



Cannabis, enquête et recommandations : changement du cadre législatif et réglementation

S'appuyant sur certains constats de terrain émis par les équipes wallonnes spécialisées en assuétudes, tenant compte de différents constats émis par des instances internationales, la Fédération wallonne des institutions pour toxicomanes estime qu'un changement du cadre législatif belge s'impose.

Dans cette optique, et parce qu'elle se situe dans une perspective de décriminalisation et de promotion de la santé, la Fédito wallonne se prononce pour la dépénalisation de l'usage du cannabis et l'élaboration d'une réglementation comportant des règles claires et objectives et des conditions de mise en application spécifiques, notamment l'interdit légal pour les mineurs et le renforcement des stratégies de prévention, de réduction des risques et de responsabilisation des consommateurs.

Le futur cadre législatif doit enrayer les effets néfastes relevés aujourd'hui par les acteurs wallons spécialisés et notamment: le sentiment inégalitaire au vu de la variabilité des « réponses » apportées aux mêmes comportements ; la difficulté d'une information cohérente au public d'un point de vue préventif et une entrave à l'accompagnement des publics-cibles en termes de prévention et de santé publique ; la judiciarisation trop rapide de certains consommateurs et l'imposition de conditions d'injonctions thérapeutiques judiciaires non adaptées ; l'inefficacité de la sensibilisation des jeunes dans le cadre scolaire...

TABLE DES MATIERES

1. Données épidémiologiques	page 3
2. Le cadre législatif belge	page 5
3. Enquête auprès des membres de la Fédito wallonne	page 7
Les usagers de cannabis, avec qui les services spécialisés travaillent, sont-ils bien informés du cadre légal actuel en Belgique ?	page 7
Quel est le degré d'information de leurs différents partenaires à propos du cadre légal en matière de cannabis ?	page 8
En quoi la directive de 2005 est-elle pertinente ?	page 8
En quoi la directive de 2005 pose-t-elle problème ?	page 9
Quelles recommandations ?	page 10
4. Eléments contextuels : évolution des approches	page 11
5. Recommandations de la Fédito wallonne	page 13
Interdit légal pour les mineurs	page 13
Règles claires et objectives pour les consommateurs majeurs	page 13
Renforcement des moyens pour la prévention et la réduction des risques	page 14
Sensibilisation spécifique de l'usage dit « problématique »	page 14
Formations continues à l'égard de différents groupes de professionnels	page 14
Usage autorisé du cannabis à des fins médicales	page 15
Travail de recherches et d'évaluation du modèle de réglementation	page 15

1. Données épidémiologiques

- **Le cannabis est la substance illicite la plus consommée à travers le monde** ¹
- **Le cannabis est la drogue illicite la plus susceptible d'être consommée par toutes les tranches d'âge en Europe. C'est ce que montre également l'Observatoire européen des drogues et toxicomanies dans un état des lieux ² tant en termes de consommation que de production de cannabis et de délits liés à l'offre.**

Près d'un quart de la population adulte dans l'Union européenne, soit plus de 80 millions de personnes, auraient consommé une drogue illicite à un moment de leur vie et la plupart auraient consommé du cannabis (73,6 millions). On estime à 14,6 millions le nombre de jeunes Européens de 15 à 34 ans (11,2 % de cette tranche d'âge) qui ont consommé du cannabis au cours de l'année écoulée, dont 8,5 millions de jeunes entre 15 et 24 ans (13,9 %). D'après les données les plus récentes (2011), un jeune de 15 à 16 ans sur quatre aurait déjà consommé une drogue illicite. Le cannabis est de loin la drogue illicite la plus consommée au sein de ce groupe.

L'Europe est une région productrice de cannabis. Sachant que les saisies de plants de cannabis peuvent être considérées comme un indicateur de la production domestique, le rapport signale qu'entre 2011 et 2012, le nombre de plants saisis signalé est passé de 5 à 7 millions. Par ailleurs plus de 80 % des saisies en Europe concernent le cannabis - ce qui reflète la forte prévalence de sa consommation.

