

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'efficacité des politiques en matière de drogues et plus particulièrement en matière de cannabis

RAPPORT

fait au nom de la commission des
Matières transversales
par

**MM. Uyttendaele, Dodrimont, De Loor et
Ben Chikha**

BELGISCHE SENAAAT

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

VERSLAG

namens de commissie voor de
Transversale Aangelegenheden
uitgebracht door

de heren **Uyttendaele, Dodrimont, De Loor en
Ben Chikha**

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie
Président / Voorzitter: Mark Demesmaeker

Membres / Leden

| | |
|-----------------------|---|
| N-VA: | Cathy Coudyser, Mark Demesmaeker, Maaïke De Vreese |
| Ecolo-Groen: | Fourat Ben Chikha, Soetkin Hoessen, Hélène Ryckmans |
| Vlaams Belang: | Yves Buysse, Bob De Brabandere, Klaas Sloopmans |
| PS: | Fatima Ahallouch, Nadia El Yousfi |
| MR: | Philippe Dodrimont, Gaëtan Van Goidsenhoven |
| CD&V: | Stijn De Roo, Kris Poelaert |
| Open Vld: | Rik Daems, Willem-Frederik Schiltz |
| PVDA-PTB: | Jos D'Haese, Antoine Hermant |
| Vooruit: | Kurt De Loor, Annick Lambrecht |

Voir:

Documents du Sénat:
7-225 – 2020/2021:

N° 1: Demande d'établissement d'un rapport d'information.

Zie:

Documenten van de Senaat:
7-225 – 2020/2021:

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

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 psychosociaux, 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 il convient évidemment 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 que 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, aujourd'hui plus que jamais, au vu des derniers événements de l'actualité.

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 légistique d'interprétation et d'application.

I. INLEIDING

Meer dan een eeuw na de afkondiging ervan, is de wet van 24 februari 1921, gemeenzaam de «drugswet» genoemd, 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 politieke 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 reëel is.

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.

Il convient d'interroger les effets d'un dispositif sur le plan fédéral et sur celui des Régions et Communautés, 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, ainsi que d'une seconde partie qui contient une série de recommandations phares venant conclure ce rapport.

Tout d'abord concernant les constats, 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 retraçons 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 émis à son égard 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 prohibitionniste 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 nous 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 consommation de ces substances stupéfiantes, et en particulier le cannabis, sur le corps humain. Une évaluation de la politique de prévention, de prise en charge et de suivi des personnes qui souffrent de leur consommation s'imposait. Enfin, toujours en matière de santé, l'accent est mis 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?

Er moet worden nagegaan wat de effecten zijn van een regeling op federaal niveau en op dat van de Gewesten en Gemeenschappen, in het bijzonder met betrekking tot het gezondheidsbeleid en de veiligheid en preventie.

Deze maatschappelijke uitdagingen vormen de rode draad in het informatieverlag, dat bestaat uit een eerste deel met vaststellingen die zijn geformuleerd op basis van de door de commissie georganiseerde hoorzittingen, 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 verdoovende 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?

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. PROCÉDURE

A. Demande d'établissement d'un rapport d'information

En application de l'article 56, alinéa 2, de la Constitution, une demande d'établissement d'un rapport d'information sur l'évaluation générale des résultats effectifs de la «loi sur les drogues» du 24 février 1921 quant à l'efficacité des politiques en matière de drogues et plus particulièrement en matière de cannabis (doc. Sénat, n° 7-225/1) a été déposée au Sénat le 22 février 2021, conformément à l'article 66 du Règlement du Sénat.

En application de l'article 66, alinéa 5, 2^e tiret, du Règlement du Sénat, le 8 mars 2021, le Bureau du Sénat a envoyé la demande pour avis à la commission des Matières transversales. Le 22 mars 2021, cette commission a eu un échange de vues sur la demande afin d'en déterminer l'opportunité et le degré d'urgence.

Lors de sa réunion du 19 avril 2021, le Bureau du Sénat a décidé que la demande serait mise aux voix lors de la séance plénière suivante. Il a également choisi de confier la demande d'établissement du rapport d'information à

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 rechtbanken 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, alsmaar 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 de pretentie te hebben volledig te zijn, behandelt dit informatieverlag deze talrijke punten.

II. PROCEDURE

A. Verzoek tot het opstellen van een informatieverlag

Met toepassing van artikel 56, tweede lid, van de Grondwet, werd een verzoek tot het opstellen van een informatieverlag 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 (doc. Senaat, nr. 7-225/1) in de Senaat ingediend op 22 februari 2021, in overeenstemming met artikel 66 van het Reglement van de Senaat.

Overeenkomstig artikel 66, vijfde lid, tweede streepje, van het Reglement van de Senaat heeft het Bureau van de Senaat het verzoek op 8 maart 2021 voor advies naar de commissie voor de Transversale Aangelegenheden gestuurd. Op 22 maart 2021 heeft deze commissie beaardslaagd over het verzoek teneinde de opportuniteit en de dringendheid ervan vast te stellen.

Tijdens zijn vergadering van 19 april 2021 besloot het Bureau van de Senaat om dit verzoek ter stemming voor te leggen tijdens de daarop volgende plenaire vergadering. Het Bureau koos er ook voor om het opstellen

la commission des Matières transversales dans la deuxième phase de la procédure.

Le 23 avril 2021, l'assemblée plénière a adopté la demande d'établissement d'un rapport d'information par 34 voix contre 18 et 2 abstentions, à savoir par 14 contre 18 voix dans le groupe linguistique néerlandais et par 20 voix et 2 abstentions dans le groupe linguistique français.

B. Avis sur l'opportunité et le degré d'urgence

En application de l'article 66, alinéa 5, 2^e tiret, du Règlement du Sénat, le 22 mars 2021, la commission des Matières transversales a eu un échange de vues sur la demande afin d'en déterminer l'opportunité et le degré d'urgence.

1) Exposé de M. Uyttendaele, co-auteur de la demande

M. Uyttendaele fait observer qu'il est de plus en plus fréquent que la presse informée rapporte que des parlements nationaux ont décidé de prendre à bras-le-corps, sous le prisme du droit, la redoutable question sociétale de la consommation des drogues illicites et singulièrement du cannabis.

Le 19 avril 2021, le quotidien *Le Monde* consacrait une longue étude au cas de la Norvège, confrontée aux apories de sa politique tant pour les drogues dites douces que dures, qui prend conscience qu'il vaut mieux suivre les usagers problématiques que les incarcérer.

La même situation se produit en France, qui se retrouve confrontée à une véritable crise socio-économique avec ses consommateurs: une mission parlementaire vient d'entamer de vastes travaux visant à analyser les moyens permettant de mettre fin à cette guerre contre les drogues et à développer une réelle politique de réduction des risques, d'autant que les usages sont aujourd'hui devenus multiples.

Tant en Norvège qu'en France, toutes les familles et idéologies politiques se retrouvent derrière la volonté sincère de prendre le temps de la réflexion et de l'information sur ce problème complexe.

La France et la Norvège suivent très attentivement l'exemple portugais puisqu'en vingt ans, la consommation et les overdoses y ont nettement diminué, tout comme les infections au virus de l'immunodéficience

van het informatieverslag tijdens de tweede fase van de procedure toe te vertrouwen aan de commissie voor de Transversale Aangelegenheden.

Op 23 april 2021 heeft de plenaire vergadering het verzoek tot het opstellen van een informatieverslag aangenomen met 34 tegen 18 stemmen bij 2 onthoudingen, met 14 tegen 18 stemmen in de Nederlandse taalgroep en met 20 stemmen bij 2 onthoudingen in de Franse taalgroep.

B. Advies over de opportuniteit en de dringendheid

Overeenkomstig artikel 66, vijfde lid, tweede streepje, van het Reglement van de Senaat heeft de commissie voor de Transversale Aangelegenheden op 22 maart 2021 beraadslaagd over het verzoek teneinde de opportuniteit en de dringendheid ervan vast te stellen.

1) Uiteenzetting van de heer Uyttendaele, mede-indiener van het verzoek

De heer Uyttendaele wijst erop dat de pers steeds vaker bericht dat de nationale parlementen hebben besloten om het enorme maatschappelijke probleem van het gebruik van illegale drugs, en in het bijzonder cannabis, via het recht aan te pakken.

Op 19 april 2021 ging het dagblad *Le Monde* uitgebreid in op de situatie in Noorwegen, waar men geconfronteerd wordt met de aporieën van het beleid inzake zogenaamde *softdrugs* en *harddrugs*, en waar men inziet dat het beter is problematische gebruikers te begeleiden dan ze op te sluiten.

Dezelfde situatie doet zich voor in Frankrijk, dat geconfronteerd wordt met een ware sociaal-economische crisis rond drugsgebruikers: een parlementaire taskforce startte onlangs een uitgebreide analyse van de manieren om deze oorlog tegen drugs stop te zetten en een beleid te ontwikkelen dat risicobeperkend werkt, vooral omdat drugs vandaag de dag om zeer uiteenlopende redenen worden gebruikt.

Zowel in Noorwegen als in Frankrijk is er bij alle politieke families en ideologieën de oprechte wil om de tijd te nemen om na te denken en informatie in te winnen over dit complexe probleem.

Frankrijk en Noorwegen volgen nauwgezet het Portugese voorbeeld, aangezien het drugsgebruik en de overdoses daar in twintig jaar tijd sterk zijn gedaald, alsook het aantal humaan immunodeficiëntievirus (hiv)-besmettingen.

humaine (VIH). Les spécialistes y font une distinction claire entre les toxicomanes et les consommateurs occasionnels, en sorte que la palette des mesures puisse varier selon le cas.

L'orateur réalise que la demande de rapport d'information est très détaillée mais il s'agit d'une matière complexe qui touche à de nombreux aspects de la vie humaine.

Il rappelle quelques données remarquables:

- la moitié de la population carcérale belge est incarcérée pour des faits directement ou indirectement liés aux drogues;
- en 2018, 70 % des infractions consignées dans des procès-verbaux étaient liées à de simples faits de détention de drogues mais seulement 18 % à des faits de trafic et d'importation ou d'exportation de drogues;
- la moitié des personnes condamnées récidive à la sortie de prison, mais dans une proportion moindre lorsque les sanctions ne sont pas carcérales, si bien que le Conseil de l'Europe recommande de privilégier les sanctions alternatives et de ne recourir à l'incarcération qu'en dernier ressort;
- 10 % seulement des importations de drogues seraient interceptées. En 2012, 5 tonnes de cannabis ont été saisies; en 2018, près de 17 tonnes et, rien qu'en mai 2020, en pleine pandémie, 11 tonnes de haschisch d'une valeur marchande estimée à environ 114 millions d'euros ont fait l'objet d'une saisie dans un conteneur près du Marché matinal de Bruxelles;
- entre 2001 et 2018, la consommation de drogues au cours de la vie a plus que doublé, sans parler des évolutions au sein des populations les plus jeunes. Il faut noter qu'aujourd'hui, un mineur sur quatre en a déjà consommé;
- l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) ne cesse d'alerter sur le fait que le confinement a entraîné une nette hausse de la consommation de cannabis, mais pas des drogues stimulantes comme la MDMA (ecstasy) ou la cocaïne.

Ces chiffres sont très révélateurs du problème. Ils permettent de faire droit aux faits, de les examiner sans *a priori* et sans dogmatisme, en sorte de se demander comment faire mieux.

Specialisten maken daar een duidelijk onderscheid tussen drugsverslaafden en occasionele gebruikers, zodat de maatregelen kunnen variëren naargelang van de situatie.

Spreker beseft dat het verzoek tot het opstellen van een informatieverslag zeer gedetailleerd is, maar het gaat om een complex onderwerp dat betrekking heeft op veel aspecten van het menselijk leven.

Spreker herinnert aan enkele opmerkelijke feiten:

- de helft van de gevangenisbevolking in België zit opgesloten voor feiten die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met drugs;
- in 2018 had 70 % van de geregistreerde misdrijven in de processen-verbaal betrekking op het loutere bezit van drugs, en slechts 18 % had te maken met drugshandel en de invoer of uitvoer van drugs;
- de helft van de veroordeelden recidiveert na hun vrijlating uit de gevangenis, maar dat is minder het geval wanneer er geen gevangenisstraf wordt opgelegd. Daarom beveelt de Raad van Europa aan de voorkeur te geven aan alternatieve straffen en een gevangenisstraf slechts als laatste redmiddel in te zetten;
- naar verluidt zou slechts 10 % van de drugsinvoer onderschept worden. In 2012 werd 5 ton cannabis in beslag genomen; in 2018 bijna 17 ton en in mei 2020 alleen al, midden in de pandemie, werd in een container in de buurt van de Vroegmarkt in Brussel 11 ton hasj met een geschatte straatwaarde van ongeveer 114 miljoen euro in beslag genomen;
- tussen 2001 en 2018 is het drugsgebruik meer dan verdubbeld, nog afgezien van de ontwikkelingen bij de jongere bevolkingsgroepen. Vandaag heeft één minderjarige op vier al drugs gebruikt;
- het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) blijft erop wijzen dat de lockdown heeft geleid tot een duidelijke toename van het gebruik van cannabis, maar niet van stimulerende drugs zoals MDMA (ecstasy) of cocaïne.

Deze cijfers zeggen veel over het probleem. Ze brengen de feiten in kaart, zodat die onderzocht kunnen worden zonder vooringenomenheid of dogma's, en we kunnen nagaan hoe we dit beter kunnen aanpakken.

Sur la question de l'urgence de la demande, l'orateur considère que les urgences sont multiples. Il y a une urgence sanitaire vis-à-vis des publics les plus jeunes qui consomment de plus en plus et de plus en plus précocement. Il y a également une urgence judiciaire: les tribunaux correctionnels sont débordés par les dossiers liés aux stupéfiants, créant un arriéré judiciaire qui touche l'ensemble des justiciables.

Sans oublier l'urgence carcérale. La Belgique est régulièrement condamnée par des organismes internationaux pour sa surpopulation carcérale.

Enfin, il y a une urgence sécuritaire. On ne peut se voiler la face: dans certains quartiers en Wallonie, en Flandre et à Bruxelles, les faits de violence liés à la drogue se multiplient entre les groupes criminels, et ce au détriment des populations qui vivent dans ces quartiers.

L'orateur estime que l'urgence est dès lors clairement établie.

Il insiste en outre sur l'importance d'avoir une posture de neutralité axiologique dans ce dossier: il faut faire preuve de la plus grande impartialité intellectuelle, sans toutefois taire le fait que tous les chiffres sont au rouge et que certaines situations sont dramatiques.

L'intervenant signale qu'on n'a jamais autant consommé de cannabis qu'aujourd'hui et, dans le même temps, autant saisi, sanctionné et dépensé pour tenter d'enrayer le phénomène, des centaines de millions d'euros de deniers publics étant partis en fumée pour ce faire.

En effet, chaque semaine, un article de journal relate la découverte d'une culture de cannabis interdite et relaie l'appel à l'aide d'un magistrat ou d'un représentant des forces de l'ordre signalant que nous sommes arrivés au bout de ce modèle répressif.

L'équation est pourtant simple: l'arrestation d'un réseau de vente ne constitue en réalité qu'une opportunité pour un nouveau réseau de s'implanter ou, pour un réseau déjà implanté, de s'approprier de nouvelles parts de marché. On revit le mythe de Sisyphe, avec le sentiment que l'on n'a rien appris des leçons de la prohibition de l'alcool au début du XX^e siècle qui aboutissaient aux mêmes constats: on a vu apparaître des réseaux criminels de vente d'alcool frelaté, avec des conséquences sanitaires dramatiques et une hausse de la criminalité.

Le marché du cannabis est un marché au sens économique du terme, avec un bien de consommation, une

Wat de dringendheid van het verzoek betreft, geeft spreker aan dat er verschillende urgenties zijn. Er is een sanitaire noodsituatie bij de jongste burgers, die steeds meer drugs gebruiken op steeds jongere leeftijd. Er is ook een gerechtelijke urgentie: de correctionele rechtbanken worden overspoeld door drugsgelateerde dossiers, waardoor een gerechtelijke achterstand ontstaat die een impact heeft op alle rechtzoekenden.

En dan is er nog de urgentie in de gevangnissen. België wordt geregeld door internationale instanties veroordeeld voor de overbevolking in de gevangnissen.

Ten slotte is er urgentie inzake veiligheid. We kunnen het niet ontkennen: in sommige wijken in Wallonië, Vlaanderen en Brussel neemt het drugsgelateerde geweld tussen criminele groepen toe, ten koste van de mensen die in deze wijken wonen.

Spreker meent dat de dringendheid hiermee duidelijk is vastgesteld.

Spreker benadrukt ook dat het belangrijk is in deze kwestie een axiologische neutraliteit te bewaren: men moet blijk geven van zoveel mogelijk intellectuele onpartijdigheid, zonder echter te verzwijgen dat alle cijfers in het rood staan en dat bepaalde situaties dramatisch zijn.

Spreker wijst erop dat er nog nooit zoveel cannabis is gebruikt als nu, en tegelijkertijd nooit zoveel cannabis in beslag is genomen, straffen zijn uitgesproken en geld is uitgegeven in een poging het verschijnsel in te dammen, waarbij honderden miljoenen euro aan overheidsgeld in rook is opgegaan.

Elke week staat er wel een artikel in de krant over de ontdekking van een verboden cannabisplantage en wordt de noodkreet van een magistrat of een vertegenwoordiger van de ordediensten geciteerd, wat erop wijst dat de grens van dit repressieve model is bereikt.

Het is nochtans eenvoudig: het oprollen van een verkoopnet is in werkelijkheid niets meer dan een kans voor een nieuw netwerk om zich te vestigen, of voor een reeds gevestigd netwerk om nieuwe marktaandeelen te veroveren. Het is een Sisyfusarbeid, en men lijkt niets te hebben geleerd uit de drooglegging aan het begin van de 20e eeuw, toen hetzelfde fenomeen werd vastgesteld: er ontstonden misdaadnetwerken die versneden alcohol verkochten, met dramatische gevolgen voor de volksgezondheid en een toename van de criminaliteit.

De cannabismarkt is een markt in de economische betekenis van het woord, met een consumptiegoed, een

offre et une demande. Toutefois, aucune règle effective n'encadre ce marché car la seule qui a été édictée à son propos, à savoir l'interdiction pure et dure, ne fonctionne pas. Ce marché a tout simplement été abandonné aux réseaux criminels qui ne font pas d'auto-régulation en demandant, par exemple, la carte d'identité aux élèves à qui ils vendent leurs substances à la sortie de l'école.

Dès lors, face à cet arsenal juridique impuissant devant les chiffres hallucinants du marché du cannabis, il convient de se poser la question suivante: comment reprendre le contrôle, non par fatalisme, mais pour assurer la protection des consommateurs?

Il ne s'agit nullement de promouvoir et encore moins de banaliser un geste qui ne sera jamais banal. Il s'agit de trouver des moyens justes, proportionnés et efficaces, alors que bien des paramètres sont en jeu, allant des politiques de la santé à celles de la sécurité, de l'économie et de la justice.

Toutes les entités de ce pays sont concernées car ce sujet les touche directement en termes de:

- sécurité et de prévention au niveau local et régional;
- promotion de la santé et de l'enseignement (vu le décrochage scolaire) au niveau communautaire;
- politique des poursuites, de justice et de détention pénitentiaire au niveau fédéral.

L'orateur en conclut que, vu le caractère transversal de la problématique tant sur le plan des compétences que sur celui des acteurs concernés, le Sénat est le lieu idéal pour en effectuer une analyse détaillée et objectivée.

Au travers de ses rapports d'information, le Sénat permet un débat objectif, critique et contradictoire sur des thèmes importants. Il offre la possibilité d'entendre les meilleurs experts belges et internationaux, ce qui garantit une certaine intégrité dans l'analyse de la situation.

Ce faisant, nous serons attentifs à toutes les voix des scientifiques et des associations de terrain qui nous alertent. Nous montrerons que nous ne voulons pas nous accommoder de la toxicomanie dans toutes ses formes, tant il est essentiel de voir là où elle commence

aanbod en een vraag. Er is echter geen enkele effectieve regel om die markt in goede banen te leiden, want de enige regel die in dit verband is afgekondigd, namelijk een onwrikbaar verbod, werkt niet. Die markt werd eenvoudigweg aan de misdaadnetwerken overgelaten. Zij doen niet aan zelfregulering door bijvoorbeeld de identiteitskaart te vragen van de leerlingen aan de schoolpoort aan wie ze hun middelen verkopen.

Als men ziet dat het bestaande juridische arsenaal machteloos staat tegenover de hallucinante cijfers van de cannabismarkt, moeten we de vraag stellen: hoe krijgt men dit weer onder controle, niet uit fatalisme, maar om de bescherming van de consumenten te verzekeren?

Het gaat er dus zeker niet om een daad aan te moedigen en nog minder om hem als alledaags voor te stellen, want dat zal hij nooit zijn. Het komt er op aan de juiste, proportionele en doeltreffende middelen te vinden en daar komen heel wat parameters bij kijken, van het gezondheidsbeleid tot het veiligheids-, het economisch en het justitiebeleid.

Alle entiteiten van het land zijn hierbij betrokken, want het thema raakt hen rechtstreeks op het gebied van:

- de veiligheid en de preventie op lokaal en gewestelijk niveau;
- de bevordering van gezondheid en onderwijs (gelet op de schooluitval) op het niveau van de Gemeenschappen;
- het vervolgingsbeleid, justitieel beleid en penitentiair detentiebeleid op federaal niveau.

