances interdites. Cela implique qu'il faut examiner la manière dont on peut réguler et contrôler l'usage des drogues, une politique bien plus difficile à mettre en œuvre que la politique fondée exclusivement sur des interdictions. De nombreux travaux scientifiques ont déjà été réalisés à ce sujet et certaines organisations ont conseillé des pays comme le Canada et l'Uruguay dans la réorientation de leur politique en matière de cannabis.

Pour être judicieuse, la politique en matière de drogues doit reposer sur les cinq piliers suivants (28):

1. la politique doit être cohérente et scientifiquement étayée;
2. elle doit aussi être humaine, c'est-à-dire fondée sur les droits humains. L'expérience montre que la criminalisation n'aide pas le consommateur individuel;
3. elle doit être ambitieuse, ce qui implique qu'elle doit tendre à la réalisation des deux objectifs précités. C'est un aspect que l'on peut vérifier au moyen d'indicateurs mesurables en permanence. Les quantités de drogues illégales interceptées ne sont pas un bon indicateur de l'efficacité de la politique en matière de drogues. Il est, dans le meilleur des cas, le résultat de l'action de la police;
4. la politique doit être juste, ce qui veut dire qu'elle doit garantir la sécurité juridique. Ce n'est pas le cas aujourd'hui pour ce qui concerne la consommation de cannabis étant donné que la situation varie fortement selon l'arrondissement judiciaire dans lequel on se trouve et les priorités qui y ont été fixées;
5. la politique doit être globale, ce qui veut dire qu'elle doit combiner la prévention, les soins, la réduction des dommages et la répression. Tous ces aspects sont importants mais c'est la prévention qui prime: si

beleidsvoering. Dit is onmogelijk te bereiken als zaken illegaal blijven en geweld en intimidatie hoogtij vieren.

Legalisering betekent echter niet dat alle schadelijke effecten van drugsgebruik onmiddellijk verdwijnen, vooral omdat geen enkel model onfeilbaar is. Toch moeten we durven pleiten voor een alternatief beleid dat niet prohibitionistisch is en waarbij de lijst van verboden stoffen geregeld kan worden aangepast. Dit betekent dat we moeten onderzoeken op welke manier drugsgebruik kan worden gereguleerd en gecontroleerd, een beleid dat veel moeilijker uit te voeren is dan een beleid dat uitsluitend gebaseerd is op een verbod. Er is al veel wetenschappelijk werk verricht over dit onderwerp en een aantal organisaties hebben landen als Canada en Uruguay geadviseerd over het heroriënteren van hun cannabisbeleid.

Een goed drugsbeleid moet gebaseerd zijn op de volgende vijf pijlers (28):

1. het beleid moet coherent en wetenschappelijk onderbouwd zijn;
2. het moet ook humaan zijn, dat wil zeggen gebaseerd op mensenrechten. De ervaring leert dat criminalisering de individuele consument niet helpt;
3. het moet ambitieus zijn, wat betekent dat het gericht moet zijn op het bereiken van de twee bovengenoemde doelstellingen. Dit is een aspect dat kan worden gecontroleerd aan de hand van indicatoren die voortdurend kunnen worden gemeten. De onderschepte hoeveelheden illegale drugs zijn geen goede indicator voor de doeltreffendheid van het drugsbeleid. Het is in het beste geval het resultaat van politieoptreden;
4. het beleid moet rechtvaardig zijn, wat betekent dat het de rechtszekerheid moet waarborgen. Dit is momenteel niet het geval als het gaat om cannabisgebruik, aangezien de situatie sterk varieert afhankelijk van het gerechtelijk arrondissement waarin men zich bevindt en de prioriteiten die er zijn vastgesteld;
5. het beleid moet alomvattend zijn, wat betekent dat het preventie, zorg, schadebeperking en repressie moet combineren. Al deze aspecten zijn belangrijk, maar preventie heeft voorrang: als we ook maar één

(28) Audition du 17 mars 2023 – M. Cis Dewaele, chercheur *Equality/Research Collective* à la HOGENT.

(28) Hoorzitting van 17 maart 2023 – De heer Cis Dewaele, onderzoeker *Equality/Research Collective* aan de HOGENT.

l'on peut éviter ne serait-ce qu'à une seule personne de consommer de la drogue, on considère que c'est déjà une victoire. La prévention doit donc bénéficier du budget le plus élevé. La dispensation de soins reste évidemment nécessaire lorsque la situation se dégrade. En outre, il faut réduire les dommages chez les personnes que l'on ne parvient plus à soigner convenablement. Enfin, il doit aussi être possible de sanctionner quiconque ne respecte pas les règles d'un marché régulé.

Selon le professeur Kopp, la régulation, à l'instar de celle du tabac, est assortie d'un certain nombre de règles et dépasse la simple légalisation: les pouvoirs publics peuvent imposer des règles toujours plus strictes en matière de publicité et de vente, par exemple pour les mineurs. Il en va de même pour l'alcool, pour lequel les règles actuelles ne vont pas assez loin.

De même, pour lui, la publicité pour les drogues doit être proscrite d'autant que la commercialisation ne servirait pas l'intérêt général. L'exemple du système nord-américain qui ne fonctionne pas correctement montre qu'il ne serait donc pas judicieux d'abandonner la vente de substances euphorisantes, comme les drogues, au marché libre et de permettre ainsi à certains acteurs de s'enrichir.

Chaque drogue présente en effet des dangers, et c'est le cas aussi pour le cannabis. Les effets néfastes sur la santé sont bien réels et il y a toujours un risque de dépendance. C'est d'ailleurs le cas aussi pour l'alcool. Il n'en reste pas moins que chaque drogue présente, pour le consommateur, un aspect positif, sinon personne n'en consommerait. Un modèle possible pour la vente de cannabis pourrait être, par exemple, le modèle du «*cannabis social club*», le principe étant que la vente est confiée à une ASBL et qu'aucun bénéfice n'est réalisé. De plus, les pouvoirs publics peuvent contrôler la qualité et savent qui est membre de l'ASBL grâce à une comptabilité transparente.

persoon kunnen weerhouden van drugsgebruik, beschouwen we dat als een overwinning op zich. Preventie moet daarom het hoogste budget krijgen. Natuurlijk blijft zorgverlening noodzakelijk als de situatie verslechtert. Daarnaast moeten we de schade beperken bij mensen die niet meer goed behandeld kunnen worden. Tot slot moet iedereen die de regels van een gereguleerde markt niet respecteert, gestraft kunnen worden.

