

## La loi du 24 février 1921 sur les drogues : un centenaire stupéfiant.

### Introduction et contextualisation

#### Section I : Le tenue d'un dossier spécial de la *Revue de droit pénal et de criminologie* pour célébrer le centenaire de la loi du 24 février 1921

Symboles de plaisir et instruments de guérison, les drogues ont été, pendant longtemps, utilisées à des fins médicales ou récréatives, sans constituer un problème majeur nécessitant une prise en charge sociale. Sous l'avènement de la Société des Nations et, ensuite, de l'Organisation des Nations unies, les drogues vont progressivement être placées sous contrôle international en vue de leur réglementation. Cette internationalisation de la question des drogues sera à l'origine de l'adoption, par la Belgique, de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, appelée communément « loi sur les stupéfiants ». Si la loi de 1921 pose les jalons de la criminalisation des comportements entourant l'usage et le trafic des drogues, c'est sa modification, le 9 juillet 1975, qui marque un tournant dans la répression : l'arsenal juridique visant à lutter contre le trafic illicite des drogues est renforcé et progressivement mobilisé par les acteurs judiciaires.

Pour des raisons historiques, le droit de la drogue est un droit qui se caractérise par son caractère largement dérogoire au droit commun et qui présente une architecture complexe nécessitant de jongler avec plusieurs instruments juridiques que constituent la loi, les arrêtés royaux, les circulaires ou les directives de politique criminelle. La circulaire n° 15/2015 souligne ainsi : « La construction relativement complexe ayant abouti à la situation actuelle rend les textes illisibles ; pour savoir comment une infraction en matière de cannabis est constatée, poursuivie et punie, il faut lire simultanément la loi du 24 février 1921 telle que modifiée par la loi du 3 mai 2003, ses arrêtés royaux d'exécution, la directive ministérielle du 16 mai 2003 et son complément, l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 20 octobre 2004, et la directive commune du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux du 25 janvier 2005 »<sup>1</sup>. Depuis lors, un nouvel arrêté royal a été adopté le 6 septembre 2017, nécessitant de réviser, le 18 juin 2018, la circulaire du 21 décembre 2015.

Nonobstant les nombreux débats entourant la dépénalisation et la décriminalisation des drogues<sup>2</sup>, la lutte contre les drogues constitue encore aujourd'hui une priorité de politique criminelle<sup>3</sup> faisant des drogues, un contentieux alimentant régulièrement les cours et tribunaux. Si le nombre total d'infractions, tout contentieux confondus, constatées par la police diminue depuis 2000, les infractions en matière de drogues connaissent une nette augmentation pour passer de 5 %, en 2000, à près de 7 % de l'ensemble des faits enregistrés par la police, en 2018. Selon les dires de la police, les faits de drogues se classent, dans les statistiques policières dans le top cinq des infractions après le vol, les dégradations contre la propriété, les infractions contre l'intégrité physique et juste avant les infractions en matière de fraude et les infractions contre

---

<sup>1</sup> Circulaire n° 15/2015 commune du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux relative à la constatation, l'enregistrement et la politique des poursuites en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites, p. 9. Cette circulaire a été révisée le 18 juin 2018 et est disponible sur le site du Collège du ministère public : <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>.

<sup>2</sup> Voy., notamment pour la Belgique, la « 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. parl.*, Sénat, 2020-2021, n° 7-225-1.

<sup>3</sup> Le ministre de la Justice a ainsi annoncé que « la lutte contre la criminalité liée à la drogue se poursuivra sans relâche », Exposé d'orientation politique – Justice, Ch., *Doc. parl.*, Ch., n° 55-1610/015, 4 novembre 2020, p. 46. Voy., aussi, *Le livre blanc du Ministère public : en route pour 2025*, mai 2019, p. 4.

la sécurité publique, soit des infractions de droit commun<sup>4</sup>. La loi sur les drogues constitue ainsi la loi particulière la plus mobilisée par les services de police, bien avant la loi sur les étrangers, la loi sur les armes et les explosifs, les infractions en matière d'environnement, la loi relative à la protection de la jeunesse ou encore les infractions au Code pénal social<sup>5</sup>.

Le centenaire de la loi du 24 février 1921 constitua le prétexte pour débattre de ces questions au cours d'un colloque organisé, le 15 octobre 2021, à l'Université Saint-Louis – Bruxelles, sous l'égide du le GREPEC - Groupe de recherche en matière pénale et criminelle - de l'Université Saint-Louis – Bruxelles (USL-B)<sup>6</sup>, en collaboration avec le CRDP - Centre de Recherche en Droit Pénal - de l'Université libre de Bruxelles (ULB)<sup>7</sup>. Le colloque fut l'occasion d'interroger les pratiques pénales, de confronter les acteurs de terrain - qu'ils soient issus du monde judiciaire ou du secteur associatif - et de se pencher sur quelques questions d'actualité.

Le présent ouvrage reprend, en partie, les interventions au colloque du 15 octobre 2021. La majorité des présentations orales ont été filmées et peuvent être visionnées en ligne ; les présentations PowerPoint utilisées lors du colloque sont également accessibles en ligne<sup>8</sup>.

Avant d'exposer les grandes lignes de la construction pénale de l'usage des drogues, nous proposons un bref détour socio-historique de celle-ci, avant de nous pencher sur l'architecture contemporaine de la loi du 24 février 1921 et de ses avatars et de terminer en évoquant quelques statistiques policières relatives à son application.