Spreker besluit daaruit dat, gelet op de transversaliteit van de problematiek, zowel wat de bevoegdheden als de betrokken actoren betreft, de Senaat de aangewezen plaats is om er een gedetailleerde en objectieve analyse van te maken.

Aan de hand van zijn informatieverlagen maakt de Senaat een objectief, kritisch en tegensprekelijk debat mogelijk over belangrijke thema's. De beste Belgische en internationale experten kunnen worden gehoord, wat borg staat voor een zekere integriteit in de analyse van de toestand.

Bij deze opdracht zullen we aandacht hebben voor alle stemmen van wetenschappers en verenigingen op het terrein, die aan de alarmbel trekken. We zullen tonen dat we ons niet willen neerleggen bij de toxicomanie in al haar vormen. Het is immers essentieel weerklank te

et pourquoi, tant il est essentiel de donner de l'amplitude aux enquêtes scientifiques mais aussi citoyennes, en sorte de comprendre, par des récits et des témoignages, ce qui nous arrive.

Quand un problème est aussi lourd en termes de sécurité publique, de trafic sauvage et illégal, de santé, d'économie, de justice ou d'éducation, il est impératif de l'étudier en profondeur.

En guise de conclusion, l'orateur lance un appel au sens du courage politique devant tant de situations de détresse malheureusement connues: décrochages scolaires, vies professionnelles qui basculent, graves accidents de santé, scènes publiques de consommation de drogues qui sont anormales, désocialisations et exclusions socio-économiques. Toutes ces réalités ne peuvent plus rester sans une réponse crédible et informée.

L'intervenant appelle dès lors de ses vœux que la commission puisse entamer au plus vite ce travail fondamental.

2) *Échange de vues*

M. Dodrimont observe que la date anniversaire de la loi sur les drogues du 24 février 1921 suffit en soi pour justifier la pertinence de son évaluation. Cette loi, qui a certes connu quelques modifications, n'a jamais été profondément remodelée alors que la société a largement évolué depuis lors. Le moment est donc venu d'entamer une réflexion sur la loi de 1921 et le Sénat, compétent pour les matières transversales, constitue le lieu idéal pour ce faire.

L'orateur déclare que son groupe soutiendra dès lors la demande. Mais il estime qu'il convient d'insister sur la dimension sanitaire de la problématique et qu'il faut également inclure, dans l'analyse, la consommation d'autres stupéfiants visés par la loi du 24 février 1921.

Mme Genot déclare à son tour soutenir la demande d'établissement d'un rapport d'information. Elle estime que le sujet présente de très larges enjeux sociétaux tant au niveau local, régional que fédéral et qu'il concerne de multiples aspects liés à la santé, à la sécurité et à l'insertion. Cette thématique constitue une matière transversale par excellence et la commission des Matières transversales du Sénat semble s'y prêter particulièrement, vu les profils diversifiés des sénateurs commissaires qui s'y investissent. L'intervenante partage l'analyse de M. Dodrimont selon laquelle il serait souhaitable

geven aan het wetenschappelijk onderzoek en aan het onderzoek bij burgers, om aan de hand van verhalen en getuigenissen te begrijpen wat ons overkomt.

Wanneer een probleem van openbare veiligheid, ongecontroleerde en illegale handel, gezondheid, economie, justitie of onderwijs zo ernstig is, moet het grondig worden bestudeerd.

Tot besluit roept spreker op tot politieke moed ten aanzien van zoveel – helaas gekende – schrijnende situaties: schooluitval, verstoorde beroepslevens, ernstige gezondheidsproblemen, abnormale taferelen van drugsgebruik in het openbaar, desocialisatie en sociaal-economische uitsluiting. Voor al deze situaties moet een geloofwaardige en geïnformeerde oplossing worden gevonden.

Spreker hoopt dus dat de commissie dat fundamentele werk zo snel mogelijk zou aanvatten.

2) *Gedachtewisseling*

De heer Dodrimont wijst erop dat de drugswet dateert van 24 februari 1921 en dat op zich volstaat om de relevantie van de evaluatie ervan te verantwoorden. Die wet, die weliswaar enkele wijzigingen heeft ondergaan, werd nooit grondig hervormd, terwijl de samenleving sindsdien sterk veranderd is. Het moment is dus gekomen om een reflectie over de wet van 1921 aan te vatten en de Senaat, die bevoegd is voor transversale aangelegenheden, is de ideale plaats om dat te doen.

Spreker verklaart dat zijn fractie het verzoek dan ook zal steunen. Hij meent echter dat het raadzaam is de sanitaire dimensie van de problematiek te beklemtonen en dat bij de analyse ook de consumptie van andere verdovende middelen bedoeld in de wet van 24 februari 1921 moet worden betrokken.

Mevrouw Genot verklaart eveneens dat ze het verzoek tot het opstellen van een informatieverlag steunt. Ze vindt dat het onderwerp heel brede maatschappelijke aspecten heeft, zowel op lokaal en gewestelijk als op federaal niveau en dat het talrijke aangelegenheden in verband met gezondheid, veiligheid en integratie behelst. Dat thema is bij uitstek een transversale aangelegenheid en de commissie voor de Transversale Aangelegenheden van de Senaat lijkt daar uitermate geschikt voor, gelet op de diverse profielen van de senatoren-commissieleden die er actief zijn. Spreekster deelt de analyse van de heer

d'élargir le débat à l'ensemble des substances visées dans la loi de 1921, sans se cantonner au cannabis.

Mme Brouwers trouve que le thème du rapport d'information proposé ne manque assurément pas d'intérêt, même si elle doute que le moment soit propice pour procéder à pareille évaluation au vu de la crise sanitaire que nous traversons actuellement. Par ailleurs, son groupe ne s'oppose pas à une évaluation générale de la loi sur les drogues, mais ne voudrait pas que le rapport d'information serve de levier pour rouvrir tout le débat sur la légalisation du cannabis. L'intervenante dit ne pas pouvoir se départir de l'impression que cette tendance est clairement présente dans la demande d'établissement du rapport d'information proposé. Elle rappelle qu'il n'est nulle part fait mention d'une telle légalisation dans l'accord de gouvernement. Elle pense que la finalité du rapport d'information devrait être clarifiée, principalement aux points G, H et I.

M. Slootmans se rallie aux propos de Mme Brouwers. Son groupe non plus n'est pas opposé à ce que l'on réalise une évaluation de la loi du 24 février 1921, mais il ne saurait être question que celle-ci donne lieu à un débat sur la légalisation du cannabis. Or, tels qu'ils sont formulés, les points H et I du dispositif créent une pente glissante vers la légalisation de la consommation de cannabis. Pour cette raison, son groupe émettra un avis négatif sur la demande actuelle d'établissement d'un rapport d'information.

Faisant écho aux suggestions de M. Dodrimont et de Mme Genot, M. Uyttendaele partage leur opinion selon laquelle il faut également s'interroger sur les autres substances visées par la loi de 1921. Toutefois, la question du cannabis revêt un caractère particulier par rapport aux autres drogues, spécialement en ce qui concerne les publics concernés. L'orateur est donc favorable à l'idée d'élargir le débat à d'autres substances, mais il faut garder à l'esprit qu'il ne sera pas possible d'aborder, dans un seul rapport d'information, toutes les facettes de la loi du 24 février 1921. Si le débat devient trop vaste, il n'en finira jamais. Il proposerait en conséquence de séparer les deux débats, en y consacrant des rapports d'information distincts.

Quant aux inquiétudes soulevées par les autres membres, l'orateur regrette que l'on s'interdise de réfléchir plus avant. C'est précisément cette réflexion qu'ambitionne la demande d'établissement d'un rapport d'information, puisqu'elle vise à ouvrir le débat sur l'efficacité du système actuel et à comparer l'approche belge avec celle d'autres pays. Face à la problématique, les objectifs

Dodrimont dat het wenselijk is het debat open te trekken tot alle middelen bedoeld in de wet van 1921, en dat men zich niet tot cannabis mag beperken.

Mevrouw Brouwers vindt het thema van het informatieverslag zeker interessant, ook al betwijfelt ze of de *timing* goed is voor dergelijk onderzoek. We bevinden ons immers in het midden van een gezondheids crisis. Haar fractie verzet zich voorts niet tegen een algemene evaluatie van de zogeheten «drugswet» maar wenst niet dat het informatieverslag als een hefboom wordt gebruikt om het hele debat over de legalisering van cannabis te heropenen. Spreekster kan zich niet van de indruk ontdoen dat deze tendens duidelijk te lezen is in het verzoek tot het opstellen van een informatieverslag. Zij herinnert eraan dat het regeerakkoord met geen woord rept over dergelijke legalisering. Het beoogde doel van het informatieverslag moet haar inziens verduidelijkt worden, voornamelijk in de punten G, H en I.

De heer Slootmans sluit zich aan bij de uiteenzetting van mevrouw Brouwers. Ook zijn fractie heeft op zich geen bezwaar tegen een evaluatie van de wet van 24 februari 1921 maar het mag niet de bedoeling zijn dat dit resulteert in een debat over de legalisering van cannabis. Uit de punten H en I van het dispositief blijkt echter duidelijk dat er een hellend vlak wordt gecreëerd naar een legalisering van cannabisgebruik. Om die reden wenst zijn fractie een negatief advies uit te brengen over het huidige verzoek tot het opstellen van een informatieverslag.

De heer Uyttendaele reageert op de suggesties van de heer Dodrimont en mevrouw Genot en deelt hun mening dat men zich ook vragen moet stellen over de andere middelen bedoeld in de wet van 1921. Het probleem van cannabis is echter bijzonder in vergelijking met de andere drugs, vooral wat de gebruikersgroep betreft. Spreker is dus gewonnen voor het opentrekken van het debat tot andere middelen, maar men moet wel beseffen dat het niet mogelijk zal zijn in een enkel informatieverslag alle facetten van de wet van 24 februari 1921 te behandelen. Als het debat te breed wordt, zal het nooit eindigen. Hij stelt bijgevolg voor beide debatten te scheiden en er afzonderlijke informatieverslagen van te maken.

Wat de zorgen betreft die de andere leden zich maken, betreurt spreker dat men niet meer vooruit wil denken. Dat vooruitdenken is net de ambitie van het verzoek tot het opstellen van een informatieverslag, want het heeft tot doel om het debat over de efficiëntie van het huidige systeem aan te gaan en de Belgische aanpak te vergelijken met die van andere landen. De doelstellingen

poursuivis par chaque pays sont en principe assez similaires: réduire la consommation de cannabis – *a fortiori* chez les jeunes –, tarifier les réseaux criminels et rendre le produit le moins accessible possible. Il convient, selon l'orateur, d'examiner si le modèle belge permet de réaliser ces objectifs ou s'il y a, le cas échéant, d'autres approches à l'étranger qui seraient plus indiquées. L'objectif du rapport d'information n'est nullement de plaider pour une légalisation de l'usage du cannabis. L'orateur est d'ailleurs d'avis que «légaliser» ne signifie rien en soi. Face à l'usage du cannabis et sa légalisation, il existe à l'étranger des politiques très diversifiées, avec parfois des systèmes de type réglementariste et parfois des systèmes de type mercantiliste.

L'objectif du rapport d'information n'est pas d'examiner vers lequel des deux systèmes la Belgique devrait tendre, mais bien d'évaluer le bon fonctionnement de la loi centenaire du 24 février 1921 sur les drogues.

C. Travaux de la commission des Matières transversales

1) Rapporteurs

Le 29 novembre 2021, la commission des Matières transversales a désigné MM. Julien Uyttendaele, Philippe Dodrimont et Mme Zoé Genot comme rapporteurs.

Le 13 décembre 2021, MM. Tom Ongena et Kurt De Loor ont également été désignés comme rapporteurs.

Le 8 novembre 2023, M. Tom Ongena a démissionné comme sénateur et il n'a pas été remplacé comme rapporteur. Lors de sa réunion du 15 janvier 2024, la commission a décidé que M. Fourat Ben Chikha remplacerait Mme Zoé Genot, qui n'est plus sénatrice depuis le 12 janvier 2024, comme rapporteur.

2) Méthode de travail

Lors de la réunion du 7 février 2022, les rapporteurs ont proposé leur approche thématique et les grands axes de travail du rapport d'information à la commission, à savoir:

met betrekking tot die problematiek zijn voor alle landen in principe vergelijkbaar: het cannabisgebruik verminderen, zeker bij de jongeren, de misdaadnetwerken droogleggen en het product zo schaars mogelijk maken. Volgens spreker is het raadzaam te onderzoeken of het Belgische model toelaat om die doelstellingen te verwezenlijken, dan wel of andere benaderingen in het buitenland geschikter zijn. De doelstelling van het informatieverslag is geenszins te pleiten voor legalisering van het cannabisgebruik. Spreker is overigens de mening toegedaan dat «legaliseren» op zich niets betekent. Voor het cannabisgebruik en de legalisering ervan bestaan in het buitenland heel diverse beleidsvormen, soms systemen met veel regels en soms commerciële systemen.

Het doel van het informatieverslag is niet te onderzoeken welk van beide systemen België moet nastreven, maar de goede werking te evalueren van de honderdjarige drugswet van 24 februari 1921.

C. Werkzaamheden van de commissie voor de Transversale Aangelegenheden

1) Rapporteurs

Op 29 november 2021 wees de commissie voor de Transversale Aangelegenheden de heren Julien Uyttendaele, Philippe Dodrimont en mevrouw Zoé Genot aan als rapporteurs.

Op 13 december 2021 werden de heren Tom Ongena en Kurt De Loor ook aangewezen als rapporteurs.

Op 8 november 2023 nam de heer Tom Ongena ontslag als senator en hij werd niet vervangen als rapporteur. Tijdens de vergadering van 15 januari 2024 besloot de commissie dat de heer Fourat Ben Chikha mevrouw Zoé Genot, die sinds 12 januari 2024 geen senator meer is, zou vervangen als rapporteur.

2) Werkwijze

Tijdens de vergadering van 7 februari 2022 stelden de rapporteurs hun thematische aanpak voor aan de commissie, samen met de grote werklijnen van het informatieverslag:

PARTIE I: CONSTATATIONS

I. DÉFINITIONS ET CADRE LÉGAL EN BELGIQUE ET À L'ÉTRANGER. DES CONVENTIONS INTERNATIONALES AUX SPÉCIFICITÉS NATIONALES

A. Les définitions: dépenalisation, décriminalisation et légalisation

B. Une approche mondialisée

C. La transposition au niveau européen

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

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

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

II. USAGES

A. La consommation de substances stupéfiantes et psychotropes en Belgique

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

C. Les «*cannabis social clubs*» en Belgique et à l'étranger.

III. IMPACT

A. Impact sur la santé en termes de santé individuelle et publique

B. Impacts en termes d'économie

C. En termes de justice et de sécurité

PARTIE II: RECOMMANDATIONS

3) *Auditions*

Les membres de la commission ont décidé d'organiser plusieurs auditions.

DEEL I: VASTSTELLINGEN

I. DEFINITIES EN WETTELIJK KADER IN BELGIE EN HET BUITENLAND. VAN INTERNATIONALE VERDRAGEN TOT NATIONALE PARTICULARITEITEN

A. Definities: depenalisering, decriminalisering en legalisering

B. Een geglobaliseerde aanpak

C. Omzetting op Europees niveau

D. Wetgeving in België: evolutie in de loop van de tijd, stand van zaken, huidig overheidsbeleid

E. 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)

F. Nationale initiatieven binnen het Europees wetgevend kader, het geval van Duitsland en Luxemburg

II. GEBRUIK

A. Het gebruik van verdovende en psychotrope stoffen in België

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

C. «*Cannabis social clubs*» in België en in het buitenland

III. GEVOLGEN

A. Op het vlak van de individuele gezondheid en de volksgezondheid

B. Gevolgen voor de economie

C. Op het gebied van justitie en veiligheid

DEEL II: AANBEVELINGEN

3) *Hoorzittingen*

De commissieleden besloten om meerdere hoorzittingen te organiseren.

Le 21 février 2022, la commission a entendu:

- Mme Christine Guillain, professeure en droit pénal à la Faculté de Droit de l'Université Saint Louis;
- Mme Charlotte Colman, professeure en criminologie et politique en matière de drogue, *Institute for International Research on Criminal Policy*.

Le 18 mars 2022, la commission a entendu:

- MM. Sander Baljé et Marco Van de Velde, Bureau du cannabis médicinal (BMC), ministère de la Santé publique, du Bien-être et des Sports des Pays-Bas;
- M. Dirk J. Korf, professeur extraordinaire en criminologie, Faculté de droit, Université d'Amsterdam (UVA), Pays-Bas.

Le 28 mars 2022, la commission a entendu:

- M. Alexis Goosdeel, directeur de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT);
- M. Robert Mikos, professeur en Droit constitutionnel et fédéralisme et en Droit et politiques en matière de marijuana à la *Vanderbilt Law Faculty*, Nashville, Tennessee (États-Unis);
- Mme Anne McLellan, ancienne ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, ancienne ministre de la Santé publique, ancienne ministre de la Justice et ancienne procureure générale (Canada).

Le 25 avril 2022, la commission a entendu:

- M. Michaël Hogge, représentant de l'Observatoire socio-épidémiologique alcool-drogues en Wallonie et à Bruxelles (Eurotox);
- M. Jochen Schrooten, représentant du *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs (VAD)*.

Le 23 mai 2022, la commission a entendu:

- M. Pierre Duez, professeur en chimie thérapeutique et en pharmacognosie à l'Université de Mons;
- Mme Margaret Haney, professeure en neurobiologie (psychiatrie) au centre médical de la *Columbia University* (États-Unis);

Op 21 februari 2022 hoorde de commissie:

- mevrouw Christine Guillain, hoogleraar strafrecht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de *Université Saint Louis*;
- mevrouw Charlotte Colman, hoogleraar criminologie en drugsbeleid, *Institute for International Research on Criminal Policy*, Universiteit Gent.

Op 18 maart 2022 hoorde de commissie:

- de heren Sander Baljé en Marco Van de Velde, Bureau voor medicinale cannabis (BMC), ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Nederland;
- de heer Dirk J. Korf, bijzonder hoogleraar criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam (UVA), Nederland.

Op 28 maart 2022 hoorde de commissie:

- de heer Alexis Goosdeel, directeur van het *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)*;
- de heer Robert Mikos, hoogleraar grondwettelijk recht, federalisme, en recht en beleid voor marijuana, *Vanderbilt Law Faculty*, Nashville, Tennessee (Verenigde Staten);
- mevrouw Anne McLellan, gewezen minister van Openbare en Civiele Veiligheid, gewezen minister van Volksgezondheid, gewezen minister van Justitie en gewezen procureur-generaal (Canada).

Op 25 april 2022 hoorde de commissie:

- de heer Michaël Hogge, vertegenwoordiger van Eurotox (sociaal-epidemiologisch waarnemingscentrum voor alcohol en drugs in Wallonië en Brussel);
- de heer Jochen Schrooten, vertegenwoordiger van het Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs (VAD).

Op 23 mei 2022 hoorde de commissie:

- de heer Pierre Duez, professor in therapeutische scheikunde en farmacognosie aan de *Université de Mons*;
- mevrouw Margaret Haney, professor in neurobiologie (psychiatrie) aan de *Columbia University* (Verenigde Staten);

– M. Daniele Piomelli, professeur en anatomie et en neurobiologie à l'*University of California* et directeur de l'*Institute for the Study of Cannabis* (États-Unis).

Le 20 juin 2022, la commission a entendu:

– M. Tom Decorte, professeur en criminologie à l'Université de Gand et coordinateur de l'*Instituut sociaal drugsonderzoek* (ISD) (Université de Gand);

– Mme María del Rosario Queirolo Velasco, professeure au département des Sciences sociales et politiques, *Universidad Católica del Uruguay*.

Le 18 novembre 2022, la commission a entendu:

– le professeur Jean Costentin, membre titulaire de l'Académie nationale de médecine et de l'Académie nationale de pharmacie (France);

– Mmes Brigitte Bouton et Anouck Billiet, représentantes de l'Agence pour une vie de qualité (AVIQ).

Le 13 janvier 2023, la commission a entendu:

– M. Chris Burggraeve, CEO de Vicomte;

– M. Pierre Kopp, professeur à l'Université Paris Panthéon-Sorbonne, *Paris School of Economics*.

Le 10 février 2023, la commission a entendu:

– maître Christophe Marchand, avocat spécialisé en droit pénal et en droit international pénal;

– M. Peter Muyshondt, chef de corps de la zone de police locale de Rupel;

– M. Patrick Ludinant, directeur de la direction centrale de la Lutte contre la criminalité grave et organisée de la police fédérale (DJSOC) et MM. Michel Bruneau et Marc Vancoillie, membres de la DJSOC.

Le 17 mars 2023, la commission a entendu:

– M. Alain Bauer, professeur en criminologie au Conservatoire national des arts et métiers (France);

– Mmes Stéphanie Cherbonnier, directrice de l'Office anti-stupéfiants (OFAST) et Laura d'Arrigo,

– de heer Daniele Piomelli, professor in anatomie en neurobiologie *University of California* en directeur van het *Institute for the Study of Cannabis* (Verenigde Staten).

Op 20 juni 2022 hoorde de commissie:

– de heer Tom Decorte, hoogleraar in criminologie aan de Universiteit Gent en coördinator van het Instituut sociaal drugsonderzoek (ISD) (Universiteit Gent);

– mevrouw María del Rosario Queirolo Velasco, hoogleraar aan het departement sociale en politieke wetenschappen, *Universidad Católica del Uruguay*.