Dans l'ensemble, les cas de délits d'offre de drogue ont augmenté de 28 % depuis 2006, dépassant les 230 000 cas en 2012. Comme pour les délits de détention, le cannabis représente la majorité des infractions.

- **Le cannabis est la substance illicite la plus consommée en Belgique. A titre expérimental majoritairement chez les 25-34 ans. L'Observatoire socio-épidémiologiques Alcool-Drogues de la Fédération Wallonie Bruxelles ³ met également en lumière les chiffres des usages de vie et usages problématiques.**

¹ Rapport mondial sur les drogues - 2014. Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime

² Le rapport européen sur les drogues - tendances et évolutions - 2014

³ Rapport 2013-2014 sur l'usage de drogues en Fédération Wallonie Bruxelles - Eurotox

Ainsi, selon la dernière enquête de santé par interview réalisée en 2008 auprès d'un échantillon de la population belge, environ 14% des personnes âgées de 15 à 64 ans ont déclaré en avoir déjà consommé au moins une fois dans leur vie. L'expérimentation du cannabis est plus marquée au sein de la tranche d'âge des 25-34 ans (29,9%) ainsi que, dans une moindre mesure, au sein de la tranche d'âge des 15-24 ans (21,1%).

La prévalence de l'usage de cannabis chez les jeunes belges âgés de 15 à 24 ans, telle qu'estimée dans les résultats d'une enquête sur l'attitude des jeunes par rapport aux drogues qui a été menée en 2011⁴ est de 28,3 % pour l'usage sur la vie (expérimentation), 17,2 % pour l'usage au cours de la dernière année, et 8 % pour l'usage au cours du dernier mois.

Il n'y a pas d'estimation directe du nombre de consommateurs problématiques de cannabis en Belgique, mais selon le rapport Eurotox, il y aurait entre 300 et 400 personnes spécifiquement prises en charge chaque année pour un usage problématique de cannabis en Fédération Wallonie-Bruxelles dans un des centres de traitement participant à la récolte de l'indicateur de demande de traitement. Et environ 300 patients reçoivent chaque année un diagnostic d'abus ou de dépendance au cannabis lors d'un séjour dans les services de prise en charge psychiatrique en Fédération Wallonie-Bruxelles.⁵

⁴ Youth attitudes on Drugs- Enquête menée par l'agence EOS Gallup Europe, à la demande de la Direction Générale de la Justice et des Affaires Intérieures de la Commission Européenne

⁵ Source : Résumé Psychiatrique Minimum.

2. Le cadre législatif belge ⁶

La loi modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes et antiseptiques (publiée le 6/02/2003 au MB), communément connue sous le nom de «loi cannabis», assouplit le cadre législatif s'appliquant aux consommateurs de cannabis, en opposition à ceux de drogues «dures». Elle prévoit que pour toute détention de cannabis (incluant l'usage personnel), la police doit dresser un procès-verbal ; que le juge ne peut plus sanctionner spécifiquement les «nuisances publiques» ; que la quantité pour l'usage personnel est laissée à l'appréciation du juge. Cette loi a été modifiée, et partiellement annulée notamment en raison de son article 16, jugé «discriminatoire» par les intervenants de terrain. Cet article prévoyait qu'il reviendrait au policier d'établir si l'usage de cannabis était «problématique». Pour ce faire, le policier aurait dû établir un diagnostic médical et psychologique de l'utilisateur, alors qu'il n'est pas compétent dans ce domaine.

La directive commune de la ministre de la Justice et du collège des procureurs généraux relative à la constatation, l'enregistrement et la poursuite des infractions en matière de détention de cannabis (publiée le 31/01/2005 au MB) tente de pallier les lacunes de la loi précitée, laissant tout de même certains flous.

Elle prévoit que la détention de 3 grammes maximum (ou d'une plante) de cannabis par un majeur de plus de 18 ans et destinés à l'usage personnel doit constituer le degré le plus bas de la politique des poursuites, sauf circonstances aggravantes (présence d'un mineur au moment des faits) ou trouble à l'ordre public⁷.

Concrètement, la police dressera un procès-verbal simplifié (PVS) qui mentionne le lieu et la date des faits, le type et la quantité de produit, l'identité complète de l'auteur et sa version des faits. Il sera conservé sur un support électronique au service de police et pourra ensuite être classé sans suite par le Parquet.