Volgens professor Kopp gaat de regulering, zoals die voor tabak, gepaard met een bepaald aantal regels en gaat verder dan legalisering alleen: de overheid kan steeds strengere regels opleggen voor reclame en verkoop, bijvoorbeeld voor minderjarigen. Hetzelfde geldt voor alcohol, waarvoor de huidige regels niet voldoende gaan.

Voor hem zou reclame voor drugs zou verboden moeten worden, vooral omdat commercialisering het algemeen belang niet zou dienen. Het voorbeeld van het Noord-Amerikaanse systeem, dat niet goed werkt, laat zien dat het niet verstandig is om de verkoop van roesmiddelen, zoals drugs, aan de vrije markt over te laten en zo bepaalde actoren in staat te stellen zichzelf te verrijken.

Elke drug houdt gevaren in en cannabis is daarop geen uitzondering. De schadelijke gevolgen voor de gezondheid zijn zeer reëel en er is altijd een risico op verslaving. Hetzelfde geldt voor alcohol. Dat neemt niet weg dat elke drug een positief aspect heeft voor de gebruiker, anders zou niemand drugs gebruiken. Een mogelijk model voor de verkoop van cannabis zou bijvoorbeeld het model van de «*cannabis social club*» kunnen zijn, waarbij de verkoop wordt toevertrouwd aan een vzw en er geen winst wordt gemaakt. Bovendien kan de overheid de kwaliteit controleren en weten wie lid is van de vzw dankzij een transparante boekhouding.

b) Résultats dans le reste du monde

À l'échelle internationale, des discussions ont eu lieu à la Commission des stupéfiants aux Nations unies. La Belgique, pays progressiste dans ce domaine avec les Pays-Bas, le Brésil, le Canada, la Suisse et le Grand-Duché de Luxembourg ont manifesté un désir de réforme afin de considérer le consommateur de cannabis non pas comme un délinquant mais devant plutôt faire l'objet d'une approche médicale et non policière ou pénale.

D'un point de vue philosophique, moral et politique, il est du devoir de l'État, dans un cas de problème de santé publique, que le premier point de contact soit un assistant social, un infirmier ou un médecin et non pas un policier.

Les États-Unis se sont farouchement opposés à une telle approche.

I. Les États-Unis

Les États-Unis sont toutefois un pays de contrastes et d'extrêmes et il existe une différence de réglementation à l'intérieur des États-Unis. Ainsi, le Colorado qui a été l'un des premiers États à légaliser le cannabis bénéficie d'une grande attention médiatique. La vision retenue par cet État est extrêmement mercantile. L'objectif est de laisser des entreprises privées gagner de l'argent et de générer des recettes publiques par le biais des taxes.

C'est pourquoi il serait intéressant d'examiner la situation dans d'autres États des États-Unis, qui ont élaboré des réglementations très différentes, fondées sur une tout autre philosophie.

Une demande très forte pour une régulation est exprimée notamment lors des référendums à l'occasion desquels la population s'exprime majoritairement en faveur d'un dispositif régulé qui s'accompagne d'un contrôle de la production et de la vente. Cependant, dans les États américains qui ont autorisé la distribution de produits stupéfiants à usage médical et/ou à usage récréatif, le système de régulation fonctionne plutôt mal au regard de la prise de contrôle des grandes organisations criminelles des petites exploitations et des réseaux de distribution.

b) Resultaten wereldwijd

Op internationaal niveau vonden er besprekingen plaats in de *Commission on Narcotic Drugs* van de Verenigde Naties. België, een progressief land op dit gebied, heeft samen met Nederland, Brazilië, Canada, Zwitserland en het Groothertogdom Luxemburg de wens geuit om een hervorming door te voeren waarbij cannabisgebruikers niet als delinquenten worden beschouwd, maar veeleer een medische behandeling krijgen, in plaats van door de politie of het strafrechtelijke systeem te worden aangepakt.

Vanuit filosofisch, moreel en politiek oogpunt dient de Staat, bij een volksgezondheidsprobleem, ervoor te zorgen dat een maatschappelijk werker, verpleegkundige of arts het eerste aanspreekpunt is en niet een politieagent.

De Verenigde Staten hebben zich hevig verzet tegen deze aanpak.

I. De Verenigde Staten

De Verenigde Staten zijn echter een land van contrasten en extremen en de regelgeving binnen de Verenigde Staten verschilt. Colorado bijvoorbeeld, dat als een van de eerste Staten cannabis legaliseerde, krijgt veel media-aandacht. De visie van deze Staat is extreem marktgericht. Het is de bedoeling dat privébedrijven geld verdienen en dat er overheidsinkomsten worden gegenereerd via belastingen.

Daarom zou het interessant zijn om de situatie in andere Amerikaanse Staten na te gaan, waar een heel andere regelgeving werd uitgewerkt op basis van een heel andere filosofie.

Er is een zeer sterke vraag naar regulering, meer bepaald in opiniepeilingen, waarbij de meerderheid van de bevolking voorstander is van een geregeuleerd systeem met controles op de productie en verkoop. In de Amerikaanse Staten waar verdovende middelen voor medisch en/of recreatief gebruik toegestaan zijn, werkt het reguleringssysteem echter niet zo best, aangezien grote criminale organisaties controle krijgen over de kleinschalige producenten en de distributienetwerken.

Quatre États fédérés des États-Unis ont non seulement diminué la peine pour détention de cannabis, mais ont réglementé le cannabis. Un système de licences a été mis en place dans lequel des droits sont octroyés à des personnes en vue de pouvoir cultiver et vendre le cannabis de manière régulière.

Quelques pays d'Amérique du Sud et le Canada ont aussi adopté un modèle de réglementation du cannabis.

La population mais également des prestataires de soins qui sont confrontés quotidiennement à cette problématique, s'interrogent de plus en plus sur le bien-fondé d'une interdiction du cannabis et sont de plus en plus favorables à une légalisation. Les chiffres relatifs à la consommation de cannabis chez les jeunes montrent aussi qu'il ne s'agit plus d'un groupe marginal. La régulation, en revanche, est un aspect qui est rarement abordé.

Aussi, on constate une difficulté à maîtriser la forte augmentation de la consommation de produits stupéfiants essentiellement de type cannabinoïde, mais aussi une révolution dans l'usage de la cocaïne qui est en train de «se démocratiser», sans oublier l'apparition de manière rapide et répétée de produits encore plus nocifs de type MDMA ou de synthèse.

2. La France

La position de la France n'est pas celle d'une légalisation, ni celle d'une distinction entre drogue dure et drogue douce. C'est pourquoi la France a des textes législatifs essentiellement répressifs qui ont perdu de vue la problématique médico-sociale.

