

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1995-1996

30 NOVEMBER 1995

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica

(Ingediend door de heer Boutmans)

TOELICHTING

Dit voorstel is een licht gewijzigde versie van het wetsvoorstel dat reeds op 25 oktober 1993 in de Senaat werd ingediend (Gedr. St. Senaat, nr. 871-1, 1993-1994, Lozie en Maertens).

Bij de bevolking heerst heel wat ongerustheid. Steeds meer jongeren komen in contract met drugs. Hierbij denken we meestal aan de zogenaamde cultuurvreemde drugs: cannabis, marijuana, heroïne, cocaïne, XTC, ... Cultuureigen drugs zoals alcohol en tabak worden daarbij vaak vergeten, al vormen zij bij de jeugd tot op vandaag nog steeds het grootste probleem. Dit wetsvoorstel is beperkt tot een aanpak van de eerste groep, de groep drugs die als illegaal worden beschouwd.

Ook de media besteden zeer veel aandacht aan de problematiek. Voortdurend vernemen we langs deze weg dat jonge mensen sterven aan overdosissen. Megadancings worden woekernesten voor allerlei vormen van drugsgebruik. Het hoge aantal weekend-slachtoffers in het verkeer wordt ook in verband gebracht met drugsgebruik.

Heel wat criminaliteit houdt tevens met drugshandel verband. Hieruit ontstaat een toenemend gevoel

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1995-1996

30 NOVEMBRE 1995

Proposition de loi modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, désinfectantes ou antiseptiques

(Déposée par M. Boutmans)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition est une version légèrement modifiée de celle qui avait été déposée au Sénat le 25 octobre 1993 (doc. Sénat, n° 871-1, 1993-1994, Lozie et Maertens).

La population est en proie à une vive inquiétude. De plus en plus de jeunes entrent en contact avec la drogue. Nous pensons en l'occurrence aux drogues étrangères à notre sphère culturelle: le cannabis, la marijuana, l'héroïne, la cocaïne, l'ecstasy... On oublie souvent, à cet égard, les drogues «traditionnelles» telles que l'alcool et le tabac, même si elles constituent toujours, à l'heure actuelle, le problème majeur chez les jeunes. Le champ d'application de la présente proposition se limite aux drogues de la première catégorie, c'est-à-dire aux drogues déclarées illégales.

Les médias accordent également une attention soutenue à ce problème. Ils nous informent continuellement de cas de décès de jeunes par surdose. Les mégadancings sont devenus des supermarchés de la drogue sous toutes ses formes. D'aucuns vont jusqu'à établir un lien entre la consommation de drogues et l'hécatombe du week-end sur les routes.

Bon nombre d'actes criminels sont également liés au trafic de drogue. Le sentiment d'insécurité

van onveiligheid. Nochtans dient in deze problematiek een onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van drugsgebruik. Net zoals voor alcohol en medicatie bestaat er ook voor de zogenaamde illegale drugs een geïntegreerd gebruik, een gebruik dat geen overlast veroorzaakt voor de omgeving. Niet zelden leidt gebruik echter ook tot vormen van misbruik: zodanig gebruik dat de gezondheid zware schade wordt toegebracht of waarbij er grote risico's ontstaan voor de omgeving: bijvoorbeeld gebruik van drugs in het verkeer. Vervolgens geven bepaalde drugs aanleiding tot echte verslaving. Bovendien versterkt de illegaliteit de ontwikkeling van een internationale drugscriminaliteit, met alle gevaren vandien voor ondermijning van het democratisch bestel waarin wij leven.

Het is evident dat het gebruik van stoffen, of zij nu legaal zijn of niet, die een ernstig risico vormen voor de gezondheid met krachtige middelen worden ontraaden. Preventie zal een voortdurende opgave blijven. Dit behoort in ons land echter tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en kan dus niet het voorwerp zijn van dit wetsvoorstel. Met uitzondering van de financiering door het R.I.Z.I.V. behoort ook de hulpverlening tot de geregionaliseerde materies. In de mate dat een en ander zich afspeelt binnen de gevangenis muren komt dan weer de federale bevoegdheid aan bod. In dit voorstel proberen we echter vooral de problematiek vanuit het privé-gebruik te behandelen.

Wat betreft de problematiek van drugs en verkeer wensen wij te verwijzen naar een wetsvoorstel ingediend door de heer Jos Ansoms in de Kamer (Gedr. St. nr. 39-1, B.Z. 1995, 25 juli 1995) en waarvan wij de inhoud grotendeels kunnen onderschrijven.

In de marge van de drugsproblematiek is er momenteel ook een debat aan de gang omtrent het voorschrijven van vervangproducten als methadon en het verstrekken van propere spuiten via allerhande initiatieven van spuitenruil. Ook hierover werden in het federale Parlement wetsvoorstellen ingediend of zijn er wetsontwerpen aangekondigd. Om die reden worden deze thema's ook in dit voorstel niet behandeld.