L'usage de substances cannabinoïdes est autorisé pour des finalités pharmaceutiques liées au traitement de la sclérose en plaques, et dans les cas bien précis de spasticité.

⁶ Ce chapitre est extrait du Rapport 2013-2014 réalisé par Eurotox

⁷ Les circonstances constituant un trouble à l'ordre public sont : la détention de cannabis dans un établissement pénitentiaire ou dans une institution de protection de la jeunesse ; la détention de cannabis dans un établissement scolaire ou similaire ou dans ses environs immédiats ; la détention ostentatoire de cannabis dans un lieu public ou un endroit accessible au public

Le Sativex a reçu une autorisation de mise sur le marché par les autorités fédérales, mais n'est pas encore disponible parce qu'il est d'abord nécessaire de modifier l'arrêté royal de 2001 restreignant fortement l'utilisation de médicaments à base de THC. Jusqu'à présent, seuls ont été menés des essais cliniques au sein d'hôpitaux universitaires pour les douleurs chroniques et les effets secondaires de certains traitements comme la radio- et la chimiothérapie. L'agence fédérale des médicaments et des produits de santé insiste ainsi sur le fait que le produit ne sera prescrit que par un médecin spécialisé et suivant des dosages très précis.

3. Enquête auprès des membres de la Fédito wallonne

La Fédito wallonne a décidé, en mai 2014, de permettre à ses membres, confrontés directement dans leurs pratiques et expériences professionnelles au cadre législatif de la Belgique en matière de cannabis, de donner leur avis sur l'évaluation de ce cadre. L'intention étant de mettre en avant **les constats des équipes des services wallons spécialisés en assuétudes en lien avec leurs missions**. Celles-ci relevant des domaines de la promotion de la santé, de la réduction des risques, du traitement et de la réinsertion sociale.

Nous n'avions pas les moyens de mener à bien une enquête répondant aux critères scientifiques d'une recherche. Ceci précisé, les réponses sont indicatives. Quant aux constats, ils ont été émis en dehors de toute considération idéologique et peuvent servir de socle à l'élaboration de recommandations à l'intention des instances belges qui ont la charge de mener les politiques drogues en lien avec les politiques européennes et internationales.

- **La première question concernait les usagers de cannabis avec qui les services spécialisés travaillent. Sont-ils bien informés du cadre légal actuel en Belgique ?**

Les réponses sont unanimes pour les mineurs et les jeunes âgés de 18 à 25 ans : ils ne sont pas bien informés du cadre légal et généralement pensent que la « loi » permet la consommation pour les majeurs. Pour les plus de 25 ans, la méconnaissance du cadre légal est plus nuancée et la critique porte essentiellement sur le manque de clarté et l'arbitraire (tant au niveau de la consommation que de la culture).

- **Nous avons ensuite interrogé les équipes « assuétudes » sur la manière dont elles appréhendaient le degré d'information de leurs différents partenaires à propos du cadre légal en matière de cannabis.**

D'après les équipes, il semble que les partenaires de l'école ne soient pas bien informés. Par ailleurs, ils critiquent la directive parce qu'ils l'estiment trop floue, parce qu'elle ne permet pas le travail éducatif et le respect des règles, parce qu'elle favorise la banalisation et laisse une impression d'impunité et enfin parce qu'elle n'est pas applicable sauf à exclure une majorité d'élèves. Ils attendent une position plus claire pour pouvoir jouer leur rôle pédagogique. Ils manifestent un besoin d'information/formation, souhaitent plus de prévention et un soutien dans les

sanctions. Et enfin ils attendent que l'on porte attention aux trafics aux abords des établissements.

Il apparaît également que ce sont les partenaires de la Justice qui sont les mieux informés. Ils jugent la directive utile parce qu'elle est très large d'interprétation, qu'elle permet de rappeler que la consommation est illégale, qu'elle permet d'élargir le champ de projet pilote tel que la probation prétorienne au cannabis. Mais ils la critiquent également. Pour l'engorgement judiciaire, le décalage entre la réalité et les conditions probatoires et pour le fait qu'elle est sujette à interprétation du grand public.