Entre 1850 et les années 1970, la France a hésité entre être ou ne pas être un «*dealer*». La Régie française de l'opium en Indochine a été installée comme étant un élément très important de construction des finances publiques nationales et le ministre du Budget de l'époque venait devant le Sénat français expliquer qu'il fallait continuer dans cette voie et ne pas réglementer. Les médecins élus en tant que parlementaires estimaient, quant à eux, qu'il fallait réglementer pour des raisons médicales et, dans une moindre mesure, pour des raisons pénales. La confusion générale sur la nature du sujet stupéfiant et sur la nature du consommateur ou du *dealer*-consommateur a toujours été au centre d'immenses controverses.

La loi de 1924 correspond à une vision du monde qui se reflète dès le titre puisque le texte traite autant des

Vier Amerikaanse Staten hebben niet alleen de straf voor cannabisbezit verlaagd, maar hebben cannabis ook gereguleerd. Er werd een licentiesysteem ingevoerd waarbij rechten worden verleend aan personen om op geregelde basis cannabis te kweken en te verkopen.

Sommige Zuid-Amerikaanse landen en Canada hebben ook een regulering voor cannabis goedgekeurd.

Niet alleen de bevolking, maar ook zorgverleners die dagelijks te maken hebben met dit probleem, vragen zich hoe langer hoe meer af of een verbod op cannabis gegrond is en zijn legalisering steeds meer genegen. Uit cijfers over cannabisgebruik bij jongeren blijkt dat het niet langer om een marginale groep gaat. Regulering is daarentegen een aspect dat zelden besproken wordt.

De sterke stijging van het gebruik van verdovende middelen, voornamelijk van het cannabinoïde type, blijkt moeilijk onder controle te houden. Daarnaast vindt er een revolutie plaats in het cocaïnegebruik dat «democratischer» aan het worden is. Ook de snelle en herhaalde opkomst van nog schadelijkere producten van het MDMA- of synthetische type mag niet uit het oog verloren worden.

2. Frankrijk

Frankrijk beoogt geen legalisering, noch een onderscheid tussen hard- en softdrugs. Daarom heeft Frankrijk in essentie een represieve wetgeving zonder aandacht voor het medisch-sociale aspect.

Tussen 1850 en de jaren 1970 twijfelde Frankrijk of het al dan niet een *dealer* zou worden. De «*Régie française de l'opium en Indochine*» werd opgericht als een zeer belangrijk element in de opbouw van de nationale overheidsfinanciën en de toenmalige minister van Begroting kwam voor de Franse Senaat uitleggen dat deze gang van zaken noodzakelijk was en reguleren niet nodig. De artsen die als parlementslid waren verkozen daarentegen, vonden dat regulering noodzakelijk was om medische en – in mindere mate – om strafrechtelijke redenen. De algemene verwarring over de aard van verdovende middelen en de aard van de gebruiker of *dealer*-gebruiker was altijd het middelpunt van een enorme controverse.

De wet van 1924 past in een visie van de wereld die weerspiegelt wordt in de titel aangezien de tekst zowel

produits soporifiques que des produits stupéfiants. Cette vision est née dans le contexte particulier des guerres de l'opium et en France, elle s'est développée dans la période de l'après-Première Guerre mondiale. Un très grand nombre de soldats ont été traités avec des produits stupéfiants sans que ne soit véritablement opérée une différence entre malades et consommateurs.

La Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives a été créée en 1982 et est placée sous l'autorité du Premier ministre français.

Elle anime et coordonne l'action du gouvernement en matière de lutte contre les conduites addictives. Elle élabore à ce titre les stratégies de mobilisation contre les addictions et elle veille à leur mise en œuvre.

Pour répondre aux questions relatives à la prévention, la France est pourvue d'un Fonds de lutte contre les addictions qui a été créé en 2018 et qui est doté de plus de 120 millions d'euros chaque année pour renforcer la prévention et la recherche sur les conduites addictives. Le Fonds de lutte contre les addictions permet de promouvoir des actions au plus près des populations et de leurs besoins, répondant aux priorités des plans nationaux de prévention et de mobilisation contre les addictions.

La France s'est dotée d'un plan national de lutte contre les trafics en 2019. Les cinquante-cinq mesures de ce plan sont globales, elles ne concernent pas seulement la lutte contre les flux de produits stupéfiants. Elles portent bien sûr sur la lutte contre les flux de produits mais également sur la lutte contre le blanchiment d'argent et la saisie des avoirs criminels. Ces derniers aspects sont essentiels dans la conduite d'une politique qui soit la plus efficace possible.

Le gouvernement a adopté, le 9 mars 2023, la nouvelle stratégie interministérielle de mobilisation contre les conduites addictives pour les cinq prochaines années. Elle donne un cadre stratégique de l'action pour les années à venir et elle sera complétée de plans et de programmes opérationnels tant au niveau national qu'au niveau local. Ces plans seront établis en concertation avec les professionnels et les partenaires locaux.

En ce qui concerne le cannabis, 29 % des jeunes de dix-sept ans ont déjà fumé du cannabis en 2022 contre 39,1 % en 2017; 3,8 % des jeunes de dix-sept ans déclarent avoir un usage régulier en 2022 contre 7,2 % en 2017. Il s'agit donc de baisses significatives qui se vérifient également auprès des collégiens.

over slaapmiddelen als over verdovende middelen gaat. Die visie is ontstaan in de bijzondere context van de opiumoorlogen en in Frankrijk kreeg ze vorm in de periode na de Eerste Wereldoorlog. Een zeer groot aantal soldaten werd behandeld met verdovende middelen zonder dat er echt een onderscheid werd gemaakt tussen zieken en gebruikers.

De «*Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives*» werd in 1982 opgericht en kwam onder het gezag van de Franse eerste minister.

Zij stuurt en coördineert het overheidsbeleid met betrekking tot de bestrijding van verslaving, stelt strategieën vast om verslaving tegen te gaan en houdt toezicht op de uitvoering ervan.

Om kwesties inzake preventie aan te pakken, heeft Frankrijk een «*Fonds de lutte contre les addictions*», dat in 2018 werd opgericht en jaarlijks meer dan 120 miljoen euro ter beschikking heeft om preventie van en onderzoek naar verslaving te versterken. Dankzij het «*Fonds de lutte contre les addictions*» kunnen initiatieven worden aangemoedigd die zo nauw mogelijk aansluiten bij de doelgroepen en hun behoeften en die in overeenstemming zijn met de prioriteiten van de nationale preventie- en mobilisatieplannen tegen verslaving.