## 1. À l'origine : des réglementations qui relèvent de l'art de guérir

Avant le XX<sup>e</sup> siècle, la Belgique, comme d'autres pays européens, ne semble pas confrontée à la consommation de drogues qui reste confinée au monde médical. Le vocable drogue y apparaît de manière parcimonieuse et avec une telle confusion qu'il est difficile de lui attribuer une quelconque signification : on parle tantôt de médicaments, de drogues, de poisons, tantôt de produits toxiques, de substances vénéneuses ou soporifiques<sup>9</sup>. Les quelques réglementations existantes, comme la loi du 12 mars 1818<sup>10</sup>, relèvent du domaine de l'art de guérir et visent avant tout à protéger le consommateur contre les pratiques illégales de la médecine et à assurer la délivrance et la vente de médicaments par des professionnels de la santé<sup>11</sup>. L'usage de

---

<sup>4</sup> *Statistiques policières de criminalité*, 2000-2018, Police fédérale – DGR/DRI/BIPOL, 2018, pp. 3-8, [http://www.stat.policefederale.be/assets/pdf/crimestat/nationaal/rapport\\_2018\\_trim4\\_nat\\_belgique\\_fr.pdf](http://www.stat.policefederale.be/assets/pdf/crimestat/nationaal/rapport_2018_trim4_nat_belgique_fr.pdf).

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 127 et s. Pour prendre connaissance de la jurisprudence en la matière, voy. les chroniques de jurisprudence qui paraissent deux fois l'an dans cette revue ; A. RIZZO et K. SEDAD, « Stupéfiants », *Droit et procédure pénale*, Kluwer, Suppl. 50 (août 2020) ; C. GUILLAIN, *Stupéfiants*, Répertoire pratique de droit belge, Larcier, 2022 (à paraître).

<sup>6</sup> <https://grepec.usaintlouis.be>

<sup>7</sup> <https://www.crdp-ulb.org/>

<sup>8</sup> Voyez le site du GREPEC, à l'adresse suivante : <https://grepec.usaintlouis.be/les-videos-et-les-powerpoints-des-intervenant-es-lors-du-colloque-sur-les-drogues-sont-disponibles-en-ligne/>

<sup>9</sup> À titre d'exemple, si l'extrait de chanvre indien est classé comme médicament, l'herbe de chanvre indien est considérée comme une substance toxique ou un poison.

<sup>10</sup> Loi du 12 mars 1818 relative à l'art de guérir, *Pas.*, 1817-1818, p. 343.

<sup>11</sup> Trousse souligne ainsi, à propos de la loi du 12 mars 1818, que « depuis que les pouvoirs publics ont pris conscience du caractère scientifique de la médecine, ils ont estimé devoir garantir la santé des hommes contre les dangers de l'ignorance, en interdisant d'une manière absolue toute intrusion dans l'art de guérir aux personnes qui ne réunissent pas les garanties jugées indispensables », P.-E. TROUSSE, « La magie et les sortilèges dans le droit pénal d'autrefois et d'aujourd'hui », *Rev. dr. pén. crim.*, 1955-1956, p. 575.

drogues n'est jamais abordé en tant que tel et il n'est pas question à l'époque de sanctionner le consommateur qui se serait procuré des substances en dehors du prescrit légal. La pression du milieu international va cependant amener la Belgique à revoir son arsenal législatif, à travers l'adoption de la loi du 24 février 1921 et de ses arrêtés d'exécution.

## **2. La Convention internationale de l'opium du 23 juin 1912 et la loi belge du 24 février 1921**

Le 1<sup>er</sup> décembre 1911, se tient à La Haye, à l'initiative des États-Unis, la Conférence internationale « en vue de l'adoption des mesures propres à amener la suppression progressive de l'abus de l'opium, de la morphine, de la cocaïne, ainsi que des drogues préparées ou dérivées de ces substances ». La Belgique, n'ayant aucun intérêt dans le commerce de l'opium, n'y est pas présente. Tout en reconnaissant que « les mangeurs et les fumeurs d'opium ne se rencontrent pas dans notre pays »<sup>12</sup>, le gouvernement belge signe la Convention internationale de l'opium du 23 juin 1912 afin de répondre à l'appel international invitant tous les États à lutter contre l'abus d'opium<sup>13</sup>. Si la Convention se résume à un texte déclaratif, sans force juridique contraignante, elle jette les bases du contrôle international qui entend limiter l'usage de drogues aux seuls besoins médicaux. Sa ratification contraint la Belgique à modifier sa réglementation. Elle s'exécute d'abord timidement en adoptant l'arrêté royal du 24 octobre 1919<sup>14</sup>, mais revoit très vite sa copie, avec la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques<sup>15</sup>, afin de s'aligner sur ses partenaires européens et, notamment, sur son voisin français<sup>16</sup>.

L'adoption de la loi du 24 février 1921 marque un véritable tournant dans la manière d'aborder le phénomène des drogues qui ne relève plus de l'art de guérir, mais vise à lutter contre le trafic de drogues à travers l'incrimination d'un certain nombre de comportements. La détention de substances illégales est dorénavant passible de peines d'emprisonnement. Au-delà des comportements généraux (détention, fabrication, vente ou offre en vente, délivrance, acquisition ou préparation), la loi définit « un certain nombre d'infractions d'un caractère particulièrement grave »<sup>17</sup> comme l'usage de substances en société ou la facilitation à autrui de l'usage de substances illégales par la procuration d'un local. Ces incriminations sont empruntées à la loi française du 12 juillet 1916 qui vise à lutter contre les fumeries d'opium et semblent totalement inadaptées à la situation belge. Les peines se veulent dissuasives de façon à « mettre ces pénalités en rapport avec la valeur actuelle de l'argent et la dépravation morale de notre époque »<sup>18</sup>. Leur sévérité - emprisonnement de trois mois à deux ans et/ou amende de 1000 à 10 000 francs belges pour les infractions concernant les substances soporifiques et stupéfiantes - est dictée par « l'extrême gravité des méfaits de ceux qui se livrent au trafic de ces substances particulièrement nuisibles »<sup>19</sup>. La loi instaure des peines accessoires autorisant

---

<sup>12</sup> Projet de loi approuvant la Convention internationale de l'opium conclue, à La Haye, le 23 janvier 1912, *Doc. parl.*, Ch., 1913-1914, n° 7, séance du 12 novembre 1913, p. 118.