Op 18 november 2022 hoorde de commissie:

– hoogleraar Jean Costentin, lid van de *Académie nationale de médecine* en van de *Académie nationale de pharmacie* (Frankrijk);

– de dames Brigitte Bouton en Anouck Billiet, vertegenwoordigsters van het *Agence pour une vie de qualité* (AVIQ).

Op 13 januari 2023 hoorde de commissie:

– de heer Chris Burggraeve, CEO van Vicomte;

– de heer Pierre Kopp, professor aan de Universiteit van Parijs Panthéon-Sorbonne, *Paris School of Economics*.

Op 10 februari 2023 hoorde de commissie:

– meester Christophe Marchand, advocaat gespecialiseerd in strafrecht en in internationaal strafrecht;

– de heer Peter Muyshondt, korpschef van de lokale politiezone Rupel;

– de heer Patrick Ludinant, directeur van de centrale directie van de Bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit van de federale politie (DJSOC) en de heren Michel Bruneau en Marc Vancoillie, leden van DJSOC.

Op 17 maart 2023 hoorde de commissie:

– de heer Alain Bauer, professor criminologie, *Conservatoire national des arts et métiers* (Frankrijk);

– de dames Stéphanie Cherbonnier, directrice van het *Office anti-stupéfiants* (OFAST) en Laura d'Arrigo,

conseillère diplomatique à la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MIDELCA);

- M. Cis Dewaele, chercheur *Equality/Research Collective* à la HOGENT.

Le 14 avril 2023, la commission a entendu:

- M. Stéphane Leclercq, directeur de la FEDITO BXL ASBL (Fédération bruxelloise des institutions pour toxicomanes ASBL);
- M. Joost Bonte, directeur exécutif chez *Phronèsis.social*.

Le 22 mai 2023, la commission a entendu:

- M. Alexis Goosdeel, directeur, Mme Liesbeth Vandam, chef du secteur Soutien aux politiques, Unité de santé publique et M. Brendan Hughes, scientifique principal Législation sur les médicaments, Soutien au secteur politique, unité de Santé publique, de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies.

Les comptes rendus des auditions réalisées sont publiés dans le doc. Sénat, n° 7-255/4.

4) Réunions de travail des rapporteurs

Les rapporteurs se sont réunis à plusieurs reprises en vue de préparer les auditions et de rédiger les projets de constatations et de recommandations.

La première réunion des rapporteurs a eu lieu le 21 février 2022. Ensuite, les rapporteurs se sont réunis les 28 mars et 18 novembre 2022. Après les auditions, des réunions des rapporteurs ont eu lieu les 15 janvier, 2 février, 8 février et 4 mars 2024.

Le 8 mars 2024, les rapporteurs ont présenté les projets de constatations et de recommandations à la commission.

5) Commission des Matières transversales

Durant la réunion de commission du 18 mars 2024, la commission a procédé à l'examen et au vote des amendements relatifs aux projets de constatations et recommandations. À la suite de la discussion en sein de la commission, quelques ajouts et précisions ont été apportés au projet de constatations. Le même jour, la commission a adopté les projets de constatations et de recommandations.

diplomatiek adviseur bij *Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives* (MIDELCA);

- de heer Cis Dewaele, onderzoeker *Equality/Research Collective* aan de HOGENT.

Op 14 april 2023 hoorde de commissie:

- de heer Stéphane Leclercq, directeur van FEDITO BXL vzw (*Fédération bruxelloise des institutions pour toxicomanes* vzw);
- de heer Joost Bonte, uitvoerend directeur bij *Phronèsis.social*.

Op 22 mei 2023 hoorde de commissie:

- de heer Alexis Goosdeel, directeur, mevrouw Liesbeth Vandam, *head of sector Support to policy, Public health unit*, en de heer Brendan Hughes, *principal scientist Drug legislation, Support to policy sector, Public health unit*, van het *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*.

De verslagen van deze hoorzittingen werden gepubliceerd in het doc. Senaat, nr. 7-255/4.

4) Werkvergaderingen van de rapporteurs

De rapporteurs kwamen een aantal keer samen om de hoorzittingen voor te bereiden en de ontwerpvaststellingen en -aanbevelingen op te stellen.

De eerste vergadering van de rapporteurs vond plaats op 21 februari 2022. De volgende vergaderingen van de rapporteurs waren op 28 maart en 18 november 2022. Na de hoorzittingen vonden er vergaderingen van de rapporteurs plaats op 15 januari, 2 februari en 4 maart 2024.

Op 8 maart 2024 stelden de rapporteurs de ontwerpvaststellingen en -aanbevelingen voor aan de commissie.

5) Commissie voor de Transversale aangelegenheden

Tijdens haar vergadering van 18 maart 2024 heeft de commissie de amendementen op de ontwerpvaststellingen en -aanbevelingen besproken en ter stemming gebracht. Na de discussie in de commissie werden enkele aanvullingen en preciseringen aangebracht aan de ontwerpvaststellingen. Diezelfde dag heeft de commissie de ontwerpvaststellingen en -aanbevelingen aangenomen.

III. PRÉSENTATION DES PROJETS DE CONSTATATIONS ET DE RECOMMANDATIONS

A. Présentation des projets de constatations

1) Introduction

M. Uyttendaele est heureux de pouvoir présenter le résultat de deux ans de travail. Ce laps de temps peut paraître long, mais cela n'est pas si long au regard des cent trois ans de la loi du 24 février 1921. Il s'agit certainement d'une des plus vieilles lois encore utilisées en Belgique et elle reste aujourd'hui encore la référence centrale en matière de drogues.

En ce qui concerne le cannabis, les consommations du cannabis sont diversifiées et dépendent des profils psychosociaux, 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 il convient évidemment de se demander si elle ne serait pas devenue inadaptée, voire dépassée, face à cette situation aux paramètres et modalités tellement différents.

Le Sénat de Belgique, fort de ses compétences et ressources en matière d'analyse et de réflexion, est un lieu d'assemblée idéal et parfaitement adéquat pour interroger, de façon documentée, objective et impartiale, une loi dans sa facture et dans son évolution.

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.

En effet, cette consommation de cannabis 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.

Par conséquent, il importe aussi de réfléchir à l'opportunité d'un changement de paradigme de la législation de 1921 ou, du moins, de certaines modalités. À la suite

III. VOORSTELLING VAN DE ONTWERPFASTSTELLINGEN EN -AANBEVELINGEN

A. Voorstelling van de ontwerpfaststellingen

1) Inleiding

De heer Uyttendaele is verheugd om het resultaat van twee jaar werkzaamheden te kunnen voorstellen. Dit lijkt een lange periode, maar dat is het niet in vergelijking met de honderd en drie jaar die verstreken zijn sinds de wet van 24 februari 1921. Dit is zeker een van oudste nog in gebruik zijnde Belgische wetten en nog steeds het belangrijkste referentiepunt wat drugs betreft.

Het gebruik van cannabis 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.

De Belgische Senaat, met zijn deskundigheid en middelen op het gebied van analyse en reflectie, is een ideale en bij uitstek geschikte ontmoetingsplaats om op gedocumenteerde, objectieve en onpartijdige wijze de totstandkoming en evolutie van een wet onder de loep te nemen.

Dit informatieverlag wil de aandacht vestigen op het complexe en multifactoriële probleem van cannabisgebruik, een onderwerp dat zeer actueel blijft.

Het gebruik en de verkoop van cannabis blijven immers toenemen, 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 toenevende cannabisgebruik is zeker niet eenvormig.

De tijd lijkt nu 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 of ten minste sommige aspecten

des auditions, il est clair que le modèle belge doit évoluer ou du moins faire l'objet d'adaptations.

Il est bien évident qu'au-delà des 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.

Autre point essentiel de la politique actuelle, la question de la judiciarisation et des politiques de poursuites. En effet, on sait que les affaires judiciaires en matière de cannabis sont totalement surreprésentées dans les tribunaux. La politique de prohibition n'a pas empêché les saisies de croître et les quantités saisies d'augmenter de manière considérable d'année en année.

2) *Structure du rapport*

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

Les conclusions du rapport se subdivisent en constatations et en recommandations.

Les constatations viennent synthétiser l'ensemble des interventions des nombreux experts que nous avons entendus tout au long de ces deux années de travail en commission. Au total, plus de trente experts ont été auditionnés et plusieurs contributions écrites ont été recueillies.

Les quatre rapporteurs ont élaboré une série de recommandations qu'ils ont souhaitées succinctes.

Cet état des lieux de notre réglementation en matière de drogues illicites se compose de trois grandes parties: le cadre légal, les usages et enfin les impacts. Les rapporteurs ont décidé de mettre le focus sur les enjeux primordiaux que sont la santé, l'économie ainsi que la justice et la sécurité.

M. Fourat Ben Chikha développera les usages, tandis que M. Philippe Dodrimont présentera les impacts sur la santé; et enfin, M. Kurt De Loor approfondira les impacts en termes de justice et de sécurité.

M. Uyttendaele présentera le cadre légal pour parler ensuite des conséquences en termes d'économie.

ervan. De hoorzittingen hebben duidelijk aangetoond dat het Belgische model moet evolueren of op zijn minst aangepast moet worden.

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.

Een ander essentieel punt van het huidige beleid is de juridisering en het justitiebeleid. Het is algemeen bekend dat de rechtbanken 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, jaar na jaar aanzienlijk toenemen.

2) *Structuur van het verslag*

Zonder de pretentie te hebben volledig te zijn, behandelt dit informatieverslag toch een groot aantal punten.

De besluiten van het verslag zijn onderverdeeld in vaststellingen en aanbevelingen.

De vaststellingen vatten de uiteenzettingen samen van de vele deskundigen die wij tijdens de afgelopen twee jaar in commissie gehoord hebben. In totaal zijn meer dan dertig deskundigen gehoord en werden verschillende schriftelijke bijdragen geleverd.

De vier rapporteurs hebben een reeks aanbevelingen opgesteld die ze kort wilden houden.

Deze stand van zaken van onze regelgeving inzake illegale drugs bestaat uit drie delen: het wettelijk kader, het gebruik en ten slotte de gevolgen. De rapporteurs hebben besloten om zich toe te spitsen op de volgende fundamentele kwesties: gezondheid, economie, justitie en veiligheid.

De heer Fourat Ben Chikha zal het drugsgebruik toelichten, de heer Philippe Dodrimont de gevolgen voor de gezondheid, en de heer Kurt De Loor de gevolgen voor het gerecht en de veiligheid.

De heer Uyttendaele zal het wettelijk kader voorstellen, en vervolgens de gevolgen voor de economie.

3) Définitions et cadre légal en Belgique et à l'étranger

a) Les définitions: dépénalisation, décriminalisation et légalisation

En guise d'introduction de ce premier chapitre, quelques lignes de terminologie juridique viennent recadrer les notions de dépénalisation, de décriminalisation et de légalisation. Il semblait important de respecifier ces notions.

b) Une approche mondialisée

Nous avons ensuite tenu à resituer les premières conventions internationales. Au début du siècle dernier, les enjeux liés à la consommation de drogues ne constituaient pas une préoccupation majeure.

La convention (de l'opium) de 1912, dont la ratification par la Belgique s'est traduite par la loi de 1921 sur les drogues illicites, a été la première à voir le jour. Cette convention signée à La Haye et celles de Genève ont ensuite laissé la place aux conventions des Nations unies de 1961, 1971 et 1988, qui sont toujours en vigueur.

Il est intéressant de préciser qu'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 la Convention de 1961 (tableau qui reprend les drogues les plus dangereuses et dont la valeur thérapeutique est quasi nulle). Ce retrait par les États parties à cette convention équivaut à une reconnaissance des vertus thérapeutiques du cannabis, en vue de faciliter la recherche scientifique en la matière.

D'autres experts nous ont également dit constater que l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) a aussi adopté une position plus ouverte depuis ces dix dernières années.

En effet, 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 personnes qui souffrent de leur consommation 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.

3) Definities en wettelijk kader in België en het buitenland

a) Definities: depenalisering, decriminalisering en legalisering

Als inleiding op dit eerste hoofdstuk, verduidelijken enkele regels van juridische terminologie de begrippen depenalisering, decriminalisering en legalisering. Het lijkt belangrijk om deze begrippen nader te verklaren.

b) Een wereldwijde benadering

Wij hebben vervolgens de eerste internationale verdragen voorgesteld. In het begin van de vorige eeuw werd drugsgebruik nog niet als een prangende kwestie beschouwd.

Het Opiumverdrag van 1912, dat in België omgezet werd in de wet van 1921 betreffende illegale drugs, was het eerste verdrag ter zake. Dit verdrag, ondertekend in Den Haag, en de verdragen van Genève, hebben vervolgens plaats gemaakt voor de verdragen van de Verenigde Naties (VN) van 1961, 1971 en 1988, die nog steeds van kracht zijn.

Interessant om te vermelden is dat in 2020, na een aanbeveling van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), cannabis uit tabel IV van het Verdrag van 1961 werd verwijderd (een tabel met een aantal stoffen die als bijzonder gevaarlijk werden beschouwd en waarvan de therapeutische waarde nagenoeg *nihil* wordt geacht). Deze verwijdering door de landen die partij zijn bij het verdrag komt neer op een erkenning van de therapeutische eigenschappen van cannabis en maakt wetenschappelijk onderzoek ter zake mogelijk.

Andere deskundigen hebben ons erop gewezen dat het Internationaal Comité van toezicht op verdovende middelen (INCB) de afgelopen tien jaar ook een opener standpunt heeft ingenomen.

Het wordt de internationale gemeenschap immers steeds duidelijker dat maatregelen zoals investeringen in de gezondheidszorg, behandeling van mensen die lijden onder drugsgebruik en de invoering van alternatieven voor gevangenisstraffen een betere oplossing kunnen zijn voor het probleem van drugshandel dan het eenzijdig vasthouden aan verbod en criminalisering.

c) La transposition au niveau européen

Ce sont ces mêmes conventions des Nations unies qui ont également influencé la législation européenne en matière de stupéfiants.

Aujourd'hui, le fondement juridique de l'action de l'Union européenne (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, ainsi que dans la décision-cadre 2004/757/JAI qui prévoit que l'exportation et la production de drogues doivent être sanctionnées.

En d'autres termes, cela veut dire que l'Union européenne requiert dès lors uniquement des sanctions pénales à l'égard du trafic de drogues mais qu'elle n'impose donc pas la criminalisation de la détention en vue d'un usage personnel.

À côté de ces outils juridiques, l'UE a également adopté une stratégie antidrogue ainsi qu'un plan d'action antidrogue pour la période 2021-2025.

d) La législation en Belgique

1. Évolution au fil du temps

Sans refaire toute la genèse de la loi de 1921 sur les drogues illicites, on peut dire que le législateur de l'époque s'est aligné sur la législation répressive française alors que, contrairement à la France ou aux Pays-Bas, la Belgique n'a pas de colonies en Asie et n'est donc confrontée ni à l'usage d'opium ni à la présence de fumeries sur le territoire belge. Pour l'anecdote, cette loi interdit la mise à disposition de locaux en vue de favoriser la consommation de drogue illicite, ce qui empêche aujourd'hui l'installation de salles de consommation à moindre risque.

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.

Mais ce n'est finalement qu'au cours des années 1990 que la Belgique va développer une véritable politique en matière de drogues illicites, avec le premier plan d'action toxicomanie-drogues au niveau fédéral et la mise sur pied d'un groupe de travail parlementaire, lequel recommande, dès 1996, d'établir une distinction entre le cannabis et les autres drogues illicites et, sur le

c) De omzetting op Europees niveau

Diezelfde VN-verdragen hebben ook de Europese drugs-wetgeving beïnvloed.

De juridische grondslagen van het optreden van de Europese Unie (EU) op het vlak van strafrechtelijke vervolging van drugshandel zijn vandaag vervat in artikel 83 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het kaderbesluit 2004/757/JAI, dat bepaalt dat de uitvoer en productie van drugs bestraft moeten worden.

De Europese Unie eist dus alleen strafrechtelijke sancties voor drugshandel, en legt geen criminalisering van drugsbezit voor persoonlijk gebruik op.

Naast deze juridische instrumenten heeft de EU ook een antidrugsstrategie en een actieplan tegen drugs voor de periode 2021-2025 aangenomen.

d) De Belgische wetgeving

1. Evolutie in de tijd

Zonder in te gaan op de ontstaansgeschiedenis van de wet van 1921 betreffende illegale drugs, kan men stellen dat de toenmalige wetgever de Franse repressieve wetgeving heeft gevolgd, terwijl België, in tegenstelling tot Frankrijk en Nederland, geen kolonies in Azië had en dus niet geconfronteerd werd met opiumgebruik of met de aanwezigheid van opiumkits op zijn grondgebied. Overigens verbiedt deze wet de terbeschikkingstelling van lokalen om er illegale drugs te gebruiken, wat vandaag het openstellen van consumptiezalen met laag risico verhindert.

Na de goedkeuring van de twee andere internationale verdragen in 1961 en 1971 werd de repressieve Belgische wetgeving inzake illegale drugs versterkt met de goedkeuring van de Belgische wet van 9 juli 1975.

Pas in de jaren 1990 zal België een volwaardig drugsbeleid ontwikkelen met het eerste actieplan toxicomanie-drogues op federaal niveau en de oprichting van een parlementaire werkgroep. Deze werkgroep beveelt reeds in 1996 aan om een onderscheid te maken tussen cannabis en andere illegale drugs en om op strafrechtelijk vlak de laagste prioriteit te geven aan de vervolging van

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.

Ensuite, d'autres instruments politiques prendront le relais.

La difficulté d'avoir une politique cohérente en matière de drogues illicites tient aussi à la répartition des compétences dans notre pays.

Pour en revenir à la loi de 1921, elle pose le principe de l'interdiction (sauf autorisation médicale) d'un certain nombre de comportements liés aux drogues illicites. En revanche, la loi belge n'incrimine pas l'usage de drogues. Quant à la loi du 4 avril 2003, elle opère une dépenalisation partielle de la détention de cannabis à des fins d'usage personnel par une personne majeure.

Nous rappelons encore que la loi belge sur les drogues est une loi-cadre et nécessite dès lors des règles plus concrètes. Les constatations renvoient aux arrêtés d'exécution et aux différentes circulaires ministérielles. En ce qui concerne la politique des poursuites, les nombreuses circulaires du Collège des procureurs généraux viennent compléter cet arsenal complexe d'instruments divers.

2. État des lieux

Une fois le cadre légal fixé, son examen s'imposait.

Sur le plan formel tout d'abord, les juristes entendus ont dit que «l'enchevêtrement complexe ayant abouti à la situation actuelle rendait les textes illisibles».

La réglementation belge est aussi attaquée sous un aspect substantiel. 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 tant que loi d'habilitation, la loi de 1921 octroie au gouvernement de larges pouvoirs de réglementation; cette pratique pose également question pour les experts entendus, tout comme le manque de transparence en référence à la publication non systématique au *Moniteur belge* d'une série de circulaires, par exemple.

En ce qui concerne notre politique globale antidrogue, de nombreux experts pointent le fait que celle-ci est axée sur la lutte contre la grande criminalité et contre le trafic

meerderjarige gebruikers die in het bezit zijn van een hoeveelheid cannabis voor persoonlijk gebruik.

Andere politieke instrumenten nemen vervolgens de fakkel over.

De bevoegdheidsverdeling in ons land is ook een factor die een coherent drugsbeleid bemoeilijkt.

Om terug te komen op de wet van 1921, legt zij het principe vast van een verbod (behalve met medische toestemming) op een aantal gedragingen die verband houden met illegale drugs. De Belgische wet stelt drugsgebruik daarentegen niet strafbaar. De wet van 4 april 2003 depenaliseert dan weer gedeeltelijk het bezit van cannabis voor persoonlijk gebruik door een meerderjarige.

Wij herinneren er ook aan dat de Belgische drugswet een kaderwet is waaraan dus concretere regels gekoppeld moeten worden. De vaststellingen verwijzen naar de uitvoeringsbesluiten en ministeriële omzendbrieven. Wat het vervolgingsbeleid betreft, vervolledigen de vele omzendbrieven van het College van procureurs-generaal dit complexe arsenaal aan instrumenten.

2. Stand van zaken

Nadat het wettelijk kader vastgesteld was, moest het onderzocht worden.

In de eerste plaats op formeel vlak. De gehoorde juristen hebben gezegd dat «de vrij complexe constructie geleid heeft tot de huidige situatie die de teksten onleesbaar maakt».

De Belgische regelgeving wordt ook inhoudelijk bekritiseerd. Voor vele experts wordt het legaliteitsprincipe op de helling gezet omdat de regelgeving inzake illegale drugs onleesbaar en ontoegankelijk is. Als machtigingswet geeft de wet van 24 februari 1921 aan de regering een ruime bevoegdheid om te reglementeren. De gehoorde experten vinden ook deze praktijk problematisch, net als het gebrek aan transparantie, bijvoorbeeld omdat een reeks omzendbrieven niet systematisch in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt.

Wat het globale drugsbeleid betreft, wijzen vele experten erop dat het gericht is op de strijd tegen zware criminaliteit en drugshandel, maar dat in de praktijk de meeste

de drogues mais que, dans la pratique, la majorité des interpellations policières en Belgique concernent des faits de détention, et plus particulièrement de cannabis. Cette tendance se vérifie aussi au niveau européen, notamment dans les chiffres de l'*European Drugs Agency* (ancien OEDT).

Ce constat est également partagé par la professeure Guillain et par la professeure Colman. Cette dernière est venue partager les résultats de l'étude *EVADRUG*, au cours de laquelle les chercheurs ont passé au crible fin l'ensemble des processus présents au sein de la politique antidrogue actuelle.