Frankrijk heeft in 2019 een nationaal plan tegen illegale handel opgesteld. De vijfenvijftig maatregelen van dit plan zijn algemeen en hebben niet alleen betrekking op de strijd tegen de drugshandel, maar ook op de strijd tegen het witwassen van geld en de inbeslagname van crimineel vermogen. De laatstgenoemde aspecten zijn essentieel om een zo efficiënt mogelijk beleid te kunnen voeren.

Op 9 maart 2023 heeft de regering de nieuwe interministeriële strategie ter bestrijding van verslaving goedgekeurd voor de komende vijf jaar. Deze strategie bepaalt het beleid voor de komende jaren en zal worden aangevuld met operationele plannen en programma's, zowel op nationaal als lokaal niveau. Die plannen zullen worden opgesteld in overleg met professionals en lokale partners.

Wat cannabis betreft, heeft 29 % van de zeventienjarigen in 2022 al cannabis gerookt, tegenover 39,1 % in 2017. In 2022 blijkt 3,8 % van de zeventienjarigen geregeld cannabis te gebruiken, tegenover 7,2 % in 2017. Dit zijn dus significante dalingen, die ook worden vastgesteld bij middelbare scholieren.

L'Observatoire français des drogues et tendances addictives a également recueilli des données auprès des collégiens. Ces données montrent également un recul des expérimentations assez marqué entre 2018 et 2021: 9,1 % des collégiens ont fumé du cannabis en 2021, contre 16,1 % en 2018, ce qui représente une diminution globale de 44 %.

Ces données sont encore une fois confirmées pour les adultes. En effet, l'Observatoire français des drogues et tendances addictives et Santé publique France ont conduit une enquête qui fait état d'une diminution des usages réguliers ou quotidiens. Ceux-ci concernent respectivement 3 % et 1 % des adultes en 2022, contre 3,6 % et 2,2 % en 2017.

Le gouvernement français a déployé des moyens financiers importants en matière de prévention afin de renforcer la capacité des jeunes à dire «non» lorsque des produits leur sont offerts, de développer l'esprit critique ainsi que d'accroître la capacité à faire des choix responsables, à prendre des décisions et à gérer ses émotions. Ces programmes étayés scientifiquement et qui ont fait leurs preuves, sont désormais déployés assez largement et à un niveau très précoce et permettent d'améliorer le climat scolaire et partant, la réussite des élèves.

La France, le Royaume-Uni et l'Espagne mènent des politiques très différentes de l'Allemagne ou des Pays-Bas où un quart des Néerlandais âgés de quinze à soixante-quatre ans ont déjà consommé du cannabis. Ces chiffres sont comparables à la moyenne européenne et à celle de l'Allemagne.

L'OFAST est un service hybride à vocation interministérielle qui anime et travaille avec un vaste réseau de partenaires, à savoir les services de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la douane française, de l'administration pénitentiaire, de l'ordre judiciaire et de la fiscalité.

La structure centrale de l'OFAST emploie environ deux cents personnes avec différents profils: policiers, gendarmes, magistrats, douaniers, personnel de l'administration fiscale et du renseignement pénitentiaire, contractuels, etc. La politique publique confiée à l'office s'inscrit en parfaite coordination avec la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA).

Depuis la disparition du dernier parrain ou «dernier juge de paix du crime», Jean-Jérôme Colonna, en 2006, une guerre de sécession et de succession est en cours dans les

Het «*Observatoire français des drogues et tendances addictives*» heeft ook gegevens verzameld bij middelbare scholieren. Deze gegevens tonen ook een vrij duidelijke daling in het aantal experimenten tussen 2018 en 2021: 9,1 % van de middelbare scholieren heeft cannabis gerookt in 2021, tegenover 16,1 % in 2018, wat neerkomt op een algemene daling van 44 %.

Die cijfers worden opnieuw bevestigd voor volwassenen. Het «*Observatoire français des drogues et tendances addictives*» en «*Santé publique France*» hebben een onderzoek uitgevoerd waaruit blijkt dat het geregelde of dagelijkse gebruik afneemt. In 2022 gaat het om respectievelijk 3 % en 1 % van de volwassenen, tegenover 3,6 % en 2,2 % in 2017.

De Franse overheid heeft aanzienlijke financiële middelen ingezet voor preventie, om jongeren beter te wapenen om «nee» te zeggen wanneer ze producten aangeboden krijgen, om kritisch te leren denken en hun vermogen te ontwikkelen om verantwoorde keuzes te maken, beslissingen te nemen en hun emoties te beheersen. Deze wetenschappelijk onderbouwde programma's, die hun waarde hebben bewezen, worden nu op vrij grote schaal en in een zeer vroeg stadium ingezet en helpen het schoolklimaat te verbeteren en daarmee ook de slaagkansen van leerlingen.

Het beleid in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Spanje verschilt sterk van dat in Duitsland of Nederland, waar een kwart van de Nederlanders in de leeftijd van vijftien tot vierenzestig jaar al cannabis heeft gebruikt. Deze cijfers zijn vergelijkbaar met het Europese gemiddelde en met dat van Duitsland.

OFAST is een hybride interministeriële dienst die coördineert en samenwerkt met een uitgebreid netwerk van partners, namelijk de nationale politie, de nationale gendarmerie, de Franse douane, het gevangeniswezen, justitie en de belastingdienst.

In de centrale structuur van OFAST werken ongeveer tweehonderd mensen met verschillende profielen: politieagenten, gendarmes, magistraten, douanebeamten, personeel van de belastingdienst en van de penitentiaire inlichtingendienst, contractuelen, enz. Het overheidsbeleid dat aan het Office is opgedragen, is perfect gecoördineerd met de «*Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives*» (MILDECA).

Sinds het overlijden van de laatste maffiabaas of «vrede-rechter van de misdaad», Jean-Jérôme Colonna, in 2006, is er een secessie- en successieoorlog aan de gang in de

organisations criminelles traditionnelles. Des groupes locaux ont pris le contrôle et ont mis en place leur propre réseau de production et de distribution, soit une véritable décentralisation de la production et de la distribution des stupéfiants. Cette décentralisation a totalement changé l'habitude qui était de lutter essentiellement pour des grosses prises sur d'importants groupes criminels traditionnels. On est donc passé du supermarché à la supérette dans des conditions assez inattendues.

Les chiffres relatifs aux saisies de produits ne cessent d'augmenter et en 2022, les saisies sont de l'ordre de:

- 130 tonnes pour le cannabis (résine et herbes confondues);
- 28 tonnes pour la cocaïne, ce qui est bien inférieur aux saisies réalisées aux ports de Rotterdam et d'Anvers pour cette substance;
- 1,4 tonne pour l'héroïne.