<sup>13</sup> Loi du 15 mars 1914 approuvant la Convention internationale de l'opium, *M.B.*, 16 juillet 1919.

<sup>14</sup> Arrêté royal du 24 octobre 1919, intitulé « Hygiène – Mesures relatives au commerce de la cocaïne, de l'opium, de la morphine et de l'héroïne », *M.B.*, 29 novembre 1919.

<sup>15</sup> *M.B.*, 6 mars 1921.

<sup>16</sup> Loi du 12 juillet 1916 concernant l'importation, le commerce, la détention et l'usage des substances vénéneuses, notamment l'opium, la morphine et la cocaïne.

<sup>17</sup> Projet de loi concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, *Doc. parl.*, Ch., 1920-1921, n° 41, séance du 21 décembre 1920, p. 109.

<sup>18</sup> L'article 16 de la loi du 12 mars 1818 relative à l'art de guérir a été abrogé par la loi du 24 février 1921.

<sup>19</sup> Projet de loi concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, *op. cit.*, p. 109.

le juge à prononcer l'interdiction des droits civils et politiques, à renvoyer les auteurs sous la surveillance spéciale de la police ou encore, à leur interdire l'exercice de l'art de guérir et prévoit une récidive spécifique permettant de doubler les peines. Enfin, la lutte contre les drogues s'est aussi traduite, dès 1921, par une série de règles dérogatoires au droit commun qu'il s'agisse d'étendre le droit de visite domiciliaire des officiers de police judiciaire ou d'attacher une force probante particulière aux procès-verbaux constatant les infractions en matière de drogues.

Si la Belgique s'est dotée d'un dispositif répressif important dès 1921, celui-ci sera très peu mobilisé à l'encontre des usagers de drogues. Deux raisons semblent expliquer cet écart entre les processus de criminalisation primaire et secondaire. D'une part, la Belgique semble plus préoccupée par les troubles sociaux et politiques qui la secouent dans les années 1920. Comme le soulignent Christian de Valkeneer et Lode Van Outrive : « de ce fait, on s'intéresse beaucoup plus au maintien de l'ordre public et au contrôle politique qu'à la lutte contre la criminalité »<sup>20</sup>. D'autre part, au moment de la construction de l'interdit pénal en matière de drogues, le problème de la drogue n'est pas associé dans les discours politique et social aux questions de sécurité et de délinquance. Et c'est davantage l'alcoolisme qui fait office de problème majeur et pas l'usage de drogues. Conformément aux objectifs des conventions internationales que la Belgique vient de souscrire, l'application du dispositif juridique en matière de drogues sera réservé aux professionnels de la santé dans l'optique de contrôler le commerce intérieur des substances. Quand répression il y a, c'est bien plus le corps médical que l'utilisateur qui en fait les frais : médecins et pharmaciens sont ainsi poursuivis pour « entretien de toxicomanie »<sup>21</sup>.

### **3. La réglementation en matière de drogues : une architecture complexe qui révèle un déficit démocratique**

La loi du 24 février 1921 sur les drogues constitue encore aujourd'hui la principale source de droit pénal en matière de drogues illicites et constitue - à tout le moins en partie - une loi d'habilitation qui octroie au gouvernement de larges pouvoirs de réglementation. Le Roi peut ainsi déterminer les comportements et les substances incriminés qui se voient appliquer les peines fixées par la loi. Si le recours à la technique d'habilitation pouvait se comprendre au début du 20<sup>ème</sup> siècle<sup>22</sup>, on peut légitimement se poser la question de son maintien à l'heure où l'interdit pénal en matière de drogues est régulièrement remis en cause<sup>23</sup> et appelle

---

<sup>20</sup> Ch. DE VALKENEER, L. VAN OUTRIVE, *Analyse des défaillances du système policier et propositions concrètes concernant la restructuration des services de police*, Évaluation des services de police, Rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives (annexe 4), *Doc. parl.*, Sén., 1996-1997, n° 1-700/3, p. 63.

<sup>21</sup> Voy., notamment, G. VARENNE, « Quelques aspects du problème des stupéfiants et de la toxicomanie principalement en Belgique », *Rev. dr. pén. crim.*, 1957-1958, pp. 805-825.

<sup>22</sup> « Il s'agissait de donner au pouvoir exécutif les armes juridiques permettant de satisfaire aux obligations internationales résultant de la Convention sur l'opium du 23 janvier 1912 », C.A., 18 novembre 1998, arrêt n° 114/98, A.2. Voy. également les travaux préparatoires de la loi du 3 mai 2003 : « La répartition des dispositions entre la loi et l'arrêté royal est justifiée par l'histoire de la naissance et du développement de la loi en matière de drogues », Projet de loi modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiants, désinfectantes et antiseptiques, *Doc. parl.*, Ch., 2002-2003, 50-1888/4, p. 303.