Après avoir épinglé plusieurs points positifs, les chercheurs ont également listé une série de défis et de lacunes dans notre approche globale en matière de drogues. Ces points figurent de manière plus détaillée dans les constatations du rapport.

Ces mêmes experts regrettent également que, malgré l'existence de nombreuses études internationales sur l'offre et la demande en matière de drogues, ces informations ne soient pas ou pas suffisamment exploitées dans la détermination de nos politiques.

Cette étude de cinq cents pages est référencée dans les constatations.

3. Orientations publiques actuelles

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 nous pouvons nous attendre et, surtout, quels sont les principes de base sur lesquels nous souhaitons fonder la politique en la matière.

Nous constatons aujourd'hui que la demande ainsi que la manière dont les drogues sont produites et écoulées, sont sujettes à changements, et l'actualité de ces derniers mois vient malheureusement confirmer cet état de fait.

À cet égard, les représentants de l'OEDT (aujourd'hui Agence européenne des drogues) ont dit constater que la disponibilité des drogues illicites n'a jamais été aussi élevée dans l'UE. Cela vaut tant pour les drogues produites en Europe que pour celles produites 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.

aanhoudingen in België feiten van drugsbezit, en in het bijzonder van cannabis, betreffen. Op Europees niveau is deze tendens ook vastgesteld, zoals in de cijfers van het *European Drugs Agency* (het voormalige EWDD).

Ook de professoren Guillain en Colman maken deze vaststelling. Laatstgenoemde heeft de resultaten van de *EVADRUG*-studie voorgesteld. Daarin hebben de onderzoekers alle processen in het huidige antidrugsbeleid grondig geanalyseerd.

Na vermelding van een aantal positieve punten, hebben de onderzoekers ook een reeks uitdagingen en leemten in ons globaal drugsbeleid opgesomd. Deze punten worden gedetailleerder weergegeven in de vaststellingen van het verslag.

Diezelfde deskundigen betreuren eveneens 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.

In de vaststellingen wordt naar die vijfhonderd pagina's tellende studie verwezen.

3. Huidig overheidsbeleid

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.

We stellen vandaag vast dat de vraag naar drugs, alsook de manier waarop drugs worden geproduceerd en verhandeld, veranderingen ondergaan. De gebeurtenissen van de afgelopen maanden hebben deze situatie jammer genoeg nog eens bevestigd.

In dat verband hebben de vertegenwoordigers van het EWDD (vandaag het Europees Drugsagentschap) verklaard dat er in de EU nog nooit zoveel illegale drugs beschikbaar zijn geweest. Dat geldt zowel voor binnen als voor buiten Europa geproduceerde drugs. Cannabis is de meest gebruikte drug in de EU. Ongeveer tweeëntwintig miljoen mensen zouden cannabis hebben gebruikt en 15,5 % van de bevolking tussen vijftien en vierendertig jaar oud zou cannabis hebben gebruikt in 2022. De gewijzigde samenstelling is een ander element waarmee

Selon l'OEDT, l'évolution des substances est un autre élément à prendre en considération, comme la teneur en THC (delta-9-tétrahydrocannabinol) du cannabis qui ne cesse d'augmenter.

L'opinion publique change également. 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.

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. Certaines personnes estiment même qu'elles ont le droit d'avoir 3 grammes de cannabis sur elles, alors que la loi pénale dit l'inverse. Il existe aujourd'hui un véritable risque de discrédit à l'égard de la loi pénale.

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 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 voie répressive.

En outre, 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 de la réponse pénale classique.

e) 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)

Plusieurs pays comme les États-Unis, le Canada, ou l'Uruguay, s'éloignent du paradigme prohibitionniste en

rekening moet worden gehouden volgens het EWDD. Een voorbeeld daarvan is het gehalte in THC (tetrahydrocannabinol) van cannabis dat alsmaar toeneemt.

Ook de publieke opinie verandert. Volgens de resultaten van de Eurobarometer van februari 2022, een enquête uitgevoerd in de achtentwintig toenmalige lidstaten, is de publieke opinie nog steeds voorstander van een verbod op drugs als heroïne, ecstasy en cocaïne, maar is een meerderheid van mening dat het gebruik van cannabis gereguleerd moet kunnen worden.

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. Sommige mensen geloven zelfs dat ze 3 gram cannabis bij zich mogen hebben, terwijl het strafrecht het tegenovergestelde bepaalt. Er bestaat nu een reëel risico dat het strafrecht in diskrediet raakt.

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 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.

Bovendien is het vanuit wetenschappelijk en maatschappelijk oogpunt 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.

e) 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)

Verscheidene landen, zoals de Verenigde Staten, Canada of Uruguay verwijderden zich van het prohibitionistische

décriminalisant l'usage de drogues et en réglementant le marché du cannabis.

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.

Dès lors, un changement d'orientation se dessine également au sein de l'Europe vers une politique du cannabis plus moderne et ciblée, qui met l'accent sur la protection de la santé de la population plutôt que sur les poursuites pénales.

Les Pays-Bas, Malte, le Grand-Duché de Luxembourg, la République tchèque et la Suisse ont déjà franchi le pas.

En termes d'actualité, les Pays-Bas ont récemment sélectionné dix communes afin d'expérimenter un modèle de chaîne d'approvisionnement fermée du cannabis.

En Allemagne, le *Bundestag* vient de voter ce 23 février 2024 la loi permettant la culture de cannabis pour usage personnel à domicile ou en communauté. L'Allemagne devrait, dans un second temps, expérimenter, au niveau régional, la faisabilité et l'impact éventuel de la mise en place d'une chaîne de production légale du cannabis.

Les lignes sont en train de bouger outre-Atlantique, mais ici aussi en Europe. En réalité, la plupart des pays limitrophes de la Belgique ont décidé aujourd'hui de changer de modèle.

4) *Consommation*

M. Ben Chikha indique que la consommation de cannabis a fortement augmenté ces dernières années. Un quart de la population belge a déjà consommé du cannabis et 8 % des consommateurs de cannabis ont une consommation problématique. Les mentalités ont aussi évolué en ce qui concerne le cannabis. Une autre évolution est le fait que le cannabis consommé actuellement est deux à trois fois plus puissant que la substance utilisée dans les années 1970. Son incidence sur les jeunes ne doit pas être sous-estimée.

Selon l'enquête du HBSC en 2018, 2,6 % des jeunes consommeraient quotidiennement du cannabis, ce qui peut avoir des conséquences inquiétantes pour leur développement psychosocial. Malheureusement, les initiatives visant à prévenir ce comportement et à en réduire les risques ne sont pas suffisantes pour ce groupe cible.

model door drugsgebruik te decriminaliseren en de cannabismarkt te reguleren.

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.

Daarom is in Europa een koerswijziging aan de gang in de richting van een modern, doelgericht cannabisbeleid dat meer bekommerd is om het beschermen van de gezondheid dan om strafrechtelijke vervolging.

Nederland, Malta, het Groothertogdom Luxemburg, de Tsjechische Republiek en Zwitserland hebben die stap al gezet.

Zo heeft Nederland recent nog tien gemeenten geselecteerd om een model te testen voor een gesloten bevoorradingsketen van cannabis.

In Duitsland heeft de *Bundestag* op 23 februari 2024 een wet goedgekeurd die de cannabisweek toestaat voor persoonlijk gebruik thuis of in groep. In een volgende fase wil Duitsland de haalbaarheid en de eventuele impact testen, op het niveau van een regio, van het opzetten van een wettige productieketen voor cannabis.

De situatie is niet alleen aan de andere kant van de Atlantische Oceaan aan het veranderen, maar ook hier in Europa. Zo hebben de meeste landen die aan België grenzen al beslist om hun model te veranderen.

4) *Gebruik*

De heer Ben Chikha wijst erop dat het gebruik van cannabis de laatste jaren sterk is toegenomen. Een kwart van de Belgische bevolking heeft al eens cannabis gebruikt en bij 8 % van de cannabisgebruikers is het gebruik problematisch. De mentaliteit ten aanzien van deze stof is ook veranderd. Een andere verschuiving is dat de cannabis die momenteel wordt gebruikt twee tot drie maal krachtiger is dan de stof die in de jaren 1970 werd gebruikt. Men mag de invloed daarvan op de jongeren niet onderschatten.

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. Men stelt vast dat er twee

On constate qu'il y a deux moments charnières dans la consommation de cannabis. Le premier se situe vers l'âge de quinze-seize ans, lorsqu'on commence, en tant qu'étudiant, à consommer du cannabis. L'intervenant pense que c'est dès ce moment-là qu'il faut agir sur le plan politique. Le deuxième moment charnière survient lorsque les jeunes atteignent l'âge de dix-sept-dix-huit ans et que leur consommation augmente sensiblement. À dix-huit ans, un étudiant sur quatre a déjà testé le cannabis. De manière générale, les consommateurs occasionnels consomment du cannabis plutôt par curiosité ou lors d'une fête, pour faire l'expérience d'un «*trip*» ou simplement parce que l'occasion se présente. Les consommateurs réguliers invoquent souvent la détente que cela procure et le soulagement de douleurs physiques ou psychologiques.

L'abus de drogues et l'assuétude sont liés aussi à des facteurs sociaux et environnementaux. La consommation d'alcool et de cannabis est toutefois plus élevée au sein des classes sociales aisées que dans les classes moins favorisées. Or, les conséquences pour la santé sont moindres pour la classe aisée, et ce tant du point de vue de la consommation à risque que du point de vue de la morbidité et de la mortalité. Cela est dû principalement à l'inégalité sociale en matière de santé. Selon le *Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs* (VAD), le danger des drogues ne réside pas tant dans les substances elles-mêmes que dans la manière dont celles-ci sont consommées.

L'intervenant souligne qu'on ne dispose en Belgique d'aucune estimation précise de l'ampleur de la dépendance aux drogues. On a toutefois des chiffres émanant des services spécialisés en matière d'assuétude et des hôpitaux concernant la demande de traitements pour consommation problématique de drogues. En 2020, plus de trois mille demandes de traitement pour consommation problématique de cannabis ont été enregistrées. Elles émanaient principalement de jeunes adultes, âgés de vingt-huit ans en moyenne. Une distinction très nette doit donc être faite entre la consommation récréative et la consommation problématique. C'est une constante dans l'ensemble des constatations de ce rapport d'information. C'est surtout durant la période qui suit le deuxième moment charnière de la vie d'une personne – vers dix-sept-dix-huit ans – et les dix années suivantes, que la consommation problématique apparaît souvent. La politique devrait prendre davantage d'initiatives dans ce domaine.

En matière de régulation des drogues et du cannabis en particulier, on peut distinguer deux grands modèles qui sont appliqués dans différents pays. Il y a un premier

scharniermomenten zijn wat het gebruik van cannabis betreft. Een eerste situeert zich rond de leeftijd van vijftien-zestien jaar, wanneer een aantal leerlingen plots begint te gebruiken. Het beleid moet volgens spreker trachten van hierop een invloed te hebben. 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. 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.

Het misbruik van en de verslaving aan drugs houden ook verband met sociale en omgevingsfactoren. 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. Volgens het Vlaams Expertisecentrum alcohol en andere drugs (VAD) ligt het gevaar van drugs niet zozeer in de middelen zelf maar in de manier waarop ze gebruikt worden.

Spreker wijst erop 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 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. Ze kwamen vooral van jongvolwassenen, gemiddeld achtentwintig jaar oud. Er moet dan ook een heel duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen recreatief gebruik en problematisch gebruik. Dit is een constante doorheen alle vaststellingen in voorliggend informatieverslag. Het is vooral de periode na het tweede scharniermoment in iemands leven – rond zeventien à achttien jaar – en de daaropvolgende tien jaar, waar vaak een problematisch gebruik ontstaat. Het beleid zou hier toch meer initiatieven moeten kunnen nemen.

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

modèle où l'usage du cannabis est prohibé mais où les sanctions sont allégées et il y a un second modèle que l'on peut qualifier de modèle «commercial standard». Selon le VAD, les modèles les plus intéressants, qui ont encore beaucoup à nous apprendre, sont ceux qui se situent à mi-chemin entre les deux précédents. Ces modèles reposent sur une politique qui n'est ni trop stricte ni trop laxiste. La situation actuelle en Belgique se caractérise par une interdiction totale des drogues, avec une possibilité de dépénalisation partielle, comme c'est le cas pour le cannabis. Il convient de noter que 70 % des infractions liées à la drogue en Belgique concernent le cannabis. Autrement dit, si l'on changeait de politique en la matière, on pourrait consacrer les importants moyens ainsi libérés à la prévention et à la lutte contre les réseaux criminels. La politique actuelle ne permet pas d'avancer dans ce sens.

Selon le professeur Decorte, le bilan, cent ans après la loi sur les drogues de 1921, est affligeant: la toxicomanie ne fait qu'augmenter, il y a de plus en plus de personnes en traitement et, en corollaire, de plus en plus de troubles physiques et psychiques à soigner. La politique répressive en vigueur dans notre pays est coûteuse, les moyens de la police et de la justice sont limités et les résultats sont médiocres. La politique en matière de drogues de ces dernières décennies s'est révélée très lucrative pour la grande criminalité. L'interdiction des drogues est néfaste et contre-productive pour plusieurs raisons. Non seulement elle est inefficace, mais elle est aussi responsable de l'apparition de nouvelles substances psychoactives, notamment le cannabis synthétique. L'interdiction actuelle favorise l'émergence de problèmes de santé. La teneur en THC du cannabis végétal, par exemple, est beaucoup plus élevée qu'auparavant, ce qui renforce les troubles anxieux. L'interdiction provoque ou encourage également la délinquance, la petite criminalité et la criminalité organisée, sans compter qu'elle fait obstacle à la prévention et à la limitation des risques et retarde aussi l'accès aux soins.

Pour éviter la commercialisation du cannabis, il est essentiel de légaliser et de réguler le cannabis tout en réglementant strictement sa production et sa consommation. Pour l'intervenant, le choix est clair: soit on laisse les choses suivre leur cours, soit on fait en sorte que les autorités politiques, judiciaires et policières reprennent le contrôle de la situation. Une première possibilité est la légalisation, qui implique qu'un acte ou un comportement donné n'est plus punissable. Il est donc important de mettre en place un nouveau cadre légal et de s'interroger sur les prescriptions légales qui doivent s'appliquer à cet acte. Une autre possibilité est la régulation, qui implique la légalisation d'une pratique

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. 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. Een verandering van het beleid ter zake zou derhalve veel middelen kunnen vrijmaken, die kunnen worden ingezet voor preventie en in de strijd tegen criminele netwerken. Het huidig beleid slaagt er niet in om ter zake enige vooruitgang te boeken.

Volgens professor 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. 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 en het is ook verantwoordelijk voor de opkomst van nieuwe psychoactieve stoffen, met name synthetische cannabis. Het bestaande drugsverbod werkt gezondheidsproblemen in de hand. Het THC-gehalte in plantaardige cannabis is bijvoorbeeld veel hoger dan vroeger, wat angststoornissen in de hand werkt. Het verbod veroorzaakt of stimuleert ook delinquentie, kleine criminaliteit en georganiseerde misdaad. Het belemmert verder preventie en risicobeperking en vertraagt de toegang tot zorg.

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. Volgens spreker is de keuze duidelijk: ofwel kiest men ervoor om de zaken op hun beloop te laten, ofwel neemt de politieke, justitiële en politionele overheid het heft opnieuw in handen. 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

donnée, mais aussi la régulation de la consommation et de la production. Ces deux approches sont importantes pour la politique future en matière de drogues.

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, cannabidiol – CBD, cannabinoïde – CBN et autres molécules), les normes de qualité, les prescriptions en matière d'emballage et d'information, 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. Autant d'aspects qui sont déterminés aujourd'hui par les criminels. Tout transfert de part de marché du circuit illégal vers le circuit réglementé constitue un réel progrès pour la santé publique, étant donné que les produits proposés sont moins nocifs et de meilleure qualité. Dans les pays qui ont légalisé le cannabis, comme l'Uruguay ou le Canada, les produits du cannabis sont soumis à des exigences de qualité strictes imposées par les pouvoirs publics. La Belgique n'a pas un grand effort d'imagination à faire, les exemples de pays disposant d'une bonne réglementation ne manquent pas.

Si aucun modèle politique n'est parfait, il a quand même été démontré que certains modèles avaient une incidence positive plus marquée sur les indicateurs de santé. 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. Certes, il s'agit de réformes récentes, mais il n'en demeure pas moins que les modèles comportant une dimension de régulation semblent avoir une influence favorable.

L'intervenant estime dès lors que la législation actuelle en matière de drogues, qui date de 1921, est totalement dépassée. Elle n'est absolument plus en phase avec la réalité d'aujourd'hui. Souvent, ce sont les jeunes eux-mêmes qui demandent de l'aide, mais qui ne parviennent pas toujours à la trouver. Il arrive trop souvent que de jeunes consommateurs occasionnels se retrouvent dans les difficultés et voient leur avenir hypothéqué. Cette hypocrisie doit cesser, *a fortiori* à une époque où l'on trouve parfaitement normal de consommer de grandes quantités d'alcool lors de sorties. Il est donc temps de mener un débat mature. Espérons qu'il puisse ouvrir la voie à la mise en œuvre d'une politique plus adaptée aux besoins de nos concitoyens.

dat een bepaalde praktijk gelegaliseerd wordt, maar ook dat consumptie en productie gereguleerd worden. Beide aanpakken zijn belangrijk voor het toekomstige drugsbeleid.

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, cannabidiol – CBD, cannabinoïde – CBN en andere moleculen), kwaliteitsnormen, eisen voor verpakkingen en informatie, de beschikbaarheid van de verschillende cannabinoïden, een reclameverbod, *branding*, enz. Tot slot kunnen de autoriteiten een prijsbeleid voeren. Allemaal aspecten die momenteel door de criminelen worden bepaald. Een volwassen debat over deze aangelegenheid zou dit moeten kunnen vermijden. 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. In landen die cannabis hebben gelegaliseerd, zoals Uruguay en Canada, zijn cannabisproducten onderworpen aan strenge kwaliteitseisen die worden opgelegd door de autoriteiten. België hoeft heus niet het warm water uit te vinden, er zijn genoeg voorbeelden van landen waar er een goede reglementering bestaat.

Geen enkel politiek model is perfect, maar er is wel aangetoond dat bepaalde modellen een grotere positieve impact hebben op de gezondheidsindicatoren. Informatieverstrekking, preventieprogramma's, het bieden van ondersteuning en toezicht op de naleving hebben een positief effect op de gezondheidsindicatoren. Hoewel het recente hervormingen zijn, lijken de modellen met een regulerende dimensie een gunstige invloed te hebben.

Spreker is dan ook van oordeel dat de huidige wetgeving inzake druggebruik, die dateert van 1921, volledig gedaateerd is. De wetgeving beantwoordt helemaal niet meer aan de realiteit van vandaag. Vaak zijn jongeren zelf vragende partij voor meer hulpverlening, maar vinden ze de weg niet altijd. Jongeren, die soms af en toe een joint roken, zijn hierdoor al te vaak in de problemen gekomen en zagen hun toekomst gehypothekerd. Die hypocrisie mag nu wel stoppen. Zeker wanneer men vaststelt dat het perfect normaal wordt gevonden dat er enorme hoeveelheden alcohol worden gebruikt tijdens het uitgaan. Het wordt dan ook tijd voor een volwassen debat. Hopelijk leidt dit ertoe dat er een beleid wordt uitgetekend dat op maat is van de noden van onze burgers.

5) Impact

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

M. Dodrimont présente les constatations en se concentrant sur les principaux points d'impact sur la santé individuelle et publique liés à la consommation de cannabis et en dressant un bref état des lieux de la recherche concernant l'usage thérapeutique de cannabis:

1. Effets de la consommation de cannabis

Le cannabis induit deux phases distinctes: une phase stimulante, puis une phase dépressive.

Ses principaux composants actifs sont le THC et le CBD, ayant des effets différents sur le corps.

Le THC agit sur des récepteurs spécifiques dans le système nerveux, provoquant des effets psychoactifs.

2. Effets sur la santé publique

La consommation régulière de cannabis peut modifier le développement cérébral des adolescents et augmenter le risque de troubles mentaux.

Les femmes enceintes consommant du cannabis exposent leurs enfants au THC, ce qui peut avoir des conséquences sur le développement cérébral de l'embryon.

Le cannabis est associé à des risques cardiovasculaires et à des troubles psychotiques, notamment chez les jeunes.

Même une utilisation occasionnelle peut altérer la connectivité cérébrale et la performance cognitive.

3. Impacts et risques de la consommation problématique de drogues

Les risques du cannabis comprennent l'addiction, des symptômes psychiatriques, des troubles cognitifs et cardiovasculaires, entre autres. Le cannabis peut entraîner un syndrome de sevrage et des effets négatifs sur la santé mentale, en particulier chez les adolescents.

La combustion du cannabis peut générer des toxines potentiellement cancérigènes, et une tolérance aux effets peut augmenter le risque de dépendance.

5) Gevolgen

a) Gevolgen op het vlak van de individuele gezondheid en de volksgezondheid

De heer Dodrimont stelt de vaststellingen voor, waarbij hij de aandacht vestigt op de belangrijkste gevolgen van cannabisgebruik voor de individuele en de volksgezondheid en een kort overzicht geeft van het onderzoek naar het therapeutisch gebruik van cannabis.