Les individus mis en cause en France en 2022 sont répartis en plusieurs catégories:

- trafic de stupéfiants: plus de 20 000 individus;
- usage-revente (catégorie intermédiaire entre le trafic et l'usage): plus de 17 000 individus;
- usage de stupéfiants: un peu plus de 224 000 individus.

En France, en 2022, un peu plus de 111 millions d'euros en avoirs criminels ont été saisis dans les seules affaires d'infraction à la législation sur les stupéfiants. Ce montant représente environ 13 % du total des avoirs criminels saisis pour tout type confondu d'infractions. Il reste assez faible en volume des avoirs criminels saisis même si en valeur absolue, le montant est relativement important. La même année, 16 551 opérations visant au démantèlement de points de *deal* ont été menées par les services. À l'heure actuelle, 3 159 points de *deal* sont recensés sur le territoire français hexagonal et dans les territoires ultramarins.

3. L'Allemagne

Aujourd'hui, l'Allemagne a un grand projet de réglementation du cannabis. Une feuille de route a été établie à cet effet pour une entrée en vigueur du nouveau modèle en 2024. L'Allemagne a décidé de franchir ce pas pour des raisons financières (les rentrées financières pour l'État sont estimées à 4,7 milliards d'euros), pour

traditionele criminale organisaties. Lokale groepen hebben de controle overgenomen en hun eigen productie- en distributienetwerken opgezet, dat wil zeggen een heuse decentralisatie van de productie en distributie van drugs. Die decentralisatie heeft de gebruikelijke bestrijding volledig veranderd, waarbij men zich vooral richtte op grote vangsten bij grote traditionele criminale groepen. Op een vrij onverwachte manier is de overstap gemaakt van de supermarkt naar de superette.

De cijfers voor inbeslagnames van producten blijven stijgen en in 2022 bedroegen de inbeslagnames:

- 130 ton cannabis (hars en wiet samen);
- 28 ton cocaïne, wat veel minder is dan de inbeslagnames in de havens van Rotterdam en Antwerpen;
- 1,4 ton heroïne.

Personen die in 2022 in Frankrijk worden aangeklaagd, vallen onder verschillende categorieën:

- drugshandel: meer dan 20 000 personen;
- gebruik-doorverkoop (categorie tussen handel en gebruik): meer dan 17 000 personen;
- drugsgebruik: iets meer dan 224 000 personen.

In Frankrijk werd in 2022 iets meer dan 111 miljoen euro aan criminale vermogen in beslag genomen, voor drugsdelicten alleen. Dit bedrag vertegenwoordigt ongeveer 13 % van het totale criminale vermogen dat in beslag is genomen voor alle soorten misdrijven samen. Qua volume van in beslag genomen criminale vermogen blijft dit vrij laag, ook al is het bedrag in absolute waarde vrij hoog. In datzelfde jaar voerden de diensten 16 551 acties om dealpunten te ontmantelen. Op dit moment zijn er 3 159 dealpunten geregistreerd op het grondgebied van Frankrijk en de overzeese gebieden.

3. Duitsland

Duitsland heeft nu een groot plan om cannabis te reguleren. Er is een stappenplan opgesteld met het oog op de inwerkingtreding van het nieuwe model in 2024. Duitsland heeft besloten deze stap te zetten om financiële redenen (de financiële inkomsten voor de Staat worden geschat op 4,7 miljard euro), om de kwaliteit

contrôler la qualité et l'accès au cannabis et enfin pour réduire l'influence de la mafia internationale.

En Allemagne, un organe sera également chargé d'octroyer les licences afin de pouvoir cultiver ou vendre du cannabis. La mise en place de tels organes est d'ailleurs prévue par la Convention unique sur les stupéfiants de 1961; si les États souhaitent réglementer le cannabis, ils sont tenus de créer un organe de ce type.

À titre d'exemple, une personne ayant un problème de consommation de cocaïne pourrait hésiter à accéder aux soins de santé, par peur de faire l'objet d'une perquisition ou d'aller en prison.

Une solution à cette situation est le modèle portugais qui est accepté par la Commission des stupéfiants des Nations unies. Un rapport de 2023 de cette commission indiquait qu'il s'agit d'un bon modèle permettant de dériminaliser et de dépénaliser la détention en vue d'usage.

À un niveau purement légistique et juridique, il existe également les dispositions du droit de l'Union européenne, à savoir la directive 2004/757/JHA qui traite la question de la criminalisation du trafic international de drogues. En vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union européenne peut légiférer dans ce domaine et elle prévoit spécifiquement que les États membres ne sont pas obligés de criminaliser les usagers. En ce qui concerne le cannabis, elle va même plus loin: les États membres ne sont pas tenus de criminaliser la culture de plants de cannabis à usage personnel.

4. Les Pays-Bas

Il existe, aux Pays-Bas, une longue tradition consistant à ne pas interdire ce que les gens se font à eux-mêmes. L'usage des substances visées n'est pas interdit, mais le but n'est pas non plus de l'encourager.

La législation néerlandaise distingue deux catégories de drogues:

- la liste 1 recense les drogues qui présentent un risque unacceptable pour la santé publique, telles que l'héroïne et la cocaïne;
- la liste 2 comporte des drogues qui présentent un risque moindre, comme le cannabis.

Dans les deux cas, l'usage proprement dit n'est pas punissable. En revanche, la production, le commerce,

van en de toegang tot cannabis te controleren en om de invloed van de internationale maffia te verminderen.

In Duitsland zal ook een orgaan verantwoordelijk zijn voor het verlenen van licenties om cannabis te kweken of te verkopen. Het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961 voorziet in de oprichting van dergelijke organen; als Staten cannabis willen reguleren, zijn ze verplicht om een dergelijk orgaan op te richten.

Iemand met een cocaïneprobleem bijvoorbeeld, kan aarzelen om gebruik te maken van gezondheidszorg uit angst om vervolgd te worden of naar de gevangenis te worden gestuurd.

Een oplossing voor die situatie is het Portugese model, dat aanvaard is door de VN-Commissie voor verdovende middelen. In een rapport uit 2023 van deze commissie werd aangegeven dat het een goed model was voor het decriminaliseren en depenaliseren van bezit met het oog op gebruik.

Op puur wetgevend en juridisch niveau zijn er ook de bepalingen van het recht van de Europese Unie, namelijk richtlijn 2004/757/JBZ over het strafbaar stellen van internationale drugshandel. Krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie kan de Europese Unie wetgeving aannemen op dit gebied, en de richtlijn bepaalt specifiek dat de lidstaten niet verplicht zijn om gebruikers te straffen. In het geval van cannabis gaat de richtlijn zelfs nog verder: lidstaten zijn niet verplicht om het kweken van cannabisplanten voor persoonlijk gebruik strafbaar te stellen.