Du côté du secteur de l'Aide à la jeunesse, les professionnels en lien avec les équipes spécialisées en assuétudes semblent moyennement bien informés. Par ailleurs, ils lui reprochent de ne pas être claire, d'être arbitraire en fonction des arrondissements judiciaires et de ne pas aider les jeunes à pouvoir se situer « hors la loi » ou « dans la loi ». Ils demandent plus de cohérence et un cadre législatif clair.

Les médecins généralistes avec qui les équipes sont en contacts semblent peu au courant du cadre de cette directive et se sentent peu concernés.

Quant aux policiers, ils apparaissent moyennement bien informés. Certains trouvent toutefois la directive utile parce qu'elle apporte une diminution de la charge de travail même si des PV restent à dresser. D'autres l'estiment inapplicable ou se sentent dépassés. D'autres encore souhaitent un cadre clair dans le sens d'une dépénalisation ou à l'inverse un durcissement de la directive et un suivi des PV.

Enfin du côté des parents, les équipes assuétudes les trouvent plutôt mal informés. Les parents estiment toutefois la directive utile pour fixer un cadre mais elle est trop floue. Ils souhaitent une clarification afin de pouvoir se positionner en tant que parents et instaurer des limites.

- **Nous avons également interrogé les équipes sur la pertinence de cette directive. Il est intéressant de noter que ces équipes peuvent à la fois relever certains points de pertinence tout en soulignant par ailleurs les problèmes-paradoxes (voir question suivante) que pose cette directive.**

Parmi les éléments cités relevant de la pertinence de la directive, relevons ici les plus importants : limitation de la judiciarisation précoce et pour les petits consommateurs ; importance d'avoir une « loi » même imparfaite qui distingue mineur et majeur ; permet à des adultes sans problème de comportement de détenir

du cannabis en petite quantité sans s'exposer à des poursuites judiciaires ; améliore l'écoute des policiers envers les petits consommateurs ; permet le débat et la réflexion avec certains acteurs de la justice ; permet de discerner les situations qui nécessitent un suivi ; facilite l'accès au diagnostic précoce d'une psychose

- **Nous avons ensuite demandé aux équipes « assuétudes » en quoi la directive posait problème dans la pratique de leurs missions.**

Elle crée un sentiment d'impunité, une banalisation de la consommation et une confusion entre tolérance et permission chez les jeunes, les consommateurs, les parents et les professionnels.

Elle induit un sentiment inégalitaire au vu de la variabilité des « réponses » apportées aux mêmes comportements. Son caractère arbitraire renforce le « délit de sale gueule » avec pour effet une perte de crédibilité envers la justice et une insécurité juridique.

La consommation de cannabis reste illégale mais l'interprétation de la directive peut varier en fonction d'un positionnement prohibitionniste ou de tendance anti-prohibitionniste. Le texte de la directive cautionne le franchissement de la frontière de la loi et banalise l'illégalité de l'acte.

Elle ne facilite pas la communication d'une information cohérente au public d'un point de vue préventif et entrave l'accompagnement des publics-cibles en termes de prévention et de santé publique. Par ailleurs, elle place les professionnels de la prévention dans un paradoxe (loi contre santé) et participe à l'inefficacité de la sensibilisation des jeunes dans le cadre scolaire.

Elle entraîne une judiciarisation trop rapide de certains consommateurs et participe à l'imposition de conditions d'injonctions thérapeutiques judiciaires non adaptées

Elle entraîne un engorgement tant au niveau de la police, des parquets, des cours et tribunaux.

Elle n'est pas claire en ce qui concerne la possibilité de cultiver.

➤ **Enfin, nous avons interrogé les services et institutions membres de la Fédito wallonne sur les recommandations à émettre.**

Au regard de leurs pratiques professionnelles et avec le souci d'atteindre des objectifs de santé publique, les équipes spécialisées assuétudes en Wallonie recommandent différentes pistes, pour le public majeur :

- Modifier le cadre légal pour plus de clarté et cohérence en termes de santé publique
- Dépénaliser la consommation de cannabis
- Légaliser la consommation et réglementer la production, la vente, les taxes...
l'interdiction de la publicité dans un modèle de prise en charge étatique

4. Eléments contextuels : évolution des approches

Les recommandations des services spécialisés assuétudes wallons s'inscrivent dans une évolution de l'approche des politiques en matière de drogues, et en particulier de réglementation du cannabis, qui au cours des années 2013 et 2014 s'est particulièrement marquée tant au niveau d'instances internationales que d'initiatives nationales ou encore de chercheurs belges.