1. Gevolgen van cannabisgebruik

Cannabis induceert twee verschillende fasen: een stimulerende fase gevolgd door een depressieve fase.

De belangrijkste actieve bestanddelen zijn THC en CBD, die een verschillende werking op het lichaam hebben.

THC werkt in op specifieke receptoren in het zenuwstelsel, waarbij het een psychoactieve werking teweegbrengt.

2. Gevolgen voor de volksgezondheid

Regelmatig cannabisgebruik kan de hersenontwikkeling van adolescenten beïnvloeden en het risico op mentale stoornissen verhogen.

Zwangere vrouwen die cannabis gebruiken, stellen hun kinderen bloot aan THC, wat gevolgen kan hebben voor de hersenontwikkeling van het embryo.

Cannabis wordt in verband gebracht met cardiovasculaire risico's en psychotische stoornissen, vooral bij jongeren.

Zelfs occasioneel gebruik kan de hersenconnectiviteit en de cognitieve prestaties aantasten.

3. Impact en risico's van problematisch drugsgebruik

De risico's van cannabis zijn onder andere verslaving, psychiatrische, cognitieve en cardiovasculaire stoornissen. Cannabis kan leiden tot een ontwenningssyndroom en kan negatieve gevolgen hebben voor de mentale gezondheid, vooral bij adolescenten.

De verbranding van cannabis kan mogelijk kankerverwekkende toxinen genereren en wanneer een tolerantie ontstaat voor de effecten ervan, kan het verslavingsrisico toenemen.

Des hallucinations et des changements structurels dans le cerveau peuvent également se produire chez les consommateurs réguliers.

En résumé, la consommation de cannabis présente des risques significatifs pour la santé individuelle et publique qu'il convient de ne pas minimiser, en particulier lorsque cette consommation devient problématique ou abusive.

4. Effets de la loi de 1921 et politiques actuelles de prévention et de prise en charge des toxicomanes

M. Alexis Goosdeel, de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, a souligné plusieurs points:

- l'ampleur croissante de la consommation de drogues dans nos sociétés, exacerbée par la disponibilité accrue de diverses substances;
- les risques d'une syndémie liée à la crise économique, aux problèmes de santé mentale induits par la pandémie de Covid-19 et aux mesures de confinement, touchant particulièrement les populations vulnérables;
- l'augmentation de la disponibilité de drogues entraînant une hausse de la consommation et des problèmes associés à la violence et à la corruption;
- les défis de coordination des politiques en raison des réglementations divergentes sur la légalité des substances dans certains pays de l'UE;
- les problèmes de santé publique posés par l'augmentation de la consommation de crack, due à la disponibilité croissante de la cocaïne en Europe.

Les autres experts auditionnés ont également pointé:

- l'augmentation de la teneur en THC dans le cannabis au fil du temps, nécessitant une sensibilisation accrue aux risques actuels de consommation;
- la diversité des formes de cannabis et de leurs effets, avec des implications pour la réglementation et la santé publique;
- les études récentes ont échoué à établir des liens clairs entre le modèle de politique adopté et la consommation globale de drogues;

Bij regelmatige gebruikers kunnen ook hallucinaties en structurele wijzigingen in de hersenen optreden.

Kortom, cannabisgebruik brengt aanzienlijke risico's met zich mee voor de individuele en de volksgezondheid, die niet onderschat mogen worden, vooral wanneer dat gebruik evolueert naar problematisch gebruik of misbruik.

4. Gevolgen van de wet van 1921 en het huidige beleid van de preventie en opvang van drugsverslaafden

De heer Alexis Goosdeel van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving heeft verschillende aspecten benadrukt:

- de toename van het drugsgebruik in onze samenlevingen, die nog wordt versterkt door de toegenomen beschikbaarheid van verschillende stoffen;
- het risico op een syndemie die verband houdt met de economische crisis en de problemen met mentale gezondheid, veroorzaakt door de coronapandemie en de lockdownmaatregelen, die vooral de meest kwetsbare delen van de bevolking treffen;
- de toenemende beschikbaarheid van drugs die leidt tot een toename van het gebruik en tot problemen in verband met geweld en corruptie;
- de problemen inzake coördinatie van het EU-beleid als gevolg van uiteenlopende regelgevingen over de legaliteit van stoffen in bepaalde EU-landen.
- de problemen voor de volksgezondheid door de toename van het gebruik van crack als gevolg van de toenemende beschikbaarheid van cocaïne in Europa.

De andere gehoorde deskundigen wezen ook op volgende aspecten:

- de toename van het THC-gehalte in cannabis in de loop der tijd, waardoor een grotere bewustmaking van de huidige risico's van drugsgebruik noodzakelijk is;
- de verscheidenheid aan vormen van cannabis en hun werking, met implicaties voor de regelgeving en de volksgezondheid;
- recente studies hebben geen duidelijk verband kunnen aantonen tussen het gekozen beleidsmodel en het algemene gebruik van drugs;

- ni l’interdiction stricte ni la dépenalisation ne semblent avoir une influence significative sur la tendance générale à la consommation;
 - cependant, certaines politiques accompagnées de mesures juridiques, sociales et sanitaires ont montré des répercussions positives sur les usagers à risques;
 - un contrôle accru de la composition du cannabis et une transparence quant à la teneur en cannabinoïdes pourraient avoir des effets bénéfiques en termes de santé publique.
- noch een streng verbod, noch depenalisering lijken een significante invloed te hebben op de algemene trend in het gebruik;
 - bepaalde beleidsvormen die gepaard gaan met juridische, sociale en gezondheidsmaatregelen bleken echter positieve gevolgen te hebben voor risicogebruikers;
 - een scherpere controle op de samenstelling van cannabis en meer transparantie over het cannabinoïdegehalte kunnen een gunstige impact hebben op de volksgezondheid.

5. Usage thérapeutique du cannabis

Selon les observations de M. Goosdeel, directeur de l’Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), les réglementations entourant l’usage médical du cannabis et des cannabinoïdes sont diverses et souvent non synchronisées au sein de l’Union européenne.

Les produits dérivés du cannabis, qu’ils soient synthétiques ou d’origine végétale, peuvent contenir diverses substances telles que le THC, le CBD ou autres.

Actuellement, les connaissances scientifiques sur les effets thérapeutiques du cannabis sont encore limitées et fragmentées en raison de l’illégalité du produit, du nombre de types de cannabis et de produits disponibles. Certains cannabinoïdes peuvent soulager les symptômes secondaires de certaines maladies, mais ils sont généralement utilisés comme traitements complémentaires, et leur efficacité pour traiter des symptômes primaires reste incertaine.

Il est probable que l’usage thérapeutique du cannabis soit bénéfique dans certaines pathologies, mais les données cliniques de qualité font défaut, ce qui rend les balances risques-bénéfices incertaines. Différents types de consommation à des fins thérapeutiques existent, notamment l’usage médical prescrit par un médecin et l’automédication à des fins médicales. Dans le premier cas, des produits standardisés et de qualité sont nécessaires, ainsi que des données cliniques pour évaluer l’efficacité et les risques pour chaque patient ou pathologie. L’usage personnel à des fins médicales est moins documenté, car les produits sont non standardisés et les consommateurs s’adressent à un marché criminel, s’exposant ainsi à des risques pour leur santé. De plus, cet usage ne fait pas l’objet d’un suivi médical, ce qui

5. Therapeutisch gebruik van cannabis

Volgens de heer Goosdeel, directeur van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD), zijn de regels rond het medische gebruik van cannabis en cannabinoïden binnen de Europese Unie divers en vaak niet op elkaar afgestemd.

Van cannabis afgeleide producten, hetzij synthetisch hetzij van plantaardige oorsprong, kunnen verschillende stoffen bevatten zoals THC, CBD of nog andere.

Op dit moment is wetenschappelijke kennis over de therapeutische werking van cannabis nog beperkt en gefragmenteerd, vanwege de illegaliteit van het product en het aantal soorten cannabis en producten dat verkrijgbaar is. Sommige cannabinoïden kunnen de nevenverschijnselen van bepaalde ziekten verlichten, maar ze worden over het algemeen gebruikt als nevenbehandeling en hun doeltreffendheid bij de behandeling van hoofdsymptomen blijft onzeker.

Het therapeutische gebruik van cannabis kan waarschijnlijk een heilzame werking hebben bij bepaalde pathologieën, maar er is een gebrek aan degelijke klinische gegevens, waardoor de risico-batenbalans onzeker is. Er bestaan verschillende soorten therapeutisch gebruik, waaronder medisch gebruik op voorschrift van een arts en zelfmedicatie om medische redenen. In het eerste geval zijn gestandaardiseerde kwaliteitsproducten noodzakelijk, samen met klinische gegevens, om de doeltreffendheid en risico’s voor elke patiënt of pathologie te beoordelen. Persoonlijk gebruik om medische redenen is minder goed gedocumenteerd, omdat de producten niet gestandaardiseerd zijn en gebruikers zich op een criminele markt begeven, waarbij ze zich blootstellen aan gezondheidsrisico’s. Daarnaast is dit

pose certaines questions en termes de sécurité et d'efficacité du traitement.

Dans les pays de l'UE où la production ou la prescription de cannabis à usage médical est autorisée, des lacunes persistent concernant les indications de traitement, les modalités, ainsi que les contraintes et problèmes secondaires associés. Par exemple, les questions sur la conduite après avoir pris un médicament à base de THC ne sont pas clairement définies.

La professeure Haney a mis en garde contre le dépassement des connaissances scientifiques disponibles sur l'usage thérapeutique du cannabis. Des questions importantes restent à résoudre par la recherche avant de pouvoir envisager une prescription généralisée du cannabis et de ses dérivés, notamment sur son pouvoir analgésique, les interactions avec d'autres médicaments et les conséquences d'un arrêt brutal de la consommation.

Aux États-Unis, le «*Medical Marijuana and Cannabidiol Research Expansion Act*» vise à lever certaines restrictions pour permettre aux chercheurs de mener des études sur le cannabis et le cannabidiol.

b) Impacts en termes d'économie

M. Uyttendaele parcourt ensuite les constatations relatives aux impacts en termes d'économie.

1. Le système répressif a un coût économique

Loin d'assécher les réseaux criminels et de réduire les risques pour les consommateurs, la politique répressive menée depuis des années coûte cher et n'a produit que de maigres résultats. En effet, l'accessibilité du cannabis n'a jamais été aussi grande qu'aujourd'hui. Selon l'économiste Paul De Grauwe, il en résulte un étrange paradoxe: plus on agit de manière répressive, plus les profits des groupes criminels sont importants. Par le principe même de l'interdiction, les réseaux criminels bénéficient d'un monopole de fait.

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.

On constate également une augmentation des consommations problématiques et du nombre de personnes prises en charge pour des problèmes de consommation

gebruik van cannabis niet onderworpen aan medisch toezicht, wat bepaalde vragen oproept over de veiligheid en doeltreffendheid van de behandeling.

In sommige EU-landen waar het voorschrijven van cannabis om medische redenen wordt toegestaan, bestaat er nog steeds onduidelijkheid over de indicaties voor behandeling en de modaliteiten, alsook over de beperkingen en de secundaire problemen die ermee gepaard gaan. De problematiek van het autorijden na inname van medicatie op basis van THC is er bijvoorbeeld niet duidelijk gedefinieerd.

Professor Haney waarschuwt om niet buiten het kader te treden van de beschikbare wetenschappelijke kennis over het therapeutisch gebruik van cannabis. Alvorens te overwegen om cannabis en zijn afgeleide producten algemeen voor te schrijven, moet nog onderzoek worden verricht naar belangrijke vragen, vooral met betrekking tot de pijnstillende werking, de interactie met andere medicatie en de gevolgen van een abrupte stopzetting van het gebruik.

In de Verenigde Staten heeft de «*Medical Marijuana and Cannabidiol Research Expansion Act*» tot doel om bepaalde beperkingen op te heffen zodat onderzoekers studies kunnen uitvoeren over cannabis en cannabidiol.

b) Gevolgen voor de economie

De heer Uyttendaele overloopt vervolgens de vaststellingen met betrekking tot de gevolgen voor de economie.

1. De economische kosten van het repressieve systeem

Het repressieve beleid dat decennialang is gevoerd, heeft er helemaal niet toe geleid dat criminele netwerken zijn opgedroogd en de risico's voor gebruikers zijn verminderd. Integendeel, dat beleid is duur en heeft magere resultaten opgeleverd. Er is immers nog nooit zoveel cannabis ter beschikking geweest als vandaag. Volgens econoom Paul De Grauwe is het resultaat een vreemde paradox: hoe repressiever het beleid, hoe groter de winsten voor criminele groepen. Door het beginsel zelf van het verbod, bezitten de criminele netwerken een feitelijk monopolie.

De return on investment voor de samenleving is dan ook teleurstellend en we moeten vaststellen dat het probleem vaak alleen maar wordt verschoven.

Ook worden steeds meer gevallen van problematisch gebruik vastgesteld en stijgt het aantal personen die in problemen komen vanwege het gebruik van verboden

de drogue illicite, ce qui a évidemment un impact sur la sécurité sociale.

Or, le coût global pour la collectivité se compose de deux facteurs majeurs: le coût de la répression du trafic et celui des soins qui sont liés à la consommation de cannabis.

En Belgique:

- le coût de l'emprisonnement des personnes pour des faits de drogues (en réalité, principalement pour des faits liés au cannabis) s'élève à environ 550 millions d'euros par an;
- globalement, 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 automatiquement plus de probabilité de découvrir du cannabis qu'une autre substance illicite.

La procédure étant assez lourde dans les dossiers liés au cannabis, la légalisation ou, à tout le moins, la dépénalisation 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 de lutter plus efficacement notamment contre le trafic international de cocaïne.

2. État des lieux du marché illégal du cannabis

Tant que la demande existe, l'offre existera. Lorsqu'un réseau, qu'il soit petit ou grand, est démantelé, ce démantèlement ne constitue en réalité qu'une opportunité pour un nouveau réseau de s'installer ou la possibilité pour un acteur déjà existant d'accroître ses parts de marché. 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 %, eu égard aux moyens mis en œuvre et à la flambée du prix de l'alcool de contrebande.

drugs, wat ook gevolgen heeft op vlak van sociale zekerheid.

De totale kosten voor de maatschappij bestaan uit twee belangrijke onderdelen: de kosten voor het beteugelen van drugshandel en de kosten voor verbonden aan de zorg voor cannabisgebruikers.

In België:

- kost de opsluiting van personen wegens drugsfeiten (in werkelijkheid vooral voor feiten in verband met cannabis) ongeveer 550 miljoen euro per jaar;
- bedragen de kosten van preventie en repressie ongeveer 1 miljard euro, waarvan 90 % gericht is op de cannabishandel, volgens de laatste cijfers, die dateren van ongeveer tien jaar geleden;
- zouden de volgende gepubliceerde cijfers 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 politiecontrole 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, belangrijker taken waar meer maatschappelijke vraag naar is. De menselijke, financiële en logistieke middelen die zo zouden vrijkomen, zouden het met name mogelijk maken om de internationale cocaïnehandel effectiever te bestrijden.

2. Stand van zaken van de illegale cannabismarkt

Zolang er een vraag is, zal er een aanbod zijn. Wanneer een klein of groot netwerk wordt opgerold, betekent dat in werkelijkheid niets meer dan een opportuiniteit voor een nieuw netwerk om dat gat op te vullen of voor een bestaand netwerk om zijn marktaandeel te vergroten. Het ontmantelen van een netwerk vermindert geenszins het gebruik en het meest sprekende voorbeeld daarvan is wellicht de Amerikaanse drooglegging, waar de massaal geïnvesteerde middelen slechts zorgden voor een vermindering van de alcoholconsumptie met 20 % en grote prijsstijgingen van de illegaal gestookte alcohol.

3. Le cannabis représente un marché important et lucratif

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. Le différentiel glissant dans le domaine légal serait soumis à taxes et contrôles (sanitaire et d'approvisionnement).

4. Pas d'effet «report»

Le professeur Kopp ajoute que la légalisation du cannabis aurait pour effet de priver les organisations criminelles, qui en tirent des revenus importants, de leur fonds de commerce et de réduire la violence et la criminalité associées ainsi que le coût social.

Il précise que toute activité criminelle requiert des spécialisations, et les compétences varient d'une activité à l'autre.

Ainsi, les modalités d'organisation de chaque trafic étant spécifiques, «l'effet report» vers d'autres stupéfiants (héroïne, fentanyl, méthamphétamine) ou d'autres activités criminelles comme le proxénétisme est peu probable.

Par ailleurs, la théorie selon laquelle le cannabis serait une drogue passerelle (théorie de l'escalade) a été clairement infirmée. Cela fait l'objet d'un consensus clair de la part de la communauté scientifique. Au contraire, on est de plus en plus persuadé que le cannabis empêche les consommateurs de tomber dans des consommations problématiques d'autres types de drogues.

5. Les avantages et coûts économiques d'une légalisation

a. 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

3. Cannabishandel is een belangrijke en lucratieve markt

In 2019 was de illegale verkoop van cannabis in de staat Californie goed voor ongeveer 8,7 miljard dollar.

In 2024 zou de concurrentie van de legale markt dat cijfer terugbrengen tot 6,4 miljard dollar. Op het glijdende aandeel van de legale markt worden taksen geheven en controles uitgevoerd (met betrekking tot de sanitaire kwaliteit en de bevoorrading).

4. Geen «verschuivingseffect»

Professor Kopp voegt daaraan toe dat het legaliseren van cannabis de criminele organisaties die veel geld verdienen met deze handel, van hun inkomsten zou roven en bijgevolg ook de misdaad en de sociale kosten zou verminderen.

Hij wijst erop dat elke criminele activiteit enige specialisatie vergt en dat de benodigde vaardigheden verschillen van de ene activiteit tot de andere.

Zo is elke handel op een andere manier georganiseerd en is de kans op een «verschuivingseffect» naar andere verdovende middelen (heroïne, fentanyl, methamfetamine) of een ander soort criminele activiteiten, zoals pooierschap, weinig waarschijnlijk.

Bovendien is de theorie dat cannabis een overgangsdruk is («stepping stone» theorie) duidelijk ontkracht. In wetenschappelijke kringen is men het daar intussen over eens. Men is er integendeel steeds meer van overtuigd dat het gebruik van cannabis mensen behoedt voor problematisch gebruik van andere soorten drugs.

5. De economische voordelen en kosten van legalisering

a. 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 criminele 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

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. C'est pourquoi M. Uyttendaele préférerait commencer avec des règles peut-être trop strictes, quitte à les adapter au fur et à mesure.

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.

b. 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.

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.

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. Daarom zou de heer Uyttendaele het liefst beginnen met een vrij strenge en misschien zelfs te strenge regeling, die dan achteraf nog kan worden versoepeld.

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.

b. 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.

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.

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 peines d'emprisonnement dans ce domaine.

c. Perspectives belges

Si l'on transpose la situation américaine à la Belgique, on pourrait espérer percevoir un voire plusieurs milliards d'euros de recettes fiscales.

La légalisation du cannabis pourrait par ailleurs créer entre 28 000 et 120 000 emplois, selon les estimations.

Une réglementation du marché du cannabis induira donc nécessairement une réallocation des moyens humains, logistiques et financiers libérés vers d'autres activités criminelles, comme par exemple le trafic international de cocaïne, la criminalité financière, la criminalité informatique et les faits de violence au sens large.

d. 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 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 différents domaines:

- la production: substances, contexte, expertise, techniques, conditions, quantités, normes, etc.;
- la consommation: âge minimum des acheteurs, comme pour l'alcool, la limitation de la vente aux personnes qui résident légalement dans le pays, la quantité maximale, etc.;
- la distribution et la vente: nombre de points de vente autorisés, leur emplacement, les licences de vente, le conditionnement, la qualité du produit, la publicité (ou son interdiction), les sanctions en cas de non-respect des règles, taxes, prix, les messages de prévention, etc.

Ainsi, dans le cas de la légalisation, les pouvoirs publics disposent 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

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

c. Belgische vooruitzichten

Als we de Amerikaanse situatie naar België omzetten, zouden we één of zelfs meerdere miljarden euro aan belastinginkomsten kunnen innen.

De legalisering van cannabis zou bovendien tussen de 28 000 en 120 000 banen kunnen creëren, afhankelijk van de schattingen.

Het reguleren van de cannabismarkt zal daarom noodzakelijkerwijs leiden tot een heroriëntering van menselijke, logistieke en financiële middelen naar de vervolging van andere criminele activiteiten, zoals internationale cocaïnehandel, financiële criminaliteit en geweldsmisdrijven in de breedste zin van het woord.

d. 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 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 heeft betrekking op verschillende domeinen:

- productie: stoffen, context, expertise, technieken, voorwaarden, hoeveelheden, normen, enz.;
- gebruik: minimumleeftijd voor kopers (zoals voor alcohol), het beperken van de verkoop tot personen die wettelijk in het land verblijven, enz.;
- distributie en verkoop: aantal toegestane verkooppunten, hun locaties, verkoopvergunningen, verpakking, productkwaliteit, reclame (of het verbod erop), sancties voor het niet naleven van de regels, belastingen, prijzen, preventieboodschappen, 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,

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. Dans le cas présent, l'on peut être extrêmement créatif dans les règles que nous pouvons imposer à ce nouveau marché.

Il faut toutefois être prudent lorsqu'on établit des normes. En effet, le cannabis étant une plante, il n'est pas toujours aisé de maîtriser de façon précise la teneur de certains de ses composants. Il est toutefois possible pour les producteurs de respecter des fourchettes en termes de teneur en THC ou CBD.

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 trop strict de la vente sur le marché légal 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.