<sup>23</sup> Voy., notamment, *Les droits de l'homme au cœur des politiques de drogues*, Groupe Pompidou, Conseil de l'Europe, 2021, p. 54 : « La dépénalisation des infractions mineures et non violentes liées aux drogues existait déjà dans certains pays depuis les années 1970, mais cette approche a reçu un soutien considérable dans le monde entier dans les années 2010. Plusieurs organismes internationaux tels que la Commission mondiale sur la politique des drogues, l'ONUSIDA, l'OMS, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme (HCDH) ont tous exprimé la nécessité de décriminaliser la possession

légitimement un débat démocratique devant le Parlement. Cette technique oblige par ailleurs à se référer continuellement à la loi et à ses arrêtés, afin de préciser les contours des incriminations et des peines applicables en matière de drogues, ce qui n'en facilite ni la lecture, ni la compréhension.

Pour comprendre la réglementation en matière de drogues, il faut également tenir compte des directives de politique criminelle et des circulaires du Collège des procureurs généraux qui encadrent l'action du parquet et des services de police et déterminent dans quels cas et selon quelles modalités, les infractions de détention de cannabis pour l'usage personnel doivent être constatées et poursuivies<sup>24</sup>. À titre d'exemple, la circulaire du 18 juin 2018<sup>25</sup>, qui s'inscrit dans la foulée de l'arrêté royal du 6 septembre 2017<sup>26</sup> qui augmente les peines lorsque la détention de cannabis a lieu sur la voie publique ou en un lieu accessible au public, impose un traitement différentiel selon que ladite détention a lieu de manière ostentatoire ou non. En effet, en cas de détention non ostentatoire, la circulaire préconise de constater les faits au moyen d'un procès-verbal simplifié (P.V.S.)<sup>27</sup> et d'y réserver la plus faible des priorités dans la politique des poursuites. La circulaire débouche ainsi sur une construction relativement complexe dont l'effet premier est de maintenir, au prix d'une certaine confusion qui s'écarte du prescrit légal, l'interdit pénal sur la détention de cannabis en tempérant son application sur le terrain lorsqu'elle a lieu de manière non ostentatoire sur la voie publique.

Si ces directives et circulaires n'ont pas force de loi et ne s'appliquent pas aux juges<sup>28</sup>, elles s'imposent aux services de police et aux membres du ministère public et exercent une influence indéniable sur l'activité pénale<sup>29</sup>. Régulièrement modifiées au gré des changements législatifs et des options politiques, ces instruments sont source d'insécurité juridique et souffrent d'un manque de transparence, vu leur publication aléatoire au *Moniteur belge* ou leur classement

---

de drogues pour usage personnel. Plusieurs pays dans le monde ont adopté la décriminalisation sous différentes formes et à différents niveaux » ; *Rapport mondial sur les drogues*, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), 2016, p. 4 : « le recours excessif à l'emprisonnement pour des délits mineurs liés à la drogue est inefficace pour réduire la récidive et surcharge les systèmes de justice pénale » ; Déclaration conjointe des Nations Unies pour mettre fin à la discrimination dans les établissements de soins, 2017, qui demande aux États de « réviser et abroger les lois punitives qui se sont avérées avoir des incidences négatives sur la santé et qui vont à l'encontre des données probantes établies en santé publique. Il s'agit notamment des lois qui pénalisent ou interdisent (...) la consommation de drogues ou leur possession en vue d'un usage personnel; *Droit de toute personne au meilleur état de santé physique et mentale possible*, Note du Secrétaire général des Nations unies, 6 août 2020, p. 22 qui « encourage à envisager des approches moins restrictives de lutte contre les drogues, notamment la décriminalisation ou la dépénalisation » et le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, Nations-Unies, 19 janvier 2018, Résumé des délibérations, 2019, CEB/2018/2, p. 14 qui s'engage à intensifier ses efforts pour, entre autres, « promouvoir d'autres solutions que la condamnation et la sanction dans les cas qui s'y prêtent, notamment la dépénalisation de la possession de drogues à usage personnel ».

<sup>24</sup> Aux termes de l'article 143bis du Code judiciaire, le Collège des procureurs généraux est chargé de mettre en œuvre et de coordonner la politique criminelle telle qu'arrêtée par le ministre de la Justice.

<sup>25</sup> Circulaire n° 15/2015, 18 juin 2018, *op. cit.*, p. 8 : « Les importantes modifications réglementaires introduites par l'arrêté royal du 6 septembre 2017 réglementant les substances stupéfiantes et psychotropes (...) ont nécessité la présente révision de la COL 15/2015 ».

<sup>26</sup> Arrêté royal du 6 septembre 2017 réglementant les substances stupéfiantes, psychotropes et soporifiques, *M.B.*, 26 septembre 2017.

<sup>27</sup> Voy. la circulaire COL 8/2005 relative à l'enquête policière d'office (E.P.O.) et au procès-verbal simplifié (P.V.S.), disponible sur le site du Collège du ministère public : <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>.

<sup>28</sup> Voy. Mons (3<sup>ème</sup> ch.), 3 mai 2017 (inédit) : « Nonobstant sa publication au Moniteur belge, la directive de janvier 2005 n'est nullement un texte de loi ; nul ne peut s'en prévaloir pour justifier le comportement illégal qu'il aurait adopté ».