- **En septembre 2014, le nouveau rapport de la Global Commission on Drug Policy reflète une nouvelle évolution dans la pensée des membres de la commission et donne des pistes aux Etats pour développer des voies alternatives à la prohibition des drogues.**

Le rapport fait sept recommandations principales dont certaines concernent directement le cannabis :

- Allouer les ressources consacrées au répressif au profit d'interventions sanitaires et sociales éprouvées ;
- Mettre sur le marché les analgésiques à base d'opiacés ; Décriminaliser l'usage simple ou la possession pour sa propre consommation ;
- Repenser les alternatives à l'incarcération pour les délits non violents et « du bas de l'échelle » du trafic ;
- Réduire le pouvoir des organisations criminelles qui causent violence et insécurité dues à la concurrence ;
- Permettre et appuyer les essais dans des marchés légalement réglementés, en commençant, par le cannabis, la feuille de coca et certaines nouvelles substances psychoactives ;
- Profiter de l'occasion offerte par la SEAGNU (session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies) de 2016 pour réformer le régime mondial des politiques en matière de drogues.

- **En novembre 2013, des chercheurs belges ont défendu l'idée d'étudier l'option politique d'un marché réglementé pour le cannabis.⁸**

Ils soutiennent que la réglementation du marché du cannabis fournira plusieurs options pour réguler l'offre et la demande de cannabis, ainsi que pour contrôler sa production. Ils soulignent les avantages d'un marché réglementé, qui selon eux permettrait de faciliter le travail des agents de prévention et des travailleurs sociaux, de faciliter l'étude scientifique des conséquences sur la santé de son usage, ainsi que d'améliorer l'offre et l'accès aux traitements. Les chercheurs belges ont également fait écho au constat d'échec des politiques répressives en matière de drogues partagé sur la scène internationale, en rappelant que les dépenses consenties à la répression augmentent mais ne résolvent rien et mènent à une dissimulation accrue des activités illégales, une augmentation de la criminalité, davantage de problèmes de santé pour les consommateurs, peu d'attention aux problèmes sous-jacents des consommateurs problématiques, des dépenses exubérantes sans preuve d'efficacité...

- **En décembre 2013, le bureau des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) sur la consommation de drogues a déclaré que «dépénaliser la consommation de drogues peut être un moyen efficace de désengorger les prisons, de réaffecter les ressources au traitement et, au bout du compte, de faciliter la réadaptation, la requalification et la réinsertion des toxicomanes».**
- **En 2013 également l'Uruguay est devenu le premier pays à avoir légalisé et réglementé le marché du cannabis. Aux États-Unis, la production et la vente de cannabis viennent également d'être autorisés dans les États du Colorado et de Washington.**

⁸ T. Decorte, P. De Grauwe, J. Tytgat, Cannabis : bis ? Plaidoyer pour une évaluation critique de la politique belge en matière de cannabis, 18/11/2013

5. Recommandations de la Fédito wallonne

La Fédération constatant les limites de la politique belge en matière de cannabis demande un changement du cadre législatif belge afin d'une part d'enrayer les effets de la criminalisation de l'usage du cannabis et d'autre part de favoriser des stratégies de santé publique (promotion, prévention, réduction des risques et soins) adaptées aux réalités et aux besoins.

Dans cette optique, et parce qu'elle se situe dans une perspective de décriminalisation et de promotion de la santé, la Fédito wallonne se prononce pour la recherche d'un modèle de **règlementation du cannabis avec des règles claires et objectives aussi en matière de production et de vente.**

Cette légalisation de l'usage par la réglementation doit s'accompagner d'un certain nombre de conditions spécifiques :

➤ **Interdit légal pour les mineurs**

La consommation de cannabis ne doit en aucun cas être banalisée. Son usage présente des risques en termes de santé publique, non seulement pour le consommateur mais aussi pour ses proches. Il est donc nécessaire de conserver l'interdit légal pour les mineurs, avec des critères d'accès à la consommation qui peuvent s'inspirer de la législation alcool.