4. Nederland

Nederland heeft een lange traditie in het niet verbieden van wat mensen zichzelf aandoen. Het gebruik van de stoffen in kwestie is niet verboden, maar het is ook niet de bedoeling om het aan te moedigen.

De Nederlandse wetgeving maakt een onderscheid tussen twee categorieën drugs:

- op lijst 1 staan drugs die een onaanvaardbaar risico vormen voor de volksgezondheid, zoals heroïne en cocaïne;
- op lijst 2 staan drugs die een kleiner risico vormen, zoals cannabis.

In beide gevallen is het gebruik zelf niet strafbaar. Anderzijds worden de productie, de handel, het bezit en

la détention et les activités connexes des substances reprises sur la liste 1 sont sanctionnés plus sévèrement que ceux des substances figurant sur la liste 2.

Parallèlement à la loi nationale dite «sur l’opium» qui distingue ces deux catégories, les communes peuvent toutefois élaborer des réglementations supplémentaires comme concernant l’usage de gaz hilarant dont l’ajout est en cours de préparation, le cannabis ou les *coffee shops*.

Elles le font par le biais d’une ordonnance locale générale, qui peut par exemple interdire l’usage de cannabis en rue, dans un quartier déterminé ou à certains endroits. La légalité de telles ordonnances soulève de nombreux débats, mais elles sont en tout cas bel et bien appliquées.

Les coffee shops, une politique peu conventionnelle

Parmi les drogues illicites les plus consommées aux Pays-Bas, le cannabis, comme ailleurs en Europe, occupe la première place.

Les *coffee shops* sont tolérés, mais une autorisation de la commune est requise. Tant que la vente de cannabis est autorisée – ou du moins tolérée – mais que l’approvisionnement ne l’est pas, il ne peut y avoir de contrôle officiel de la qualité. La qualité générale est toutefois contrôlée par l’Institut Trimbos: chaque année, il achète environ cent cinquante échantillons dans les *coffee shops* de tout le pays. Ce contrôle donne une idée de la teneur en substances actives du cannabis vendu aux Pays-Bas, mais ne révèle rien sur la transaction individuelle.

La plupart des communes qui comptent des *coffee shops*, en ont un seul, deux ou trois. Dans la pratique, ceux-ci reçoivent régulièrement la visite d’un fonctionnaire ou d’un agent de police qui contrôle de manière pragmatique le fonctionnement du *coffee shop*. Amsterdam – qui compte de loin le plus grand nombre de *coffee shops* – applique cependant un système tout différent.

Aux Pays-Bas, mais aussi dans les pays voisins, on a constaté une légère augmentation des hospitalisations pour intoxication aiguë au cannabis et dépendance au cannabis durant la période où le cannabis devenait sans cesse «plus fort» en raison de la hausse du taux de THC. La situation s’est néanmoins stabilisée aujourd’hui. Le nombre d’hospitalisations pour crises aiguës et de véritables situations de panique a même fortement diminué ces deux dernières années. En effet, les touristes étaient

aanverwante activiteiten voor stoffen van lijst 1 zwaarder gestraft dan die voor stoffen van lijst 2.

Naast de nationale zogenaamde opiumwet, die een onderscheid maakt tussen die twee categorieën, kunnen de gemeenten ook aanvullende regels opstellen, zoals voor het gebruik van lachgas, waarvan de toevoeging aan de lijst wordt voorbereid, voor cannabis en voor *coffeeshops*.

De gemeenten doen dit door middel van een algemene plaatselijke verordening, die bijvoorbeeld het gebruik van cannabis op straat, in een bepaalde wijk of op bepaalde plaatsen kan verbieden. Er is veel discussie over de wettigheid van dergelijke verordeningen, maar ze worden zeker toegepast.

Coffeeshops, een onconventioneel beleid

In Nederland, net als in de rest van Europa, staat cannabis op nummer één van de meest gebruikte illegale drugs.

Coffeeshops worden gedoogd, maar een toestemming van de gemeente is vereist. Zolang de verkoop van cannabis wordt toegestaan – of op zijn minst gedoogd – maar de levering niet, kan er geen officiële kwaliteitscontrole plaatsvinden. De algemene kwaliteit wordt echter gecontroleerd door het Trimbos-instituut, dat elk jaar ongeveer honderdvijftig monsters koopt van *coffeeshops* in het hele land. Die controle geeft een idee van het gehalte aan werkzame stof van cannabis die in Nederland wordt verkocht, maar zegt niets over de individuele transactie.

De meeste gemeenten met *coffeeshops* hebben er één, twee of drie. In de praktijk worden die *coffeeshops* geregeld bezocht door een ambtenaar of een politieagent, die een pragmatische controle uitvoert op de werking van de *coffeeshop*. Amsterdam – dat verreweg het grootste aantal *coffeeshops* telt – past evenwel een heel ander systeem toe.

In Nederland, maar ook in de buurlanden, was er een lichte toename van de ziekenhuisopnames voor acute cannabisintoxicatie en -afhankelijkheid in de periode dat cannabis «sterker» werd door de toename van het THC gehalte. De situatie is nu echter gestabiliseerd. Het aantal ziekenhuisopnames voor acute aanvallen en echte panieksituaties is de afgelopen twee jaar zelfs sterk gedaald. Er waren immers veel minder toeristen tijdens de coronapandemie, en acute aanvallen veroorzaakt door

beaucoup moins nombreux au cours de la pandémie du Covid, et les crises aiguës causées par une consommation de cannabis sont nettement moins fréquentes chez la population locale.

Aux Pays-Bas, les dépendances au cannabis sont rarement traitées en milieu hospitalier, mais plutôt à domicile ou de façon ambulatoire.

À la demande du ministère de la Santé publique, le Conseil néerlandais de la santé (*Nederlandse Gezondheidsraad*) a émis un avis sur l'usage médicinal du cannabis dans lequel il a souligné, d'une part, que l'efficacité du cannabis en tant que médicament n'était pas suffisamment prouvée sur le plan scientifique et, d'autre part, que les produits étaient mal définis dans les tests médicaux qui avaient déjà été réalisés sur le cannabis; leur composition était inconnue ou leur qualité était variable.

Malgré cet avis, le ministre compétent de l'époque décida de rendre le cannabis disponible pour un usage médicinal, ce qui a donné lieu tout d'abord à une modification de la loi néerlandaise sur l'opium en 2002-2003. La réglementation a également été adaptée, au moyen de l'arrêté du 24 avril 2002, pour permettre la prescription de cannabis en tant que médicament. Depuis 2003, les médecins peuvent donc prescrire du cannabis médicinal, et les pharmaciens peuvent en délivrer sur ordonnance. Il est ainsi possible de consommer du cannabis sur indication médicale et avec l'accompagnement d'un médecin et d'un pharmacien.