<sup>29</sup> Voy., notamment, C. GUILLAIN et M. ALIÉ, « La légalité en procédure pénale : mutations contemporaines d'une exigence constitutionnelle », in L. Detroux, M. El Berhoumi et B. Lombaert (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, Larcier, 2019, pp.101-139.

confidentiel sur le site du ministère public<sup>30</sup>. On rappellera par ailleurs que les directives et circulaires, n'étant pas discutées au Parlement, échappent à tout contrôle démocratique, de même qu'elles ne peuvent subir la censure, ni de la Cour constitutionnelle relevant de la politique criminelle<sup>31</sup>, ni celle du Conseil d'État, n'étant pas adoptées par une autorité administrative<sup>32</sup>.

#### 4. L'application différenciée de la loi aux usagers de drogues

Les faits enregistrés en matière de drogues connaissent une hausse notable depuis 2013 pour atteindre un maximum en 2019 avec 7 % de l'ensemble des faits enregistrés par la police qui portent sur des faits de drogues. Selon la police, la criminalité enregistrée en matière de drogues se situe dans le « top cinq » des infractions commises en Belgique<sup>33</sup>, ce que confirme l'Observatoire bruxellois pour la prévention et la sécurité : « Dans les statistiques policières de criminalité, les drogues constituent la 5<sup>ème</sup> catégorie sur 42 en termes de nombre d'infractions en Belgique, et la 6<sup>ème</sup> en RBC [Région de Bruxelles-Capitale]. Elles sont reprises comme une priorité dans les plans policiers »<sup>34</sup>.

Les données policières nous permettent de ventiler les faits enregistrés en matière de drogues selon la prévention commise. Depuis 2010, plus de 60 % des faits enregistrés par la police portent sur des faits de détention, pour monter à 70 % à partir de 2013 et atteindre 75 % en 2019. Le même constat est posé par l'ASBL Eurotox : « on constate que la majorité (environ 74 %) des infractions enregistrées au niveau national ainsi qu'en région bruxelloise en 2019 concernait des faits de détention de drogues. Le commerce et l'importation/exportation totalisent quant à eux près de 20 % des infractions. Proportionnellement, les usager·es sont donc les plus nombreux à être touchés directement par la répression des drogues, suivi par les dealers (dont un grand nombre sont des usager·es qui financent leur propre consommation via la revente). en revanche, la répression des faits liés au trafic et à la fabrication des drogues demeurent minoritaires »<sup>35</sup>.

La détention de drogues reste une cible prioritaire pour la police, ce qu'elle confirme dans son rapport sur les tendances en matière de criminalité pour les années 2017-2018 : « les faits de détention et de commerce de drogues connaissent une (faible) hausse par rapport à l'année passée (respectivement de 1,1 et 2,2 %), et se maintiennent à ce nombre élevé. Étant donné que

---

<sup>30</sup> Les circulaires publiées sont accessibles à cette adresse : <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>.

<sup>31</sup> C.A., 18 novembre 1998, arrêt n° 114/98, B.8. : « les éventuelles divergences trouvent leur source non dans l'article 2bis, § 1<sup>er</sup>[de la loi sur les drogues], mais dans la politique criminelle mise en œuvre en cette matière par le ministère public. À supposer de telles divergences établies, leur appréciation échappe à la compétence de la Cour » ; C.C., 21 décembre 2005, n° 197/2005, B. 7.2. ; C.C., 6 décembre 2018, n° 176/2018, B.9.2. : « il n'appartient pas à la Cour de statuer sur la politique de poursuites du ministère public, qui relève, conformément à l'article 143<sup>quater</sup> du Code judiciaire, de la compétence du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux ». À propos de ces arrêts, voy., C. GUILLAIN, « Commentaire de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 6 décembre 2018 à propos de l'article 9 de la loi sur les drogues », *Rev. dr. pén. crim.*, 2020, n° 1, pp. 173-182.

<sup>32</sup> C.E. (11e ch.), 28 mai 2013, n° 223.623, A.S.B.L. Ligue des droits de l'Homme.

<sup>33</sup> *Statistiques policières de criminalité, 2000-2018, op. cit.* p. 8 ; *Statistiques policières de criminalité, 2000-2021, op. cit.* p. 8.

<sup>34</sup> Observatoire bruxellois pour la prévention et la sécurité, *op. cit.*, p. 28

<sup>35</sup> EUROTOX, *Tableau de bord de l'usage de drogues et ses conséquences socio-sanitaires en Région de Bruxelles-Capitale 2020*, Bruxelles, 2021, p. 219. Voy., aussi, Observatoire bruxellois pour la prévention et la sécurité (OBPS), *op. cit.*, p. 30 : « parmi les types d'infractions liées aux drogues, la détention augmente fortement depuis 2007 et représente l'enregistrement principal (75% du total en 2016) (...). C'est la détention qui est l'infraction principale en matière de drogues ».

les drogues sont un phénomène typique de criminalité quérable, cela signifie que la police continue en permanence à consacrer une forte attention à ce phénomène »<sup>36</sup>.

Une tendance similaire est constatée au sein de l'Union européenne. Ainsi l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies relève qu'en 2017, « approximativement 1,5 million d'infractions à la législation sur les stupéfiants ont été signalées dans l'Union européenne, soit une progression d'un cinquième (20 %) depuis 2007. La majorité de ces infractions (79 %) était liée à l'usage ou à la détention de drogue, ce qui représente un total d'environ 1,2 million d'infractions, soit 27 % de plus qu'il y a 10 ans. Les infractions liées à l'usage ou à la détention de cannabis ont continué d'augmenter. Le cannabis était impliqué dans les trois quarts (75 %) des dites infractions »<sup>37</sup>. Le constat est réitéré, voire renforcé, en 2019 : les infractions à la législation sur les stupéfiants signalées dans l'Union européenne connaissent une progression de presque un quart (24 %) depuis 2009 ; la plupart de ces infractions (82 %) concernent la consommation ou la possession de drogue pour usage personnel et le cannabis représente les trois quarts des infractions de consommation ou de possession pour lesquelles la drogue est connue<sup>38</sup>.