➤ **Règles claires et objectives pour les consommateurs majeurs**

Pour le public majeur, il s'agit d'établir des règles qui auront pour effet de contrecarrer notamment l'incitation.

La consommation de cannabis réglementée doit s'entendre aussi bien à l'égard des différentes formes de cannabis, végétal mais aussi synthétique. Spécifiquement par rapport au cannabis fumé, la législation liée à la consommation de tabac s'appliquera entièrement, notamment dans sa définition des lieux où la consommation sera interdite.

Quant à l'ivresse cannabique et aux risques publics liés à sa consommation, ce seront les législations en vigueur qui seront d'application, notamment celles sur l'ivresse sur la voie publique, sur la conduite en état d'ivresse ou encore celle sur les troubles à l'ordre public.

➤ **Renforcement des moyens pour la prévention et la réduction des risques**

Il est nécessaire de renforcer les stratégies de prévention et de réduction des risques afin de promouvoir un bien-être global avec une attention spécifique envers la lutte contre l'échec scolaire, l'accès à l'emploi, le développement des solidarités...

Il est aussi nécessaire d'encourager les stratégies de promotion de la santé et de responsabilisation des consommateurs.

Une politique d'information doit être développée à destination des citoyens, à l'instar de ce qui est développé pour l'alcool.

Pour les mineurs, il faut développer une stratégie de prévention spécifique, l'interdit n'entraînant pas nécessairement l'abstinence. D'autant que les différents chiffres épidémiologiques le relèvent, l'adolescence est souvent l'âge des premières consommations et de fortes prévalences comparées à la population générale.

➤ **Sensibilisation spécifique de l'usage dit « problématique »**

La dépendance psychique et physique au cannabis peut avoir un impact négatif significatif sur la vie de certains consommateurs. La question de l'addiction est donc présente. En effet, une minorité de consommateurs peuvent fumer régulièrement du cannabis en quantité importante, voire présenter un usage problématique (faire le lien par exemple avec des troubles d'ordre psychiatrique), voire de façon compulsive. Pour ces publics, la possibilité d'interventions précoces devrait être organisée.

Après du public mineur, ces interventions précoces devraient se réaliser en lien avec les stratégies destinées aux mineurs et les acteurs de prévention travaillant spécifiquement avec ce public-cible.

➤ **Formations continues à l'égard de différents groupes de professionnels**

Il s'agit des professionnels de la Santé et notamment des médecins généralistes qui via des formations continuées pourront renforcer leur savoir professionnel (Alto/SSMG) mais également les acteurs de l'Aide à la Jeunesse, de l'Enseignement... Avec un nécessaire renforcement des pratiques de réseaux.

➤ **Usage autorisé du cannabis à des fins médicales**

L'accès aux cannabinoïdes à des fins médicales doit être élargi et appliqué, en tenant compte des essais cliniques concluants réalisés en Belgique et à l'étranger. La plus-value du cannabis thérapeutique doit être estimée par les sociétés de médecine générale et spécialisée, en collaboration avec le secteur spécialisé en toxicomanie.

➤ **Travail de recherches et d'évaluation**

Pour réfléchir et définir le modèle de réglementation du cannabis dans tous ses aspects (détention, production et vente), le secteur spécialisé wallon estime nécessaire que les autorités politiques belges s'appuient sur les avis d'acteurs de terrain, d'experts et de scientifiques issus de différents secteurs (notamment en santé publique, en promotion de la santé, en prévention, en réduction des risques mais aussi du monde économique et judiciaire...). Ce modèle doit être évalué également avec tous les acteurs de terrain impliqués par sa mise en œuvre.

Information et contacts :

Laurence Przylucki, Présidente. 071 63 49 93

Pascale Hensgens, coordinatrice de projets. 0494 14 82 42 -
feditowallonne@skynet.be