Au Canada, le modèle est 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.

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

Il faudra avoir une politique des prix qui est évolutive et dynamique afin de rentrer en concurrence de manière efficace avec les réseaux criminels qui vont résister.

En ce qui concerne ce type de nouveaux marchés, l'expérience nous enseigne que dans les États américains ayant une législation peut-être plus laxiste, 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

CBN et autres molécules), normes de qualité, exigences pour les emballages et les étiquettes, la disponibilité des différents produits cannabiques, l'interdiction de la publicité, le *branding*, etc. In dit geval kunnen we heel creatief zijn in de regels die we aan deze nieuwe markt opleggen.

Voorzichtigheid is echter geboden bij het vaststellen van normen. Omdat cannabis een plant is, is het niet altijd eenvoudig om de precieze 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.

Indien België van plan is om (de momenteel verboden) cannabis te legaliseren, moet er aandacht worden geschonken 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.

In Canada is het model 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 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.

We hebben een progressief en dynamisch prijsbeleid nodig om doeltreffend te kunnen concurreren met de criminele netwerken die weerstand zullen bieden.

Wat dit soort nieuwe markten betreft, leert de ervaring dat er in Amerikaanse staten waar de wetgeving misschien wat lakser is, snel multinationals ontstaan die een agressieve marketing ontwikkelen, die voortdurend op zoek gaan naar nieuwe doelgroepen en trachten een winstgevende *branding* op te zetten, die telkens nieuwe producten ontwikkelen die vooral aantrekkelijk zijn voor jongeren en een grote weerstand ontwikkelen

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.

Selon le professeur Kopp, la réglementation française en matière de publicité en faveur du tabac est un modèle à suivre, à condition que toutes ses composantes soient réellement appliquées: neutralisation du paquet (pas d'images aguichantes ou pas de mention de bienfaits) ainsi que l'interdiction de toute 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 néanmoins de limiter l'accessibilité du cannabis auprès des mineurs, ce qui n'est pas envisageable sur un marché totalement illégal.

e. La qualité des produits est primordiale

La mauvaise qualité du cannabis vendu actuellement sur le marché clandestin est grandement sous-estimée, faute de contrôle sanitaire de la chaîne de production.

Le produit ainsi vendu peut contenir des additifs toxiques, des impuretés, des micro-billes de silice et des cannabinoïdes synthétiques dont les consommateurs ne peuvent pas évaluer la puissance ou la dangerosité.

f. Le manque de transparence augmente les risques

Un marché régulé permettrait d'imposer non seulement des règles en matière de production mais également en termes d'emballage, d'étiquetage et d'information en matière de prévention, à l'instar de ce qui se fait pour le tabac (mentions obligatoires telles que celles concernant les risques liés à la consommation de cannabis, composition, visuels dissuasifs, etc.).

Actuellement, le cannabis est vendu dans des emballages libres et sans aucune information ni données sur sa composition, sa puissance ou sa provenance.

C'est au régulateur, à savoir les autorités publiques, 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 même si cela n'empêchera pas certains d'entre eux d'acheter moins cher et sans se préoccuper de la qualité du produit qu'ils consomment.

tegen maatregelen die het aanbod beperken en enorme budgetten en middelen besteden aan lobbywerk, zoals denktanks, conferenties, werkbezoeken en seminars.

Volgens professor Kopp is de Franse regelgeving over reclame voor tabaksproducten een goed voorbeeld, op voorwaarde dat alle elementen ook echt worden toegepast: neutrale verpakking (geen aantrekkelijke beelden en geen vermelding van voordelen) en verbod op reclame en verkoop 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.

e. Productkwaliteit is van het grootste belang

De slechte kwaliteit van de cannabis die momenteel clandestien wordt verkocht, wordt erg onderschat door 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.

f. Gebrek aan transparantie verhoogt het risico

Een gereguleerde markt betekent dat er niet alleen regels komen voor de productie maar ook voor de verpakking, de etikettering, alsook informatie over preventie, zoals bij tabak (verplichte waarschuwingen over de risico's van het gebruik van cannabis, de samenstelling ervan, ontradende beelden, enz.).

Op dit moment wordt cannabis verkocht in losse verpakkingen zonder enige informatie of gegevens over de samenstelling, sterkte of herkomst.

Het is de regulator, dat wil zeggen de overheid, 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, ook al weerhoudt dat sommige consumenten er niet van om goedkopere producten te kopen zonder zich zorgen te maken over de kwaliteit van het product dat ze gebruiken.

Le prix est donc un levier important et le principal défi pour la Belgique, comme pour les États-Unis, est donc de modifier structurellement le comportement des consommateurs existants en changeant leur perception.

Il faut trouver un juste milieu entre un marché responsable et un marché commercialement viable. Trouver le «bon prix» pour le cannabis légalisé est donc crucial. Il doit être assez élevé pour décourager la surconsommation et concurrencer le marché noir, mais pas au point de dissuader les consommateurs de passer au circuit légal. En effet, le prix payé ne représente qu'une partie du «coût complet» pour les consommateurs, qui doivent aussi tenir compte du temps, des risques liés à l'illégalité (confrontation avec le réseau criminel), des risques sanitaires et de la stigmatisation liés au marché noir. Le consommateur préférera peut-être payer un euro de plus et avoir un produit qui est légal, qui est contrôlé et qui n'implique pas d'être confronté à des réseaux criminels. Le consommateur fera certainement le choix rationnel.

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

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 (2014) et, plus récemment, de Malte (2021).

En Belgique, de nombreux CSC avaient été créés en tentant d'interpréter d'une certaine manière les circulaires.

De prijs vormt dus een belangrijke hefboom en 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.

Er moet een gulden middenweg worden gevonden tussen een verantwoorde markt en een markt die commercieel leefbaar is. Het is daarom cruciaal om de «juiste prijs» te vinden voor gelegaliseerde cannabis. De prijs moet hoog genoeg zijn om overconsumptie te ontmoedigen en te concurreren met de zwarte markt, maar niet zo hoog dat consumenten worden afgeschrikt om over te stappen naar het legale circuit. De betaalde prijs is immers maar een deel van de «totale kostprijs» voor de consumenten, die ook rekening moeten houden met de tijd, de risico's die gepaard gaan met de illegaliteit (confrontatie met criminele netwerken), de gezondheidsrisico's en het stigma dat geassocieerd wordt met de zwarte markt. De consument betaalt misschien liever een euro meer voor een product dat legaal is, gecontroleerd wordt en geen confrontatie met criminele netwerken met zich meebrengt. De consument zal zeker een rationele keuze maken.

g. 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, waaronder niet-commerciële activiteiten.

Zo is er het model van de «*cannabis social clubs*» of CSC's, 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 leden, die uiteraard allemaal volwassen zijn en cannabis gebruiken voor recreatieve of therapeutische doeleinden.

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 (2014) en meer recentelijk Malta (2021).

In België werden heel wat CSC's opgericht in een poging om de omzendbrieven op een bepaalde manier te

Presque tous les CSC ont été démantelés à la suite de poursuites judiciaires initiées par le ministère public.

En l'absence d'une régulation adéquate, les «*cannabis social clubs*» peuvent évoluer vers des modèles plus commerciaux, compromettant leur aspect social et leur objectif initial de promotion d'une consommation responsable. Ainsi, une surveillance étroite est nécessaire.

c) En termes de justice et de sécurité

M. De Loor souligne qu'en Belgique, les résultats des études épidémiologiques effectuées par la Santé publique, corroborés par les chiffres de la police, révèlent que le cannabis domine le marché de la drogue. On observe également une hausse de la verbalisation. Les trois quarts des faits de détention et de commerce sont liés au cannabis. 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. Ces organisations présentent souvent un caractère polycriminel.

Le trafic de cannabis entraîne des actes de violence dans les grandes villes, en particulier à Anvers et à Bruxelles, comme nous en avons eu clairement la démonstration ces dernières semaines. En matière de sécurité, la production de cannabis peut également engendrer des incendies provoqués par des surcharges électriques liées au besoin d'éclairage et de ventilation. Elle génère également des délits connexes tels que les vols d'eau et d'électricité. 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.

Selon M. De Loor, une insécurité juridique règne aujourd'hui. La législation date de 1921, mais a entre-temps déjà subi de nombreuses modifications. La plus importante a eu lieu en 2003 sous la coalition arc-en-ciel. La réflexion menée a débouché 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. Bien que l'on ait décidé de maintenir une peine pour la détention de cannabis, on considère que cette peine doit être la plus petite possible au sein du système pénal belge. En parallèle, la politique criminelle mise en place ne poursuit plus les consommateurs de cannabis. Même si les circulaires ont évolué au fil du

interpréteren. Bijna al die clubs zijn echter opgedoekt na gerechtelijke vervolging door het openbaar ministerie.

Zonder de juiste regulering kunnen «*cannabis social clubs*» evolueren naar meer commerciële modellen, waardoor hun sociale aspect en hun oorspronkelijke doelstelling om verantwoorde consumptie te promoten in het gedrang komen. Nauwlettend toezicht is daarom noodzakelijk.

c) Op het gebied van justitie en veiligheid

De heer De Loor wijst erop dat in België de resultaten van de epidemiologische onderzoeken die werden uitgevoerd door Volksgezondheid en die worden bevestigd door de cijfers van de politie, aantonen dat cannabis de drugsmarkt domineert. Ook het aantal processen-verbaal zit in stijgende lijn. Driekwart van de feiten inzake bezit en handel heeft betrekking heeft op cannabis. Paradoxaal genoeg geeft het algemene verbod op drugsgebruik vrij spel aan de criminele 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 criminele fenomenen.

De handel in cannabis veroorzaakt geweld in de grote steden, vooral in Antwerpen en in Brussel. Dit is de jongste weken duidelijk gebleken. Op het vlak van veiligheid kan wietteelt ook brand veroorzaken omwille van de overbelasting van het elektriciteitsnet door de behoefte aan verlichting en ventilatie. De teelt brengt ook aanverwante misdrijven met zich mee, zoals diefstal van water en elektriciteit. Ook werden andere fenomenen vastgesteld die verband houden met de teelt en handel, zoals milieuschade en mensenhandel.

Volgens de heer De Loor heerst vandaag rechtsonzekerheid. De wetgeving dateert van 1921 maar heeft intussen reeds tal van wijzigingen ondergaan. De belangrijkste kwam er in 2003 onder de paars-groene coalitie. 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 criminele aspect. Hoewel er beslist werd om een straf voor het bezit van cannabis te behouden, moet deze straf de laagste zijn die mogelijk is binnen het Belgische strafrecht. 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

temps, la philosophie est toujours la même aujourd'hui. La politique des poursuites du ministère public crée toutefois une insécurité juridique, car la loi n'a plus cette vertu fondamentale qui est celle de l'égalité entre tous les citoyens.

L'intervenant souligne ensuite la corrélation entre nocivité et légalité. La jeunesse, dont une très grande majorité en vient à penser que le cannabis est légal, pâtit particulièrement du manque de clarté des normes. 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 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. C'est un constat pour le moins étonnant. 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. Cela relève de la méconnaissance de la nature des produits et de leur effet addictif propre. 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 consommateurs.

Peut-on trouver un équilibre entre prévention et répression? Selon M. De Loor, il ne faut pas adopter une approche 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. 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 qu'à 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.

Un phénomène étonnant peut être observé en ce qui concerne 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: on observe un accroissement des quantités, une augmentation de la qualité et une baisse des prix. Avec une législation adéquate, il y aurait peu de risques que la légalisation du cannabis produise un appel d'air.

dag van vandaag dezelfde. Het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie zorgt echter voor rechtsonzekerheid omdat de wet niet langer aan het grondbeginsel van de gelijkheid van alle burgers beantwoordt.

Vervolgens wijst spreker op het verband tussen schadelijkheid en legaliteit. Jongeren, van wie de overgrote meerderheid is gaan geloven dat cannabis legaal is, hebben vooral last van het gebrek aan duidelijke normen. Men 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. Dit is toch een opmerkelijke vaststelling. 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. 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.

Kan men een evenwicht zoeken tussen preventie en repressie? Volgens de heer De Loor bestaat er niet één manier om drugshandel te bestrijden. Een repressief beleid is nodig, maar ook een aanpak op het vlak van preventie en volksgezondheid. 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.

Er is een opmerkelijk fenomeen op het punt van 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 en de prijzen zakken. Met de juiste wetgeving is de kans klein dat het legaliseren van cannabis een aanzuigeffect zal veroorzaken.

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. Une distribution contrôlée présente deux avantages: elle permet de réduire les effets néfastes sur la santé du consommateur et de lutter contre les produits falsifiés. 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. Un tel système de vente aurait pour conséquence que les réseaux de vente clandestins n'auraient plus de raison d'être.

M. De Loor aborde ensuite les différences qui existent entre légaliser, commercialiser et réguler. La légalisation est un processus visant à faire en sorte que ce qui est illégal aujourd'hui devienne légal sous certaines conditions, et ce en vue de réglementer, de contrôler et de mener une politique en la matière. Pour être judicieuse, une politique en matière de drogues doit reposer sur les cinq piliers suivants:

1. elle doit être cohérente et scientifiquement étayée;
2. elle doit aussi être humaine, c'est-à-dire fondée sur les droits humains;
3. elle doit être ambitieuse;
4. elle doit être juste, ce qui veut dire qu'elle doit garantir la sécurité juridique;
5. elle doit être globale, ce qui veut dire qu'elle doit combiner la prévention, les soins, la réduction des dommages et la répression.

Les constatations contiennent par ailleurs une analyse des résultats des politiques menées en matière de cannabis à l'échelle mondiale, par exemple en France et aux États-Unis. Il s'agit d'analyses passionnantes qui méritent assurément d'être lues.

B. Présentation des projets de recommandations

M. Uyttendaele parcourt et commente les recommandations élaborées par les rapporteurs.

«1. De créer un terreau réglementaire et légal favorisant la conduite de recherches scientifiques et cliniques sur le cannabis et plus particulièrement sur le cannabis thérapeutique.»

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. Gecontroleerde distributie heeft twee voordelen: het vermindert de schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de consument en het houdt vervalste producten tegen. 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. Het gevolg van zo'n verkoopsysteem zou zijn dat illegale verkoopnetwerken geen reden van bestaan meer zouden hebben.

De heer De Loor gaat vervolgens in op de verschillen tussen legaliseren, commercialiseren en reguleren. Legalisering is een proces dat ervoor moet zorgen dat wat nu illegaal is, onder bepaalde voorwaarden legaal wordt, met het oog op regulering, controle en beleidsvoering. Een goed drugsbeleid moet gebaseerd zijn op de volgende vijf pijlers:

1. het beleid moet coherent en wetenschappelijk onderbouwd zijn;
2. het moet ook humaan zijn, dat wil zeggen gebaseerd op mensenrechten;
3. het moet ambitieus zijn;
4. het beleid moet rechtvaardig zijn, wat betekent dat de rechtszekerheid moet waarborgen;
5. het beleid moet alomvattend zijn, wat betekent dat het preventie, zorg, schadebeperking en repressie moet combineren.

De vaststellingen bevatten verder een analyse van de resultaten van het beleid inzake cannabis op wereldschaal, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk en de Verenigde Staten. Het gaat om boeiende analyses, die zeker het lezen waard zijn.

B. Voorstelling van de ontwerpaanbevelingen.

De heer Uyttendaele overloopt en becommentarieert de aanbevelingen die de rapporteurs hebben opgesteld.

«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.»

Il est clair que par l'illégalité du produit, il y a des freins évidents à la recherche et l'objectif est de créer justement ce terreau réglementaire et légal pour favoriser la recherche scientifique.

«2. Sans préjuger du modèle paradigmatique, 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.»

Il estime que tout responsable politique doit défendre l'état de droit, ce qui implique avant tout que le citoyen puisse comprendre les lois auxquelles il est soumis. À partir du moment où des experts juridiques expliquent que le système actuel est peu lisible, il y a clairement un souci démocratique qui se pose. Les rapporteurs souhaiteraient que ce nouveau cadre juridique permette une réelle clarté sur les règles en la matière.

«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.»

Cette recommandation ne porte pas sur le cannabis, mais bien sur les autres drogues illicites. En réalité, il est impossible d'avoir une surdose de cannabis. Il faut 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. Aujourd'hui, lorsqu'une personne décède de surdose, il peut arriver que l'on mentionne «arrêt respiratoire» ou «arrêt cardiaque» comme cause de décès.

«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.»

Lorsqu'une personne consomme du cannabis, elle aura des résidus de cannabis dans son corps pendant plusieurs jours, alors que les effets psychoactifs ne durent que quelques heures au maximum. Il est donc nécessaire d'affiner les règles en matière de conduite sous influence.

«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.»

Het is duidelijk dat de illegaliteit van het product een belemmering vormt voor het onderzoek. Het is de bedoeling om een reglementaire en wettelijke setting te scheppen die wetenschappelijk onderzoek bevordert.

«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.»

Hij vindt dat alle politici de rechtsstaat moeten verdedigen, wat vooral betekent dat burgers de wetten waaraan ze onderworpen zijn, moeten kunnen begrijpen. Wanneer juristen oordelen dat het huidige systeem moeilijk te begrijpen is, is er duidelijk sprake van een democratisch probleem. De rapporteurs zouden graag zien dat dit nieuwe rechtskader echt duidelijkheid verschaft over de regels op dit gebied.

«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.»

Deze aanbeveling geldt niet voor cannabis, maar voor andere illegale drugs. Het is immers onmogelijk om te sterven aan een overdosis cannabis. We moeten de detectie van niet-gemelde overdoses en de classificatie en kwantificering van elke stof verfijnen om te voldoen aan de verplichtingen van België om bij te dragen aan het Europese waarschuwingssysteem. Wanneer iemand vandaag sterft aan een overdosis, wordt de doodsoorzaak soms aangegeven als een ademhalingsstilstand of hartstilstand.

«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.»

Wanneer iemand cannabis consumeert, heeft hij nog enkele dagen cannabisresten in zijn lichaam, terwijl de psychoactieve effecten hooguit enkele uren aanhouden. De regels voor rijden onder invloed moeten daarom worden verfijnd.

«5. Het wettelijk kader aan te passen met betrekking tot het therapeutisch gebruik van cannabis en de opspoorbare residuen van THC voor beoefenaars van gereglementeerde beroepen en sportbeoefenaars.»

«6. De poursuivre la répression des externalités négatives en matière de criminalité et de nuisances liées à la consommation de cannabis.»

Il faut continuer à poursuivre évidemment tout ce qui entoure la consommation de cannabis et qui induit des nuisances pour la société. Par exemple, si une personne consomme du cannabis et qu'elle frappe ensuite une personne, elle doit être poursuivie. Il s'agit de la même logique que celle suivie pour l'ivresse publique.

«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 puisse entraîner 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.»

Les personnes qui ont un problème lié à leur consommation de cannabis doivent être aidées. L'État doit leur tendre la main et non pas un jugement, un procès-verbal ou une stigmatisation, quelle qu'elle soit. L'objectif ici est d'offrir une alternative aux personnes qui consomment et qui détiennent du cannabis à usage personnel.

Il se peut qu'une personne qui consomme une fois par mois ou par an se fasse interpellé par la police. Dans ce cas-là, un suivi psycho-médico-social manque de pertinence. Néanmoins, une information relative à la prévention et à la réduction des risques en matière de cannabis lui sera fournie afin qu'elle puisse être informée et conscientisée sur sa consommation et sur ce produit en particulier.

«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 au démantèlement des réseaux de vente.»

Les rapporteurs souhaitent faire passer le message suivant: d'une part, nous sommes confrontés à un problème de santé publique qui nécessite des mesures de santé publique et, d'autre part, nous sommes confrontés à des problèmes de criminalité qui nécessitent une réponse pénale.

«6. De schadelijke neveneffecten op het vlak van criminaliteit en overlast die voortvloeien uit het cannabisgebruik te blijven bestraffen.»

Natuurlijk moeten we doorgaan met het vervolgen van alles wat met cannabisgebruik te maken heeft en schade toebrengt aan de maatschappij. Als iemand bijvoorbeeld cannabis gebruikt en vervolgens iemand slaat, moet hij worden vervolgd. Hier geldt dezelfde redenering als voor openbare dronkenschap.

«7. Personen die cannabis gebruiken en bezitten voor individueel gebruik en die de rust of de openbare orde niet verstoren, 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.»

Mensen met een problematisch cannabisgebruik moeten worden geholpen. De Staat moet een helpende hand bieden, geen oordeel, een bekeuring of enige vorm van stigmatisering. Het doel is om een alternatief te bieden aan mensen die cannabis gebruiken en bezitten voor persoonlijk gebruik.

Een persoon die één keer per maand of één keer per jaar gebruikt, kan ook door de politie worden aangehouden. In dit geval is psychisch-medisch-sociale ondersteuning niet relevant. Hij zal echter wel informatie krijgen over cannabispreventie en risicovermindering, zodat hij geïnformeerd en bewustgemaakt wordt over het gebruik en over dit specifieke product.

«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.»

De rapporteurs willen de volgende boodschap overbrengen: enerzijds hebben we te maken met een volksgezondheidsprobleem dat maatregelen op dat gebied vereist, en anderzijds hebben we te maken met criminaliteitsproblemen die een strafrechtelijk antwoord vereisen.

M. Dodrimont fait quelques commentaires sur les recommandations.

«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.»