Au début des années 2000, le ministère de la Santé publique, du Bien-être et des Sports des Pays-Bas a aussi créé le Bureau du cannabis médicinal (BMC). Le cannabis est produit et distribué sous la responsabilité du BMC. Seul le ministre compétent, à l'exclusion des autres, est habilité à importer ou exporter du cannabis, à en vendre, à en distribuer et à en détenir. Une exception est prévue pour les stocks qui sont détenus par des entreprises ou des établissements qui ont une autorisation pour la culture, le traitement et/ou la transformation du cannabis. Cette autorisation ou dispense est accordée par le BMC dont les principales tâches sont:

- veiller à la qualité constante du cannabis médicinal produit, de sorte qu'il réponde aux normes pharmaceutiques;
- définir une procédure efficace pour la distribution;

cannabisgebruik komen veel minder vaak voor onder de lokale bevolking.

In Nederland wordt cannabisverslaving zelden in het ziekenhuis behandeld, maar eerder thuis of poliklinisch.

Op verzoek van het ministerie van Volksgezondheid heeft de Nederlandse Gezondheidsraad een advies uitgebracht over het medicinaal gebruik van cannabis, waarin enerzijds onderstreept werd dat de werkzaamheid van cannabis als geneesmiddel onvoldoende wetenschappelijk is bewezen en anderzijds dat de producten niet goed gedefinieerd waren in de medische tests die reeds met cannabis zijn uitgevoerd; de samenstelling was onbekend of de kwaliteit was wisselend.

Ondanks dat advies besloot de toenmalige bevoegde minister om cannabis beschikbaar te stellen voor medicinaal gebruik, wat eerst leidde tot een wijziging van de Nederlandse opiumwet in 2002-2003. De regelgeving werd ook aangepast, met het besluit van 24 april 2002, om het mogelijk te maken cannabis voor te schrijven als geneesmiddel. Sinds 2003 kunnen artsen medicinale cannabis voorschrijven en kunnen apothekers het op voorschrift verstrekken. Zo is het nu mogelijk om cannabis te gebruiken onder medisch toezicht en onder begeleiding van een arts en een apotheker.

Begin jaren 2000 richtte het Nederlandse ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ook het Bureau voor medicinale cannabis (BMC) op. Cannabis wordt geproduceerd en verdeeld onder de verantwoordelijkheid van het BMC. Alleen de bevoegde minister is, met uitsluiting van alle anderen, bevoegd om cannabis te importeren of exporteren, te verkopen, te verdelen of in bezit te hebben. Er wordt een uitzondering gemaakt voor voorraden die in het bezit zijn van bedrijven of instellingen die een vergunning hebben om cannabis te kweken, behandelen en/of verwerken. Die vergunning of vrijstelling wordt verleend door het BMC, dat als belangrijkste taken heeft:

- waken over de permanente kwaliteit van de geproduceerde medicinale cannabis, zodat die voldoet aan de farmaceutische normen;
- een efficiënte procedure te bepalen voor de verdeling;

- éviter que les produits disponibles ne se perdent dans le circuit criminel, à l'aide de procédures permettant l'enregistrement et le traçage des produits;
- garantir la disponibilité du cannabis médicinal pour les patients, dès lors qu'il est important pour eux de pouvoir consommer du cannabis d'une variété et d'une qualité constantes sur une longue période.

Une nouvelle coalition gouvernementale a été mise en place en décembre 2021. Le nouvel accord de gouvernement qu'elle a négocié prévoit les mesures suivantes:

- l'interdiction du gaz hilarant;
- l'interdiction des *designer drugs*;
- la poursuite de l'expérience de la chaîne d'approvisionnement fermée des *coffee shops*, dans le cadre de laquelle des producteurs sélectionnés dans un certain nombre de communes fourniront le cannabis autorisé par les pouvoirs publics;
- une intensification de la politique de prévention;
- la désignation d'un rapporteur national Addictions, qui fera périodiquement rapport sur l'ampleur et l'évolution de la problématique des addictions aux Pays-Bas;
- la création d'une commission d'État chargée d'examiner le statut de l'ecstasy et de rendre un avis sur les avantages et inconvénients d'une utilisation médicinale.

Le gouvernement a commencé à mettre en œuvre l'accord de gouvernement en janvier 2022.

5. Ailleurs dans le monde

Les premières indications au Canada n'étaient donc pas tout à fait positives étant donné que le crime organisé s'est facilement adapté.

Un an après l'entrée en vigueur de la légalisation du cannabis, il en ressort que:

- la teneur en THC est limitée à un certain pourcentage;
- la production de cannabis illégal continue à exister (à l'instar du marché illégal des cigarettes en Europe qui génère des milliards d'euros);

- voorkomen dat de beschikbare producten verloren raken in het criminale circuit, met behulp van procedures die het mogelijk maken de producten te registreren en op te sporen;
- de beschikbaarheid van medicinale cannabis voor patiënten te garanderen, aangezien het belangrijk voor hen is cannabis van steeds dezelfde variëteit en kwaliteit te kunnen gebruiken over een lange periode.

In december 2021 kwam een nieuwe regeringscoalitie tot stand. Het nieuwe regeerakkoord voorziet in de volgende maatregelen:

- een verbod op lachgas;
- een verbod op *designer drugs*;
- de voortzetting van het experiment met de gesloten coffeeshopketen, in het kader waarvan uitgekozen producenten in een aantal gemeenten de door de overheid toegestane cannabis zullen leveren;
- een versterking van het preventiebeleid;
- de aanwijzing van een nationaal rapporteur Verslavingen, die op geregelde basis verslag uitbrengt over de omvang en de evolutie van de verslavingsproblematiek in Nederland;
- de oprichting van een staatscommissie belast met het onderzoek van de status van ecstasy en met het uitbrengen van een advies over de voor- en nadelen van een medicinaal gebruik.

De regering is in januari 2022 begonnen met de uitvoering van het regeerakkoord.

5. Elders in de wereld

De eerste resultaten in Canada waren dus niet onverdeeld positief gezien het gemak waarmee de georganiseerde misdaad zich heeft aangepast.