L'examen succinct des statistiques policières en matière de drogues nous dévoile comment les priorités politiques se traduisent sur le terrain. Force est de constater que les faits enregistrés par la police portent essentiellement sur des faits de détention de drogues, là où les plans nationaux de sécurité mettent davantage l'accent sur la lutte contre la production et le trafic de drogues<sup>39</sup>, en tant que priorité de politique criminelle<sup>40</sup>.

## II. Les principaux axes du dossier : des approches différentes, mais complémentaires

Après une introduction de Patrick Mandoux, conseiller honoraire à la cour d'appel de Bruxelles et maître de conférences honoraire à l'ULB, et une mise en contexte historique de la problématique des drogues, par Christine Guillain, professeure à l'USL-B et responsable du GREPEC, la matinée du colloque fut consacrée au procès pénal, abordé en trois temps : la phrase préliminaire du procès pénal tout d'abord, la phase de jugement ensuite et la phase de l'exécution des peines privatives de liberté enfin.

En ouverture de ce dossier, Maryse Alié, avocate au barreau de Bruxelles, assistante à l'USL-B et à l'ULB, relaie les propos tenus par les acteurs de la phase préliminaire du procès pénal telle qu'abordée par Fabrice Vanderelst, premier inspecteur principal à la police judiciaire de Charleroi, Jérôme Maréchal, substitut du procureur du Roi de Bruxelles, Sophie Grégoire, juge

---

<sup>36</sup> *Statistiques policières de criminalité, Tendances 2017-2018, op. cit.*, p. 18. Voy., aussi, Observatoire bruxellois pour la prévention et la sécurité (OBPS), *op. cit.*, p. 28 : « Contrairement à d'autres formes de criminalité, comme les vols ou les agressions, l'action de la police en matière de drogues détermine en grande partie le nombre d'infractions enregistrées. En effet, dans ce secteur, il y a peu de plaintes spontanées. La proactivité policière est donc un indicateur important des fluctuations des infractions enregistrées ».

<sup>37</sup> *Rapport européen sur les drogues. Tendances et évolutions*, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, 2019, p. 40.

<sup>38</sup> *Rapport européen sur les drogues. Tendances et évolutions*, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, 2021, p. 34.

<sup>39</sup> Voy., notamment, *Plan national de sécurité 2016-2019*, p. 45,

<https://www.police.be/5998/sites/5998/files/downloads/PNS2016-2019.pdf>.

<sup>40</sup> Sur ce point, voy. aussi, l'avis du Comité économique et social européen sur le programme et plan d'action antidrogue de l'UE (2021-2025), COM(2020) 606 final, point 4.6 : « L'évaluation de la stratégie et du plan d'action précédents en matière de lutte contre la drogue a fait apparaître d'importants déséquilibres en faveur des interventions de justice pénale en ce qui concerne la définition des priorités et la répartition des ressources des politiques antidrogue. Les interventions sanitaires et sociales ne représentent qu'une fraction de ce que les États membres consacrent à la réduction de l'offre ».

d'instruction à Bruxelles et Kris Meurant, directeur du Pôle psycho-social de l'ASBL Transit. Pour l'inspecteur Vanderelst, la lutte contre les drogues est un combat sans fin qui nécessite un travail de longue haleine pour des résultats souvent insatisfaisants : les efforts policiers ne semblent avoir aucune incidence sur la demande et l'offre de drogues, engendrant frustration et démotivation auprès des acteurs de terrain. Tout en dénonçant le manque de moyens pour y parvenir, le substitut Maréchal pointe les priorités de la politique criminelle : la lutte contre le trafic de drogues et non la chasse aux usagers, mais force est de constater, dans la pratique, que d'une part, des indices, tels que la quantité ou la nature des drogues saisies amènent régulièrement des usagers devant les juridictions de fond et, d'autre part, le recours peu fréquent aux alternatives aux poursuites, comme la médiation pénale. La juge d'instruction Sophie Grégoire rapporte, quant à elle, que le contentieux « stupéfiants » occupe une part importante des dossiers mis à l'instruction, participant à l'engorgement du système pénal. Mise à part la moyenne et la grande criminalité, ces dossiers concernent souvent des usagers arrêtés en flagrant délit de vente de drogues pour assurer leur consommation personnelle. Ces usagers, en séjour illégal ou sans résidence fixe, se voient régulièrement placés sous mandat d'arrêt. Enfin, le travailleur social, Kris Meurant, rappelle l'importance de créer des ponts entre les secteurs de la justice et de la santé, en soulignant que les consommateurs de drogues sont d'abord des personnes qui souffrent de leur assuétude et connaissent des parcours de vie précarisés. Maryse Alié termine sur un constat qui n'a rien de neuf, à savoir que l'usager de drogues reste enfermé dans le cercle ambivalent que la société lui renvoie : à la fois victime de son assuétude et délinquant aux yeux de la loi. Et de dénoncer l'emprise de la logique répressive sur le registre médical.