Comme il a pu l'évoquer lors de la présentation des constatations concernant l'usage de cannabis thérapeutique, le cadre légal en vigueur en Belgique ne permet pas à la recherche de déterminer de manière probante l'efficacité de l'usage de cannabis à des fins médicales. À l'instar de ce que font les États-Unis en la matière, il nous a dès lors paru judicieux d'exprimer cette recommandation qui se doit de favoriser la conduite de recherche scientifique.

«2. Sans préjuger du modèle paradigmatique, 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.»

De nombreux experts ont pointé l'insécurité juridique existante, aujourd'hui dans notre pays, instaurée par la nature même de la loi-cadre en vigueur. Il conviendrait dès lors d'y remédier d'un commun accord.

«6. De poursuivre la répression des externalités négatives en matière de criminalité et de nuisances liées à la consommation de cannabis.»

Dans ce rapport, et compte tenu des circonstances actuelles, il nous semblait primordial d'afficher un message de fermeté à l'égard de ceux qui, aujourd'hui, sèment le trouble et la mort dans nos villes et dans nos rues. Si nous invitons aujourd'hui le législateur à aborder les consommateurs sous le prisme de la responsabilisation, de la prévention et du traitement médical et scientifique d'une assuétude, il n'en demeure pas moins que le combat contre les trafiquants doit rester une priorité absolue.

Enfin, M. Dodrimont se réjouit que ces recommandations fassent l'objet d'un consensus entre rapporteurs issus de groupes politiques différents. Les huit recommandations auront toute leur utilité lors de la prochaine législature et sont le fruit d'un équilibre pragmatique issu d'avis scientifiques. En rappelant notre devoir de fermeté envers les trafiquants, nous ne nous défilons pas. En poursuivant la répression des troubles à la sécurité, à l'ordre ainsi qu'à la tranquillité publique, nous ne minimisons pas les effets néfastes de la consommation de

De heer Dodrimont maakt enkele opmerkingen over de aanbevelingen.

«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.»

Zoals hij heeft aangegeven bij de voorstelling van de vaststellingen over het therapeutische gebruik van cannabis, laat het huidige wettelijke kader in België niet toe dat onderzoek onomstotelijk de doeltreffendheid van het gebruik van cannabis voor medische doeleinden vaststelt. Naar het voorbeeld van de Verenigde Staten leek deze aanbeveling ons daarom relevant om wetenschappelijk onderzoek aan te moedigen.

«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.»

Vele deskundigen hebben gewezen op de huidige rechtsonzekerheid in ons land, die te wijten is aan de aard zelf van de kaderwet. Het zou dus goed zijn om daar in onderlinge overeenstemming iets aan te doen.

«6. De schadelijke neveneffecten op het vlak van criminaliteit en overlast die voortvloeien uit het cannabisgebruik te blijven bestraffen.»

In dit verslag, en gelet op de huidige omstandigheden, vinden we het essentieel om een krachtige boodschap over te brengen aan hen die op dit moment dood en verderf zaaien in onze steden en straten. Hoewel wij de wetgever thans oproepen om consumenten te benaderen vanuit het oogpunt van responsabilisering, preventie en de medische en wetenschappelijke behandeling van verslaving, moet de strijd tegen drugsdealers een absolute prioriteit blijven.

Tot slot is de heer Dodrimont verheugd dat rapporteurs van verschillende fracties het eens zijn over deze aanbevelingen. De acht aanbevelingen zullen zeer nuttig zijn in de volgende zittingsperiode en zijn het resultaat van een pragmatische afweging op basis van wetenschappelijk advies. We ontlopen onze plicht niet om dealers streng aan te pakken. Door hard te blijven optreden tegen versterking van de openbare veiligheid, orde en rust, minimaliseren we de schadelijke effecten van drugsgebruik niet. Door gebruikers de mogelijkheid van medische

produits stupéfiants. En proposant aux consommateurs, la possibilité d'un suivi médical, nous faisons preuve de bon sens face à un problème de santé publique, qui est celui de l'assuétude.

IV. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. De Roo remercie les rapporteurs pour la rédaction et la présentation commentée des projets de constatations et de recommandations, qui sont le fruit de nombreuses auditions organisées en commission ces deux dernières années. Plusieurs experts ont, sur la base de leur expérience respective, apporté leur éclairage sur la question, et cela se reflète aussi dans le projet de constatations.

Ces constatations manquent toutefois de neutralité sur certains points. Certaines formulations ont incontestablement leur place dans un débat politique ou une proposition de résolution, mais pas dans un rapport d'information.

Par exemple, dans la partie II concernant les usages, on indique qu'il est important de mettre en place un nouveau cadre légal. Soit cette affirmation repose sur l'avis d'un expert, auquel cas il faut mentionner une source, soit il s'agit d'une appréciation politique qui n'a alors pas sa place dans les constatations d'un rapport d'information.

D'autres exemples peuvent encore être cités. Dans le volet économique, on affirme notamment qu'une «politique très répressive» a été menée jusqu'à présent, politique qui, de surcroît, «côterait cher» et n'aurait produit que de «maigres résultats». Il s'agit d'une appréciation politique et non d'une constatation neutre. Il n'est précisé nulle part sur quoi reposent ces affirmations. Si une source neutre appuie de telles assertions, il faut la mentionner.

La comparaison avec l'alcool ne tient pas non plus tout à fait la route, car elle ne prend pas en considération l'origine historique de l'alcool dans nos contrées, qui est liée à la sécurité alimentaire. Il en va de même pour l'affirmation selon laquelle une bonne politique en matière de drogues doit reposer sur cinq piliers. L'intervenant se demande si cette affirmation est scientifiquement étayée. Si c'est le cas, on pourra discuter de ce que devraient être ces cinq piliers. Mais la question est de savoir sur quoi repose une telle affirmation.

Les différentes interventions des rapporteurs au cours des auditions ont montré qu'ils souhaitaient établir le rapport d'information principalement pour se diriger

begeleiding aan te bieden, geven we blijk van gezond verstand tegenover het probleem van volksgezondheid dat drugsverslaving is.

IV. ALGEMENE BESPREKING

De heer De Roo dankt de rapporteurs voor de redactie van de ontwerpvaststellingen en de ontwerpaanbevelingen en de toelichting ervan. Zij zijn het resultaat van vele hoorzittingen die de afgelopen twee jaar in de commissie hebben plaatsgevonden. Verschillende experten hebben, vanuit hun achtergrond, hun licht laten schijnen over de problematiek en dit komt ook tot uiting in de ontwerpvaststellingen.

Deze verliezen evenwel op verschillende punten hun neutraliteit. Enkele formuleringen passen ongetwijfeld in een politiek debat of in een voorstel van resolutie, maar in de context van een informatieverlag zijn deze niet op hun plaats.

Zo wordt bijvoorbeeld in deel II met betrekking tot het gebruik gesteld dat het belangrijk is om een nieuw wettelijk kader op te stellen. Ofwel is deze bewering gebaseerd op een expert, maar dan dient een bronvermelding te worden gegeven, ofwel gaat het om een politieke appreciatie, maar dan heeft deze geen plaats in de vaststellingen van een informatieverlag.

Er zijn nog verschillende voorbeelden te geven. In het economische luik wordt met name beweerd dat er tot nu toe een «zeer repressief beleid» werd gevoerd dat bovendien «zeer duur» zou zijn en slechts «magere resultaten» heeft opgeleverd. Dit is een politieke appreciatie, geen neutrale vaststelling. Nergens wordt aangegeven waarop deze beweringen zijn geapprecieerd. Indien voor dergelijke stellingen een neutrale bron voorhanden zou zijn, dient deze te worden vermeld.

Ook de vergelijking met alcohol gaat niet helemaal op vermits ze geen rekening houdt met de geschiedkundige oorsprong van alcohol in onze contreien, die te maken heeft met voedselveiligheid. Hetzelfde geldt voor de stelling dat een goed drugsbeleid moet gebaseerd zijn op vijf pijlers. Is deze stelling wetenschappelijk onderbouwd? Mocht dit het geval zijn, kan worden gediscussieerd over welke deze vijf pijlers zouden moeten zijn. Maar de vraag is waarop een dergelijke stelling is gebaseerd.

Uit de verschillende tussenkomsten van de rapporteurs tijdens de hoorzitting is gebleken dat zij het informatieverlag vooral willen opstellen om te gaan naar een

vers une réglementation légalisant le cannabis. Rien ne les empêche évidemment d'avoir cette conviction politique, mais un rapport d'information du Sénat devrait s'appuyer sur des constatations objectives et scientifiquement étayées. Ce n'est pas souvent le cas en l'occurrence, et c'est gênant. Par exemple, les inconvénients de la politique menée au Canada ne sont absolument pas mentionnés, alors qu'ils ont bel et bien été évoqués lors des auditions. Le texte avance aussi qu'il n'existe aucun lien entre le modèle politique choisi et la consommation de drogues, mais il ne donne pas la moindre preuve scientifique. Durant les auditions, on a entendu que lorsqu'on légalise la consommation de cannabis, le groupe de consommateurs s'accroît. Cela n'apparaît pas non plus dans les constatations.

En résumé, M. De Roo estime qu'il faut pouvoir mener un débat adulte sur les recommandations politiques en matière de cannabis et saisir l'occasion d'examiner sérieusement les amendements déposés. Un tel débat doit avoir lieu sur la base de constatations neutres, objectives et scientifiquement étayées; il n'en sera que meilleur. Espérons qu'il reste encore de la marge pour adapter le projet des rapporteurs en ce sens.

M. Uyttendaele répond que les rapporteurs n'ont pas inséré des notes de bas de page pour chaque phrase des constatations, notamment pour que le texte reste lisible. Lorsque des affirmations plus «offensives» ont été utilisées, l'auteur a été mentionné en note de bas de page ou dans le corps du texte.

Il rappelle que les constatations rédigées sont les constats partagés par les experts entendus lors des auditions.

M. Uyttendaele demande à M. De Roo de bien vouloir lui envoyer les affirmations posant problème. Il fera alors le nécessaire pour rechercher les auteurs de ces affirmations et pour insérer leur nom dans les constatations par le biais d'amendements.

V. DISCUSSION DES PROJETS DE CONSTATATIONS ET DE RECOMMANDATIONS

A. Discussion des projets de constatations

M. Uyttendaele annonce le dépôt de cinq amendements afin de répondre aux remarques de M. De Roo. Certaines affirmations mentionnées dans les projets de

regelgeving die cannabis legaliseert. Dit mag vanzelfsprekend hun politieke overtuiging zijn, maar een informatieverslag van de Senaat zou moeten vertrekken vanuit objectieve en wetenschappelijk onderbouwde vaststellingen. Dit is nu vaak niet het geval en dit is storend. Zo worden de nadelen van het beleid dat in Canada wordt gevoerd helemaal niet vermeld, terwijl die tijdens de hoorzittingen wel aan bod zijn gekomen. Ook wordt beweerd dat er geen verband is tussen het gekozen beleidsmodel en het gebruik van drugs, zonder dat hiervoor enig wetenschappelijk bewijs wordt geleverd. Tijdens de hoorzittingen is immers gesteld dat, wanneer een legalisering van cannabisgebruik wordt doorgevoerd, een bredere groep mensen cannabis is gaan gebruiken. Ook dit komt niet aan bod in de vaststellingen.

Samenvattend, meent de heer De Roo dat een volwassen debat moet kunnen worden gevoerd over beleidsaanbevelingen inzake cannabis en dat ook de gelegenheid wordt geboden om op een ernstige manier amendementen die worden ingediend te bespreken. Een dergelijk debat moet dan wel worden gevoerd op basis van objectieve en neutrale vaststellingen die wetenschappelijk onderbouwd zijn. Dit komt het debat enkel maar ten goede. Hopelijk is er nog ruimte om het ontwerp van de rapporteurs in die zin aan te passen.

De heer Uyttendaele antwoordt dat de rapporteurs geen voetnoten hebben ingevoegd bij elke zin van de bevindingen, voornamelijk om de tekst leesbaar te houden. Wanneer meer «aanstootgevende» uitspraken werden gebruikt, werd de auteur vermeld in een voetnoot of in de hoofdtekst.

Hij herinnert eraan dat de opgestelde vaststellingen dezelfde zijn als de vaststellingen die de deskundigen tijdens de hoorzittingen hebben gedaan.

De heer Uyttendaele stelt de heer De Roo voor hem de verklaringen toe te sturen die problemen opleveren. Hij zal dan het nodige doen om de auteurs van deze verklaringen te vinden en hun namen via amendementen in de vaststellingen op te nemen.

V. BESPREKING VAN DE ONTWERPFASTSTELLINGEN EN -AANBEVELINGEN

A. Bespreking van de ontwerpfaststellingen

De heer Uyttendaele geeft aan dat hij vijf amendementen zal indienen om gevolg te geven aan de opmerkingen van de heer De Roo. Bepaalde stellingen

constatations méritaient un meilleur référencement. Il remercie M. De Roo pour ses observations judicieuses.

1) Amendement n° 7

M. Uyttendaele dépose l'amendement n° 7, qui vise à insérer, dans les constatations, dans le titre C, chapitre 1, au point c, après la phrase «Des études récentes n'ont pas pu démontrer de liens entre le modèle de politique adoptée et la consommation générale de drogues», une référence en note de bas de page rédigée comme suit:

«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'Institut voor sociaal drugsonderzoek (ISD) (Université de Gand) voir schéma: «le lien entre les modèles de réglementation et les dommages sociaux et sanitaires»»

M. Uyttendaele explique que cet amendement purement technique entend simplement faire référence:

- à l'audition de M. Stéphane Leclercq, directeur de la FEDITO BXL ASBL (Fédération bruxelloise des institutions pour toxicomanes ASBL) qui précise que:

«De manière générale, tout indique que l'interdiction portée par la loi de 1921 a peu d'impact sur le marché illégal des drogues, et que la plupart des chiffres de consommation n'ont cessé d'augmenter en Belgique ces dernières décennies, en dépit de la prohibition. La Belgique n'est d'ailleurs pas seule avec ce constat, et on peut dire qu'un peu partout dans le monde, les drogues restent fortement disponibles (accessibilité, prix, qualité, tous types de public) et largement consommées malgré les efforts déployés pour enrayer les marchés illégaux. Il est important de réaliser que ce n'est pas non plus l'interdit qui empêche une explosion potentielle de la consommation, comme on peut parfois l'entendre dire. Le Portugal (décriminalisation de toutes substances) et les Pays-Bas (accès au cannabis), par exemple, en sont la preuve. À l'inverse, la France, qui applique l'une des politiques les plus prohibitives en Europe, a des prévalences de consommation parmi les plus élevées.»

- ainsi qu'au schéma présenté par le professeur Decorte lors de son audition du 20 juin 2022: «le lien entre les

in de ontwerpvaststellingen vragen om betere verwijzingen. Hij bedankt de heer De Roo voor zijn terechte opmerkingen.

1) Amendement nr. 7

De heer Uyttendaele dient amendement nr. 7 in, dat ertoe strekt in de vaststellingen, in titel C, hoofdstuk 1, in punt c, op het einde van de zin «Recente studies hebben geen verband kunnen aantonen tussen het gekozen beleidsmodel en het algemene gebruik van drugs», de volgende voetnoot in te voegen:

«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.»

De heer Uyttendaele legt uit dat dit zuiver technisch amendement alleen maar wil verwijzen naar:

- de hoorzitting met de heer Stéphane Leclercq, directeur van FEDITO BXL vzw (Fédération bruxelloise des institutions pour toxicomanes vzw) waarin hij het volgende verklaart:

«In het algemeen wijst alles erop dat het verbod in de wet van 1921 weinig effect heeft gehad op de illegale drugsmarkt en dat de meeste gebruikscijfers in België de laatste decennia zijn blijven stijgen, ondanks het verbod. België staat niet alleen met deze vaststelling en men kan stellen dat bijna overal ter wereld drugs in sterke mate beschikbaar blijven (toegankelijkheid, prijs, kwaliteit, alle soorten publiek) en op grote schaal worden gebruikt, ondanks de inspanningen om de illegale markten aan banden te leggen. Het is belangrijk te beseffen dat het niet het verbod is dat een potentiële explosie van het gebruik voorkomt, zoals soms wordt beweerd. Portugal (decriminalisering van alle middelen) en Nederland (toegang tot cannabis) zijn hiervan bijvoorbeeld het bewijs. Omgekeerd kent Frankrijk, dat een van de strengste verbodsbepalingen van Europa hanteert, een van de hoogste gebruikspercentages.»

- en het schema dat professor Decorte heeft voorgesteld tijdens zijn hoorzitting van 20 juni 2022 over «het

modèles de réglementation et les dommages sociaux et sanitaires».

2) Amendement n° 8

M. Uyttendaele dépose l'amendement n° 8 qui vise à insérer, dans les constatations, dans le paragraphe 1^{er} du titre C, chapitre 2 «Impacts en termes d'économie», après la phrase «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», une référence en note de bas de page rédigée comme suit:

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

M. Uyttendaele déclare que cet amendement purement technique entend simplement faire référence à l'exposé de M. Tom Decorte, professeur en criminologie à l'Université de Gand et coordinateur de l'Institut voor sociaal drugsonderzoek (ISD) (Université de Gand), selon lequel:

«Quiconque se préoccupe des personnes vulnérables – bien souvent des jeunes prédisposés à la consommation d'euphorisants – doit bien reconnaître que notre société ne parvient pas à les protéger suffisamment. La politique antidrogue actuelle crée même des problèmes supplémentaires, car l'illégalité entraîne criminalité et nuisances. Tout cela participe d'un étrange paradoxe: plus on agit de manière répressive, plus les groupes criminels font du bénéfice. La politique très répressive qui est menée aujourd'hui coûte très cher et ne produit que de maigres résultats après des dizaines d'années: la société n'en a pas pour son argent. On constate qu'on ne fait souvent que déplacer le problème. La tolérance zéro aboutit toujours à une approche sélective de certains groupes, vu les moyens limités dont la police et la justice disposent. On peut certes tenter de mettre la population en garde contre les dangers du cannabis et d'autres drogues, mais ces mises en garde arrivent généralement trop tard. Il n'existe que peu d'instruments pour maîtriser le phénomène.»

3) Amendement n° 9

M. Uyttendaele dépose l'amendement n° 9 qui vise à insérer, dans les constatations, dans le titre C, chapitre 3, au point 3, après la phrase «La transposition de cette position vis-à-vis de l'alcool est assez évocatrice:

verband tussen regelgevende modellen en sociale en gezondheidsschade».

2) Amendement nr. 8

De heer Uyttendaele dient amendement nr. 8 in dat ertoe strekt in de vaststellingen, in de eerste alinea van titel C, hoofdstuk 2 «Gevolgen voor de economie», op het einde van de zin «Het zeer repressieve beleid dat decennialang in verschillende landen is gevoerd, heeft er helemaal niet toe geleid dat criminele netwerken zijn opgedroogd en de risico's voor gebruikers zijn verminderd», de volgende voetnoot in te voegen:

«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).»

De heer Uyttendaele legt uit dat dit zuiver technisch amendement alleen maar wil verwijzen naar de uiteenzetting van de heer Tom Decorte, hoogleraar in criminologie aan de Universiteit Gent en coördinator van het Instituut voor sociaal drugsonderzoek (ISD) (Universiteit Gent), waarin hij het volgende verklaart:

«Wie bezorgd is om kwetsbare personen – vaak jongeren die vatbaar zijn voor het gebruik van roesmiddelen – moet erkennen dat de samenleving er niet in slaagt om deze groepen afdoende te beschermen. Het huidige drugbeleid creëert zelfs extra problemen: de illegaliteit leidt immers tot criminaliteit en overlast. Dit heeft te maken met een vreemde paradox: hoe meer repressief er wordt opgetreden, hoe groter de winst voor criminele groepen. Het zeer repressieve beleid van vandaag is zeer duur en geeft na tientallen jaren zeer weinig resultaat: de samenleving krijgt geen waarvoor zijn geld. Men stelt vooral verschuivingen vast, de zogenaamde «waterbed effecten» of «ballon effecten». De nultolerantie leidt altijd tot selectieve aanpak van bepaalde groepen gelet op de beperkte middelen die voorhanden zijn voor politie en justitie. Weliswaar kan men trachten de bevolking te waarschuwen voor de gevaren van cannabis en andere drugs, maar meestal komt dit te laat. Er zijn weinig instrumenten om het fenomeen onder controle te krijgen.»

3) Amendement nr. 9

De heer Uyttendaele dient amendement nr. 9 in dat ertoe strekt in de vaststellingen, in titel C, hoofdstuk 3, in punt 3, na de zin «De toepassing van dit standpunt op alcohol is behoorlijk veelzeggend: iedereen die een

quiconque boirait un verre d'alcool pendant le repas ferait directement l'objet de poursuites judiciaires et l'on en conclurait tout de suite avoir affaire à une éventuelle dépendance à l'alcool», une référence en note de bas de page rédigée comme suit:

«Audition du 10 février 2023 – M. Peter Muyshondt, chef de corps de la zone de police locale de Rupel.»

Selon M. Uyttendaele, cet amendement purement technique entend simplement faire référence à l'audition de M. Peter Muyshondt, chef de corps de la zone de police locale de Rupel qui déclare que:

«Le consommateur est immédiatement assimilé à un toxicomane, qui doit être confronté aux conséquences judiciaires de son acte. Si la même position était adoptée à l'égard de l'alcool, cela signifierait que quiconque boit un verre d'alcool pendant le repas ferait directement l'objet de poursuites judiciaires et que l'on en conclurait tout de suite avoir affaire à une éventuelle dépendance à l'alcool. Selon l'intervenant, c'est méconnaître la nature des produits, car chaque produit n'a pas le même effet addictif. Une personne qui est anesthésiée pour une opération médicale se voit administrer les mêmes substances chimiques que celles qu'absorbe une personne qui consomme de l'héroïne en rue. Il en va de même pour le fentanyl. Cela montre que de tels produits n'ont pas un effet addictif immédiat. Si on veut mener un débat sur la politique en matière de drogues, il faut avoir l'honnêteté de considérer les produits d'une manière objective. Selon M. Muyshondt, un consommateur de cannabis ne doit donc pas être assimilé à un toxicomane qui terminera forcément dans le caniveau. Ce genre de position empoisonne le débat.»