Een jaar na de inwerkingtreding van de wetgeving op cannabis blijkt dat:

- het THC gehalte beperkt is tot een bepaald percentage;
- de productie van illegale cannabis nog steeds bestaat (net als de illegale sigarettenmarkt in Europa die miljarden euro oplevert);

- la légalisation a peut-être eu des effets positifs sur la capacité policière, mais la police doit continuer à enquêter sur les organisations criminelles actives sur le marché illégal;
- d'après les chiffres d'il y a deux ou trois ans, l'on a constaté une augmentation des accidents de roulage sous l'influence du cannabis. Le problème réside dans le fait que les consommateurs ne sont pas suffisamment informés de la durée des effets du cannabis sur le corps humain et sur les capacités cérébrales. Il convient dès lors de faire de la prévention à ce sujet. Néanmoins, la police n'est pas le service approprié pour sensibiliser les jeunes à cette problématique.

Le Maroc a créé l'Agence nationale de réglementation des activités relatives au cannabis.

Il est difficile de réaliser un comparatif de l'usage de cannabis dans différents pays de l'UE.

Au Portugal, où une politique libérale est menée, les chiffres sont très bas comme en Suède. *A contrario*, la Grèce, qui est l'un des pays les plus répressifs, affiche des chiffres encore plus bas.

Dans tous les pays, il faudra s'habituer à avoir des politiques sur mesure plutôt que «prêt-à-porter» et il conviendra d'être extrêmement réactif face à l'évolution et aux révolutions du marché.

*
* *

– legalisering misschien een positief effect heeft gehad op de politiecapaciteit, maar de politie nog steeds onderzoek moet voeren naar criminelle organisaties die actief zijn op de illegale markt;

– het aantal ongevallen als gevolg van rijden onder invloed van cannabis volgens cijfers van twee of drie jaar geleden is toegenomen. Het probleem is dat consumenten niet voldoende geïnformeerd zijn over de duur van de effecten van cannabis op het menselijk lichaam en op de hersencapaciteit. Daarom is preventie over dat onderwerp nodig. De politie is echter niet de aangewezen dienst om jongeren bewust te maken van deze problematiek.

Marokko heeft het Nationaal Agentschap voor de reguleering van activiteiten in verband met cannabis opgericht.

Het is moeilijk om cannabisgebruik in verschillende EU-landen te vergelijken.

In Portugal, waar een liberaal beleid wordt gevoerd, zijn de cijfers erg laag, net als in Zweden. *A contrario* heeft Griekenland, een van de meest repressieve landen, nog lagere cijfers.

In alle landen zullen we moeten wennen aan een op maat gemaakt beleid in plaats van een kant-en-klaar beleid, en we zullen snel moeten reageren op marktontwikkelingen en -revoluties.

*
* *

III. RECOMMANDATIONS

Le Sénat recommande à l'autorité fédérale en concertation avec les entités fédérées:

1. de créer un terreau réglementaire et légal favorisant la conduite de recherches scientifique et cliniques sur le cannabis et plus particulièrement sur le cannabis thérapeutique;
2. sans préjuger du modèle paradigmatic, de permettre l'émergence d'un nouveau cadre juridique qui favorise l'égalité des citoyens devant la loi, l'accessibilité et la prévisibilité de la loi ainsi qu'une harmonisation de la politique des poursuites;
3. d'affiner la détection des surdoses non déclarées, ainsi que la qualification et la quantification par substance afin de satisfaire aux obligations de la Belgique d'alimenter le système d'alerte européen;
4. de fixer un seuil minimal à partir duquel il peut être objectivement constaté qu'une personne ayant consommé du cannabis conduit sous influence et qu'une réponse pénale doit être apportée;
5. d'adapter le cadre légal concernant la consommation thérapeutique et les résidus de THC détectables dans le cadre des professions réglementées et du domaine sportif;
6. de poursuivre la répression des externalités négatives en matière de criminalité et de nuisances liées à la consommation de cannabis;
7. de fournir aux personnes consommatrices et détentrices de cannabis à des fins d'usage individuel, et qui n'engendrent pas de trouble à la tranquillité ainsi qu'à l'ordre public, la possibilité d'éviter la sanction, qu'elle soit pénale ou administrative, en optant pour un accompagnement psycho-médico-social gratuit. Bien que toute consommation de cannabis peut causer des conséquences négatives en termes de santé, lorsqu'il s'avère qu'un tel suivi manque de pertinence, une information relative à la prévention et à la réduction des risques peut alors être proposée;

III. AANBEVELINGEN

De Senaat beveelt de federale regering aan om, in overleg met de deelstaten:

1. een reglementaire en wettelijke *setting* te scheppen die bevorderlijk is voor wetenschappelijk en klinisch onderzoek naar cannabis en in het bijzonder naar therapeutische cannabis;
2. zonder vooruit te lopen op het paradigmatische model, het ontstaan van een nieuw juridisch kader mogelijk te maken, waarbij alle burgers gelijk zijn voor de wet, de wet kenbaar en voorspelbaar is en het vervolgingsbeleid geharmoniseerd is;
3. de opsporing van niet aangegeven gevallen van overdosis te verfijnen, evenals de kwalificatie en de kwantificatie per stof, zodat kan worden voldaan aan de verplichtingen die op België rusten voor de aangifte in het kader van het Europese waarschuwingssysteem;
4. een minimumwaarde vast te leggen vanaf dewelke objectief kan worden vastgesteld dat een persoon die cannabis heeft gebruikt een voertuig bestuurt onder invloed en daarvoor bestraft moet worden;
5. het wettelijk kader aan te passen met betrekking tot het therapeutisch gebruik van cannabis en de oepspoorbare residuen van THC voor beoefenaars van geregelde beroepen en sportbeoefenaars;
6. de schadelijke neveneffecten op het vlak van de criminaliteit en overlast die voortvloeien uit het cannabisgebruik te blijven straffen;
7. personen die cannabis gebruiken en bezitten voor individueel gebruik en die de rust of de openbare orde niet verstören, de mogelijkheid te bieden om strafrechtelijke of administratieve sancties te voorkomen door gebruik te maken van gratis psychisch-medisch-sociale begeleiding. Hoewel elke vorm van cannabisgebruik negatieve gevolgen kan hebben voor de gezondheid, kan, wanneer blijkt dat een dergelijke *follow-up* niet opportuun is, informatie over preventie en risicobeperking worden aangeboden;

8. de veiller à répercuter les moyens dégagés par l'absence de poursuites au moyen des mesures précitées, en dédiant prioritairement les ressources humaines, logistiques et financières à la lutte contre la criminalité et le démantèlement des réseaux de vente.

*
* *

8. erover te waken dat de middelen die vrijgemaakt worden door het niet-vervolgen via de bovenstaande maatregelen worden doorgesluisd, waarbij de menselijke, logistieke en financiële middelen prioritair worden ingezet voor de bestrijding van crimineel gedrag en de ontmanteling van verkoopnetwerken.

*
* *