Deux contributions alimentent la phase de jugement : celle de Céline Noirhomme et de Vincent Alaimo, juges au tribunal de première instance francophone de Bruxelles et celle de Ciska Wittouck et de Charlotte Colman, chercheuses à l'Université de Gand. Les juges Noirhomme et Alaimo posent différents constats quant à l'application de la loi sur les drogues par les cours et tribunaux, qu'il s'agisse de l'incrimination contenue à l'article 2bis, englobant, sans distinction, tous les comportements entourant l'usage de drogues ; du régime dérogatoire en matière de détention de cannabis ; du problème de la preuve et des expertises pour évaluer le taux de THC, pour terminer par évoquer quelques problèmes soulevés par les peines d'emprisonnement et de confiscation. Les chercheuses Wittouck et Colman nous entretiennent, en anglais, des chambres de traitement de la toxicomanie, dont la première mouture a vu le jour à Gand, pour s'étendre à d'autres arrondissements en Flandres. Après avoir posé le contexte d'émergence de ces chambres spécifiques au niveau international, elles nous livrent une analyse comparée des chambres existant en Flandres qui présentent de nombreuses différences, en fonction du contexte local dans lequel elles s'inscrivent, du recours aux alternatives par les acteurs judiciaires concernés et des capacités de traitement des services locaux. Leur contribution est complétée par une intervention orale de Stéphane Davreux, directeur général adjoint des maisons de justice, qui pose d'emblée la question de la pénalisation du social, en se demandant si les chambres de traitement de la toxicomanie s'érigent en véritables alternatives à l'emprisonnement. Il évoque l'expérience de la chambre de traitement spécifique à Charleroi en insistant sur les interactions existant entre les magistrats du parquet, ceux du siège, les assistants de justice et le secteur des soins.

Cette première partie du colloque se clôture par la phase de l'exécution des peines privatives de liberté, et plus particulièrement la situation dans les prisons. Sofie Van Tomme, directrice au complexe pénitentiaire de Bruges, expose le fonctionnement du département sans drogues qui existe dans ce complexe. Ce département peut accueillir 80 hommes, au sein d'un régime communautaire. S'il a l'avantage d'offrir un environnement sans drogues, il présente quelques faiblesses, parmi lesquelles figurent, notamment, le manque structurel de budget et de personnel

spécialisé, l'exclusion d'un certain nombre de détenus de la possibilité d'y participer, sans compter la pression exercée par la surpopulation carcérale pour libérer des cellules. Ensuite, sous forme d'un dialogue avec Jean-François Funck, juge au tribunal de l'application des peines francophone de Bruxelles et assistant à l'UCLouvain, Olivia Nederlandt, professeure à l'USL-B et chercheuse post-doctorante F.R.S.-FNRS, présente les résultats d'une recherche empirique menée auprès de l'ensemble des tribunaux de l'application des peines en 2016 et 2017. Celle-ci confirme les dires du juge : la question des addictions est omniprésente dans les dossiers traités par le tribunal de l'application des peines qui, dans une optique « psychologisante » et « globalisante », l'envisage comme un facteur de récidive. La consommation de stupéfiants en détention peut ainsi s'ériger en obstacle à l'octroi de modalités d'exécution de la peine ou être à l'origine de modalités de sortie plus strictes. Enfin, Marion Guémas, chargée de plaider auprès de l'ASBL I.Care, et Vinciane Saliez, directrice de ladite ASBL, livrent une analyse critique du système carcéral en lien avec les drogues : la réponse vis-à-vis des usagers de drogues est abordée principalement sous un prisme sécuritaire, là où l'enjeu présente de multiples facettes : « consommer des drogues est bien souvent une solution avant de devenir, dans certains cas, un problème ». Les usagers de drogues constituent un public largement précarisé qui cumule les facteurs de vulnérabilité, la prison ne faisant que reproduire les inégalités sociales et les problèmes de santé qu'ils connaissent avant leur incarcération. Les autrices plaident pour une modification de la législation qui qui n'est plus adaptée aux réalités actuelles, remplit les prisons et entrave la santé publique.

L'après-midi du colloque s'est, quant à elle, focalisée sur des problématiques particulières. En premier lieu, le statut du cannabis, à travers une contribution de Catherine Forget, avocate au barreau de Bruxelles et assistante à l'USL-B, Marie-Laurence Hébert-Dolbec, chargée d'enseignement à l'ULB et à l'Université catholique de Lille et Christophe Marchand, avocat au barreau de Bruxelles et assistant à l'ULB. Soulignant les multiples variétés du cannabis, les auteurs évoquent les évolutions et les différents statuts du cannabis aux plans national, européen et international. Malgré les assouplissements qui se dessinent à ces différents niveaux, les auteurs regrettent la réprobation sociale dont continue à souffrir le cannabis.

Les salles de consommation à moindre risque (SCMR) furent ensuite au centre des débats avec, d'une part, l'intervention orale de Dominique Delhauter, responsable de la SCMR de Liège et d'autre part, la contribution écrite à six mains par Bruno Valkeneers, chargé de communication, Julien Fanelli, directeur du pôle réduction des risques et Laurent Maise, directeur de 2<sup>ème</sup> ligne, auprès de l'ASBL Transit. Ces derniers nous entretiennent de la future SCMR qui devrait prochainement ouvrir à Bruxelles et qui vise à offrir une réponse pragmatique à des consommations qui, autrement, se tiennent dans l'espace public. Encadré par une équipe spécialisée, ce dispositif socio-sanitaire, qui existe dans de nombreux pays européens, ne vise pas à faciliter l'usage de drogues, mais constitue une porte d'entrée vers la réduction des risques, le soin et le sevrage, afin d'améliorer la santé des usagers de drogues, tout en assurant la tranquillité publique.