4) Amendement n° 10

M. Uyttendaele dépose l'amendement n° 10 qui vise à insérer, dans les constatations, dans le titre C, chapitre 3, au point 3, après la phrase «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», une référence en note de bas de page rédigée comme suit:

«Audition du 17 mars 2023 – M. Cis Dewaele, chercheur Equality/Research Collective à la HOGENT.»

M. Uyttendaele explique que cet amendement purement technique entend simplement faire référence à l'audition

glas alcohol drinkt tijdens een maaltijd zou onmiddellijk gerechtelijk vervolgd worden, en de onmiddellijke conclusie zou zijn dat diegene mogelijk verslaafd is aan alcohol», de volgende voetnoot in te voegen:

«Hoorzitting van 10 februari 2023 – de heer Peter Muyshondt, korpschef van de lokale politiezone Rupel.»

Volgens de heer Uyttendaele wil dit zuiver technisch amendement alleen maar verwijzen naar de hoorzitting van de heer Peter Muyshondt, korpschef van de lokale politiezone Rupel, waarin hij verklaart:

«De gebruiker wordt onmiddellijk geassocieerd met een toxicomaan, die moet worden geconfronteerd met het gerechtelijk gevolg van zijn daad. Stel dat men dezelfde houding zou aannemen ten opzichte van alcohol, dan zou dit betekenen dat eenieder die bij de maaltijd een glas drinkt meteen geconfronteerd zou worden met gerechtelijke vervolging en onmiddellijk de conclusie getrokken zou worden dat men met een potentiële alcoholverslaving kampt. Men gaat volgens spreker dan ook voorbij aan de kennis van de producten: niet elk product heeft hetzelfde verslavend effect. Wie voor een medische ingreep verdoofd wordt, zal dezelfde chemische stoffen toegediend krijgen dan wie op straat heroïne gebruikt. Dezelfde vaststelling geldt voor fentanyl. Dit toont aan dat dergelijke producten geen onmiddellijk verslavend effect hebben. Wie een debat voert over drugsbeleid, moet de eerlijkheid hebben om de producten op een objectieve wijze te benaderen. Een gebruiker van cannabis dient volgens de heer Muyshondt dan ook niet te worden beschouwd als een toxicomaan die per definitie in de goot eindigt. Een dergelijke houding vergiftigt het debat.»

4) Amendement nr. 10

De heer Uyttendaele dient amendement nr. 10 in dat ertoe strekt in de vaststellingen, in titel C, hoofdstuk 3, in punt 3, na de zin «Het is niet duidelijk voor de burger, creëert rechtsonzekerheid en stigmatiseert gebruikers, waardoor sommige gebruikers te laat hulp zoeken», de volgende voetnoot in te voegen:

«Hoorzitting van 17 maart 2023 – De heer Cis Dewaele, onderzoeker Equality/Research Collective HOGENT.»

De heer Uyttendaele legt uit dat dit zuiver technisch amendement alleen maar wil verwijzen naar de

de M. Cis Dewaele, chercheur *Equality/Research Collective* à la HOGENT, qui dresse le constat selon lequel:

«La politique actuelle ne fonctionne pas. Elle manque de clarté pour le citoyen, crée de l'insécurité juridique et stigmatise le consommateur, ce qui a pour conséquence qu'il n'y a pas assez de prévention et que les usagers tardent à demander de l'aide. L'orateur estime que l'on ne résout pas un problème de santé par une interdiction et que la régularisation offre donc des opportunités.»

5) Amendement n° 11

M. Uyttendaele dépose l'amendement n° 11 qui vise à insérer, dans les constatations, dans le titre C, chapitre 3, au point 7, après la phrase «Pour être judicieuse, la politique en matière de drogues doit reposer sur les cinq piliers suivants», une référence en note de bas de page rédigée comme suit:

«Audition du 17 mars 2023 – M. Cis Dewaele, chercheur *Equality/Research Collective* à la HOGENT.»

Selon M. Uyttendaele, cet amendement purement technique entend simplement faire référence à l'exposé de M. Cis Dewaele, chercheur *Equality/Research Collective* à la HOGENT qui a déclaré que:

«Pour être judicieuse, la politique en matière de drogues doit reposer sur les cinq piliers suivants:

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. Selon M. Dewaele, le nombre de kilos de drogues illégales interceptées n'est 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

hoorzitting van de heer Cis Dewaele, onderzoeker *Equality/Research Collective* aan de HOGENT die het volgende vaststelt:

«Het huidige beleid werkt niet. Het is onduidelijk voor de burger, zorgt voor rechtsonzekerheid, geeft een stigma aan de gebruiker, waardoor er te weinig preventie mogelijk is en gebruikers minder snel hulp zoeken. Een gezondheidsprobleem kan men immers niet oplossen door een verbod en spreker meent dan ook dat regulering mogelijkheden biedt.»

5) Amendement nr. 11

De heer Uyttendaele dient amendement nr. 11 in dat er toe strekt in de vaststellingen, in titel C, hoofdstuk 3, in punt 7, na de zin «Een goed drugsbeleid moet gebaseerd zijn op de volgende vijf pijlers», de volgende voetnoot in te voegen:

«Hoorzitting van 17 maart 2023 – De heer Cis Dewaele, onderzoeker *Equality/Research Collective* aan de HOGENT.»

Volgens de heer Uyttendaele wil dit zuiver technisch amendement alleen maar verwijzen naar de uiteenzetting van de heer Cis Dewaele, onderzoeker *Equality/Research Collective* aan de HOGENT die het volgende aangeeft:

«Een goed drugsbeleid moet gebaseerd zijn op de volgende vijf pijlers:

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

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 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.

Pour conclure, M. Dewaele dresse le constat que la politique actuelle ne fonctionne pas. Elle manque de clarté pour le citoyen, crée de l'insécurité juridique et stigmatise le consommateur, ce qui a pour conséquence qu'il n'y a pas assez de prévention et que les usagers tardent à demander de l'aide. L'orateur estime que l'on ne résout pas un problème de santé par une interdiction et que la régularisation offre donc des opportunités.»

Mme Brouwers déclare qu'elle soutiendra les amendements n^{os} 7 à 11. Ils apportent une réponse aux demandes de M. De Roo.

Les amendements n^{os} 7 à 11 sont adoptés à l'unanimité des 11 membres présents.

B. Discussion du projet de recommandations

1) Recommandation n^o 2

Amendement n^o 1

M. De Roo dépose l'amendement n^o 1 qui vise à remplacer la recommandation n^o 2 par ce qui suit:

«De vérifier comment et à quels égards le cadre juridique actuel doit être actualisé, sachant qu'il est nécessaire de continuer à miser sur une approche en chaîne coordonnée, tant au niveau national qu'au niveau international.»

Selon Mme Brouwers, l'expression «modèle paradigmatique» manque de précision. Il est évident que la loi doit être plus accessible et prévisible et que «tous les

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 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.

Tot slot stelt de heer Dewaele vast dat het huidige beleid niet werkt. Het is onduidelijk voor de burger, zorgt voor rechtsonzekerheid, geeft een stigma aan de gebruiker, waardoor er te weinig preventie mogelijk is en gebruikers minder snel hulp zoeken. Een gezondheidsprobleem kan men immers niet oplossen door een verbod en spreker meent dan ook dat regularisering mogelijkheden biedt.»

Mevrouw Brouwers verklaart de amendementen nrs. 7 tot 11 te zullen steunen. Zij bieden een antwoord op de vragen van de heer De Roo.

De amendementen nrs. 7 tot 11 worden aangenomen met eenparigheid van de 11 aanwezige leden.

B. Bespreking van de ontwerp-aanbevelingen

1) Aanbeveling nr. 2

Amendement nr. 1

De heer De Roo dient amendement nr. 1 in dat ertoe strekt om aanbeveling nr. 2 te vervangen als volgt:

«Na te gaan hoe en waar het huidige juridische kader moet worden geactualiseerd, waarbij nood is aan verder inzetten op een gecoördineerde ketenaanpak, zowel op nationaal als internationaal niveau.»

Volgens mevrouw Brouwers is het «paradigmatisch model» naar hetwelk wordt verwezen veel te vaag. Dat de wet kenbaarder en voorspelbaarder moet zijn, alsook

citoyens sont égaux devant la loi». L'actualisation du cadre juridique y veillera.

M. Uyttendaele estime que cet amendement est «caduc». En effet, pendant deux ans, la commission a entendu de nombreux experts et a débattu de cette question.

La lecture des constatations permet de répondre à cette demande de vérifier comment et à quels égards le cadre juridique actuel doit être actualisé. Les constatations mettent clairement en évidence que le modèle paradigmatique actuel n'est pas adapté et que la loi de 1921 doit être revue, que ce soit dans un sens ou dans l'autre.

L'amendement n° 1 est rejeté par 9 voix contre 2.

2) *Recommandation n° 4*

Amendement n° 2

M. De Roo dépose l'amendement n° 2 qui vise à supprimer la recommandation n° 4.

Mme Brouwers estime qu'il n'est pas nécessaire de fixer un seuil. Il faut être à zéro pour pouvoir conduire un véhicule.

M. Uyttendaele ne soutient pas cet amendement.

Pour ce faire, il donne un exemple tout à fait légal. Une personne consomme du cannabis, par exemple à Amsterdam, et quatre jours après, elle roule en voiture en Belgique où elle se fait contrôler. Il est scientifiquement démontré que cette personne n'est plus sous l'influence du cannabis. Néanmoins, l'on trouvera des traces de THC dans sa salive, dans son sang ou encore dans ses urines.

En revanche, il soutient évidemment que l'on condamne et réprime les personnes qui conduisent sous l'influence du cannabis. Il faut une tolérance zéro concernant la conduite sous influence.

Il rappelle que l'objectif de la loi est de réprimer les personnes n'étant pas dans un état acceptable pour conduire. Une personne qui a consommé du cannabis quatre jours auparavant est dans un état acceptable.

L'amendement n° 2 est rejeté par 9 voix contre 2.

dat «alle burgers gelijk zijn voor de wet», is voor haar vanzelfsprekend en zit vervat in het updaten van het juridische kader.

De heer Uyttendaele meent dat dit amendement «achterhaald» is. Gedurende twee jaar heeft de commissie immers heel wat deskundigen gehoord en deze kwestie besproken.

Aan de hand van de vaststellingen kan worden nagegaan hoe en in welke opzicht het huidige juridische kader moet worden bijgewerkt. De vaststellingen tonen duidelijk aan dat het huidige paradigmatische model niet adequaat is en dat de wet van 1921 herzien moet worden, hoe dan ook.

Amendement nr. 1 wordt verworpen met 9 tegen 2 stemmen.

2) *Aanbeveling nr. 4*

Amendement nr. 2

De heer De Roo dient amendement nr. 2 in dat ertoe strekt om aanbeveling nr. 4 te doen vervallen.

Mevrouw Brouwers is van oordeel dat er geen nood is aan het vaststellen van een minimumwaarde. Alleen als die nul bedraagt mag je immers een voertuig besturen.

De heer Uyttendaele steunt dit amendement niet.

Hij geeft als verklaring een volstrekt legaal voorbeeld. Iemand gebruikt bijvoorbeeld in Amsterdam cannabis en rijdt vier dagen later naar België waar hij of zij wordt gecontroleerd. Er is wetenschappelijk bewezen dat men dan niet meer onder invloed van cannabis is. Toch zullen er sporen van THC in het speeksel, bloed en in de urine worden gevonden.

Aan de andere kant staat spreker uiteraard achter de veroordeling en bestraffing van al wie onder invloed van cannabis rijdt. Voor rijden onder invloed moet een nultolerantie gelden.

Hij wijst erop dat de wet bestraffing beoogt van personen die niet in een behoorlijke staat kunnen rijden. Wie vier dagen geleden cannabis heeft gebruikt, rijdt in behoorlijke staat.

Amendement nr. 2 wordt verworpen met 9 tegen 2 stemmen.

3) Recommandation n° 5Amendement n° 3

M. De Roo dépose l'amendement n° 3 qui vise à supprimer la recommandation n° 5.

Mme Brouwers pense que cette recommandation est vague et formulée en des termes trop généraux. À ce titre, elle est trop sujette à interprétation. Quelles sont les professions réglementées visées? Quels sont les sportifs visés?

M. Uyttendaele explique qu'il existe des médicaments contenant du THC mais que les normes réglementaires ne sont pas toujours adaptées à cette consommation. Pour certaines professions réglementées ou pour des sportifs de haut niveau, les règles antidopage ne sont pas adaptées à l'existence de thérapies au cannabis.

Les rapporteurs recommandent seulement de travailler sur cette question, car il y a un hiatus entre l'arrivée de ces thérapies et les règles dans certaines professions ou dans le domaine du sport de haut niveau.

L'amendement n° 3 est rejeté par 9 voix contre 2.

4) Recommandation n° 6Amendement n° 4

M. De Roo dépose l'amendement n° 4 qui vise à supprimer la recommandation n° 6.

La formulation «De poursuivre la répression des externalités négatives en matière de criminalité et de nuisances liées à la consommation de cannabis» peut être interprétée en ce sens qu'il faut uniquement ou surtout encore réprimer la criminalité ou les nuisances liées à la consommation de cannabis. Cela revient à anticiper de façon injustifiée l'actualisation indispensable de la législation.

M. Uyttendaele explique que la recommandation n° 6 vise ce qui se passe dans de nombreuses villes du pays, à savoir les conséquences indirectes du trafic de drogues. La recommandation entend rappeler qu'il faut se montrer intraitable vis-à-vis des réseaux de trafiquants et des organisations criminelles qui sont un fléau dans certaines villes.

Il ne comprend dès lors pas pourquoi cette recommandation devrait être supprimée.

3) Aanbeveling nr. 5Amendement nr. 3

De heer De Roo dient amendement nr. 3 in dat ertoe strekt om aanbeveling nr. 5 te doen vervallen.

Mevrouw Brouwers meent dat deze aanbeveling vaag is en in te algemene bewoordingen werd geformuleerd. Zij laat tevens teveel ruimte voor interpretatie. Welke reglementaire beroepen worden beoogd? Welke sportbeoefenaars worden bedoeld?

De heer Uyttendaele legt uit dat er medicijnen zijn die THC bevatten, maar dat de regelgeving niet altijd rekening houdt met deze vorm van gebruik. De antidopingregels die gelden voor bepaalde gereguleerde beroepen of voor topsporters houden geen rekening met therapieën op basis van cannabis.

De rapporteurs bevelen alleen aan om te werken rond die kwestie, aangezien er een hiaat is tussen de opkomst van die therapieën en de regels in bepaalde beroepen of in de topsport.

Amendement nr. 3 wordt verworpen met 9 tegen 2 stemmen.

4) Aanbeveling nr. 6Amendement nr. 4

De heer De Roo dient amendement nr. 4 in dat ertoe strekt om aanbeveling nr. 6 te doen vervallen.

De formulering «de schadelijke neveneffecten op het vlak van de criminaliteit en overlast die voortvloeien uit cannabisgebruik te blijven bestraffen» kan volgens mevrouw Brouwers zo geïnterpreteerd worden dat enkel of vooral nog de criminaliteit of overlast die uit cannabisgebruik voortvloeien moeten worden bestraft. Dat is een onterechte voorafname op de actualisering van de wetgeving die nodig is.

De heer Uyttendaele legt uit dat aanbeveling nr. 6 gericht is op wat zich in heel wat steden in België afspeelt, namelijk de indirecte gevolgen van drugshandel. De aanbeveling wil eraan herinneren dat netwerken van drugsdealers en criminele organisaties die een plaag zijn in bepaalde steden, niet getolereerd mogen worden.

Hij begrijpt dan ook niet waarom die aanbeveling geschrapt moet worden.

L'amendement n° 4 est rejeté par 9 voix contre 2.

5) *Recommandation n° 7*

Amendement n° 5

M. De Roo dépose l'amendement n° 5 qui vise à remplacer la recommandation n° 7 par ce qui suit:

«De s'engager dans une approche globale qui ne fait pas que réprimer, mais qui investit aussi suffisamment dans la prévention, le traitement et le suivi, et qui combat la stigmatisation qui entoure la recherche d'aide pour lutter contre les assuétudes.»

Selon Mme Brouwers, il est en effet important d'investir suffisamment dans la prévention, le traitement et le suivi. Il faut également combattre la stigmatisation qui entoure la recherche d'aide pour lutter contre les assuétudes. L'un (la prévention, le traitement, le suivi, etc.) ne peut cependant pas exclure par définition l'autre (la répression).

M. Uyttendaele répond que la recommandation n° 7 constitue le cœur des recommandations.

Il estime que les rapporteurs ont trouvé un accord équilibré qui vise à proposer une alternative à la répression. Selon lui, on n'aidera pas les personnes consommatrices en leur adressant des procès-verbaux et des amendes ou en les stigmatisant. Depuis vingt ans, on dit que la prévention est la priorité alors que dans les faits, ce n'est pas le cas.

Il ne soutient donc pas l'amendement n° 5.

L'amendement n° 5 est rejeté par 9 voix contre 2.

6) *Recommandation n° 8*

Amendement n° 6

M. De Roo dépose l'amendement n° 6 qui vise à supprimer la recommandation n° 8.

Mme Brouwers estime que la recommandation fait clairement référence à une dépenalisation.

M. Uyttendaele considère que la recommandation n° 8 s'inscrit dans la continuité des autres recommandations. Elle a pour objectif de réallouer les moyens dégagés par l'absence de poursuites pour de la simple détention, à

Amendement nr. 4 wordt verworpen met 9 tegen 2 stemmen.

5) *Aanbeveling nr. 7*

Amendement nr. 5

De heer De Roo dient amendement nr. 5 in dat ertoe strekt om aanbeveling nr. 7 te vervangen als volgt:

«In te zetten op een totaalaanpak waarbij naast het repressieve ook voldoende wordt geïnvesteerd in preventie, behandeling en nazorg, en waarbij het stigma dat bestaat rond het zoeken van hulp voor verslavingen wordt tegengegaan.»

Volgens mevrouw Brouwers is het inderdaad belangrijk dat voldoende wordt ingezet op preventie, behandeling en nazorg. Ook het stigma rond het zoeken van hulp voor een verslaving dient weggewerkt te worden. Het ene (preventie, behandeling, nazorg, enz.) mag het andere (repressie) echter niet per definitie uitsluiten.

De heer Uyttendaele antwoordt dat aanbeveling nr. 7 de kern vormt van de aanbevelingen.

Hij meent dat de rapporteurs een evenwichtig akkoord hebben gevonden dat een alternatief probeert te bieden voor repressie. Volgens spreker hebben gebruikers er geen baat bij om bekeuringen en boetes te krijgen of gestigmatiseerd te worden. Al twintig jaar wordt beweerd dat preventie een prioriteit is, maar in de praktijk is dat niet het geval.

Hij steunt amendement nr. 5 dus niet.

Amendement nr. 5 wordt verworpen met 9 tegen 2 stemmen.

6) *Aanbeveling nr. 8*

Amendement nr. 6

De heer De Roo dient amendement nr. 6 in dat ertoe strekt om aanbeveling nr. 8 te doen vervallen.

Mevrouw Brouwers is van oordeel dat de aanbeveling duidelijk refereert aan een decriminalisering.

Volgens de heer Uyttendaele ligt aanbeveling nr. 8 in het verlengde van de overige aanbevelingen. Zij is erop gericht de middelen die vrijkomen door geen vervolging in te stellen voor eenvoudig bezit, aan te wenden om

la lutte contre la criminalité et au démantèlement des réseaux de vente. Les moyens ainsi dégagés permettraient de libérer des moyens policiers et de la capacité d'enquête au niveau du parquet afin de démanteler les réseaux de trafiquants.

Par conséquent, il ne soutient pas non plus l'amendement n° 6.

L'amendement n° 6 est rejeté par 9 voix contre 2.

VI. VOTE FINAL

L'ensemble des constatations est adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

L'ensemble des recommandations est adopté par 9 voix contre 2.

Confiance a été faite aux rapporteurs pour la rédaction du présent rapport.

Les rapporteurs,

Le président,

Julien UYTTENDAELE. Mark DEMESMAEKER.
Philippe DODRIMONT.
Kurt DE LOOR.
Fourat BEN CHIKHA.

criminaliteit te bestrijden en verkoopnetwerken op te rollen. Met die vrijgekomen middelen kunnen de politie en het parket zich meer toeleggen op het ontmantelen van netwerken van drugsdealers.

Bijgevolg steunt hij amendement nr. 6 niet.

Amendement nr. 6 wordt verworpen met 9 tegen 2 stemmen.

VI. EINDSTEMMING

De vaststellingen in hun geheel worden eenparig aangenomen door de 11 aanwezige leden.

De aanbevelingen in hun geheel worden aangenomen met 9 tegen 2 stemmen.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteurs voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteurs,

De voorzitter,

Julien UYTTENDAELE. Mark DEMESMAEKER.
Philippe DODRIMONT.
Kurt DE LOOR.
Fourat BEN CHIKHA.