Partant du paradoxe que l'approche répressive produit l'effet inverse à celui escompté, Tom Decorte, professeur à Gand, expose les différents scénarios - légalisation, décriminalisation, réglementation – susceptibles de la supplanter, tout en mettant en garde de ne pas commettre les mêmes erreurs qu'avec l'alcool et le tabac, en optant pour une libéralisation débridée dont l'objectif est de réaliser un maximum de profits. Il s'attarde plus longuement sur les modèles de régulation du cannabis et prône son auto-culture ainsi que la mise en place de *cannabis social club*(CSC) en tant qu'alternative crédible à la prohibition des drogues.

Michaël Hogge et Clémentine Sévenot, chargés de projets à l'ASBL Eurotox, nous font part des données disponibles permettant d'évaluer l'impact des mesures sanitaires sur le marché des

drogues illicites, sur les pratiques de consommation et la santé des usagers de drogues, et sur les services d'aide et de soin spécialisés en assuétudes. Tant l'offre que la demande se sont rapidement adaptées aux restrictions, de sorte que la crise sanitaire ne semble avoir eu que peu d'impact sur l'accessibilité des produits et le comportement des usagers. Mais la longueur de la crise sanitaire a augmenté les facteurs de protection et de risques liés à la consommation de substances psychoactives, particulièrement auprès des personnes les plus fragilisées. Partant des réalités de terrain, Catherine Van Huyck, directrice de l'ASBL Modus Vivendi, complète le tableau et nous confirme la diminution de la consommation de drogues festives (ecstasy, amphétamines, ...) et, corrélativement, l'augmentation des drogues psychédéliques, de la cocaïne et du crack. Dans le cadre de focus groups organisés avec des usagers, il ressort que des derniers se sont sentis exclus des mesures politiques qui, à travers un discours infantilisant, confondant santé publique et sociale, s'adressaient davantage à la famille classique, hétérocentrée, qu'à un public jeune, précarisé et marginal, renforçant les stigmates et les risques d'exclusion.

Le dossier se termine par une contribution écrite d'Anthony Rizzo, avocat au barreau de Bruxelles et chargé d'enseignement à l'ULB, qui nous dresse un état des lieux de la confiscation pénale face au trafic illicite de drogues. Longtemps envisagée comme une peine anodine, la confiscation prend, à la faveur du droit européen et international, une ampleur croissante dans notre arsenal juridique afin de priver les organisations criminelles des avantages patrimoniaux tirés du trafic de drogues. L'auteur met plus particulièrement l'accent sur la directive européenne 2014/42/UE qui, tout en permettant la confiscation au-delà des hypothèses prévues en droit belge, offre des garanties supplémentaires dont doivent bénéficier les personnes confrontées à la confiscation de leurs biens.

Dan Kaminski, professeur à l'UCL, clôturera le colloque avec des propos qui ne sont pas sans rappeler ceux qu'il a tenus, il y a près de vingt ans, dans un ouvrage collectif qu'il a dirigé<sup>41</sup> : le pénal consomme des drogues. Partant de l'image de la bouteille à mouches<sup>42</sup>, ses conclusions se déroulent autour de plusieurs axes. La loi du 24 février 1921 sur les drogues dont la longévité devrait être synonyme de sécurité, de stabilité et de lisibilité, est en constant déséquilibre au mépris de ses utilisateurs, qu'il s'agisse des usagers de drogues ou des acteurs policiers et judiciaires, qui partagent la même illusion quant au manque de moyens. Ce n'est pourtant pas le manque de moyens qui freine l'application de la loi, mais la loi elle-même qui fait obstacle aux moyens. Si la loi est une loi d'habilitation, elle peut aussi être qualifiée d'« inhabilitation », en ce qu'elle conditionne toutes les perspectives sociales de traitement ou de réduction des risques et dénie les ressources propres des usagers de drogues.

La loi nous impose sa pénalité, alors que son efficacité marginale masque son échec généralisé et nous contraint au développement d'une énergie et d'une inventivité considérable pour assurer sa survie (politiques locales, chambres de traitement de la toxicomanie, section sans drogues dans les prisons,...). La loi constitue ainsi un toxique puissant que nous consommons sans modération, créant des sujets problématiques ou des figures de dangerosité – les toxicomanes – et nous divertissant des vrais problèmes de société. La drogue semble en effet futile, en regard d'autres problèmes de société qu'elle vient couramment résoudre et nous conduit à un humanisme étriqué dans les pratiques pénales.

Sous soins palliatifs, la survie de la loi dépend également de ses assouplissements pragmatiques et de sa gymnastique quotidienne et doit, pour assurer sa contemporanéité, trouver de nouvelles

---

<sup>41</sup> D. KAMINSKI, *L'usage pénal des drogues*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, Coll. Perspectives criminologiques, 2003.

<sup>42</sup> A. PIRES, « Quelques obstacles à une mutation du droit pénal », *Revue générale de droit*, 1995, n° 26, pp. 134-135.

cibles qu'il s'agisse des jeunes, des personnes précarisées, en criminalisant notamment la consommation dans l'espace public. La loi présente un confort normatif en ce qu'elle prétend résoudre un problème alors qu'elle l'entretient et nous illusionne sur la confusion existant entre interdiction et punition.

Reprenant son propos de départ, Dan Kaminski plaide pour que l'on prenne soin des usagers et pour que la justice abandonne l'usage pénal de drogues, plutôt que d'en abuser, et souligne que le discours antiprohibitionniste est, en grande partie, inaudible, d'une part, parce qu'il est associé à des formes de laxisme et, d'autre part, parce qu'il recourt à un registre rationnel, là où le débat politique se nourrit d'émotions.

Christine Guillain

Professeure à l'USL-B

Responsable du GREPEC (Groupe de recherche en matière pénale et criminelle)