De eerste doelstelling van dit voorstel ligt in het decriminaliseren van belangrijke groepen drugsgebruikers.

Enerzijds is het volgens ons niet verstandig justitieel op te treden bij louter gebruik. Zowel preventie als hulpverlening werken wellicht het best buiten een gerechtelijke sfeer. Om die reden wensen wij het gebruik als dusdanig, ongeacht welk middel, uit het strafrecht te halen. Hierbij hoort de maatschappelijke discussie in welke mate de overheid mag of moet in-

s'accroît. Il faut toutefois établir une distinction entre les différentes formes de toxicomanie. Tout comme en ce qui concerne la consommation d'alcool et de médicaments, il existe également, dans le cas des drogues dites illégales, une forme d'usage intégré qui ne perturbe en rien la vie en société. Il n'est toutefois pas rare que l'usage entraîne certaines formes d'abus: un usage qui nuit gravement à la santé ou fait courir des risques graves à la collectivité (par exemple, la conduite automobile sous l'influence de drogues). Certaines drogues provoquent par ailleurs une véritable accoutumance. En outre, l'illégalité favorise la naissance d'une criminalité internationale liée à la drogue, criminalité très dangereuse en ce qu'elle sape les fondements du régime démocratique dans lequel nous vivons.

Il est évident que des moyens de dissuasion énergétique doivent être mis en œuvre pour freiner la consommation de substances, légales ou non, pouvant nuire gravement à la santé. La prévention restera toujours une priorité. Comme, dans notre pays, cet aspect relève de la compétence des communautés, il ne peut être réglé par la présente proposition de loi. L'aide aux toxicomanes, à l'exclusion de son financement par l'Inami, est également une compétence régionalisée. Dans la mesure où les choses se passent en milieu carcéral, ce sont par contre les autorités fédérales qui sont compétentes. Dans la présente proposition, nous nous efforçons toutefois d'aborder le problème essentiellement sous l'angle de l'usage privé de stupéfiants.

En ce qui concerne le problème de la consommation de drogues par les conducteurs de véhicules, nous renvoyons à la proposition de loi déposée à la Chambre par M. Jos Ansoms (doc. n° 39/1, S.E., 1995), à laquelle nous souscrivons pour l'essentiel.

En marge du problème de la drogue, on assiste également, à l'heure actuelle, à un débat concernant la prescription de produits de substitution, telle la méthadone, et la distribution de seringues propres dans le cadre de diverses initiatives en matière d'échange de seringues. Comme ils font déjà l'objet de propositions de loi ou doivent être réglés par des projets de loi dont le dépôt a été annoncé, ces problèmes ne sont pas non plus traités dans la présente proposition de loi.

Cette proposition vise essentiellement à soustraire d'importantes catégories de consommateurs de drogue à la sanction du droit pénal.

D'une part, il n'est pas raisonnable d'intervenir par voie judiciaire en cas de simple usage de stupéfiants. En effet, c'est probablement en dehors du cadre judiciaire que la prévention et l'assistance aux toxicomanes s'avèrent le plus efficace. C'est la raison pour laquelle nous entendons dépenaliser l'usage proprement dit de stupéfiants, quel que soit le moyen utilisé.

grijpen binnen de persoonlijke levenssfeer van een individu, zolang er geen negatieve gevolgen zijn voor mensen uit zijn of haar omgeving.

Anderzijds groeit zowel in binnen- als buitenland de overtuiging dat de grens tussen legale en illegale drugs niet meer verantwoord is. Vooral in verband met cannabis-produkten rijzen er steeds meer twijfels over de hardere aanpak dan bij alcohol of tabak. Vandaar een voorstel om ook de produktie en handel in deze produkten te reglementeren en zo een alternatief te bieden tegenover de huidige illegale markt ten voordele van de drugsmaffia.

Thans is het beleid in ons land inzake gebruik en handel van zogenaamde illegale drugs zeer repressief. Alles is in principe strafbaar: van het kleinste bezit voor eigen gebruik tot de organisatie van het grootste dealernet, van marihuana tot heroïne over XTC, crack en cocaïne. In de praktijk treedt men echter niet in alle gerechtelijke arrondissementen op dezelfde wijze op, ondanks pogingen van de minister voor Justitie om via een schrijven van het college van procureurs-generaal tot meer eenvormigheid te komen. Recent nog bleek dat, enerzijds, het Antwerpse parket niet meer overgaat tot vervolging bij louter gebruik van cannabis, maar dat een jeugdrechter in datzelfde arrondissement een jongere daarvoor heeft opgepakt en naar een instelling voor bijzondere jeugdzorg heeft verwezen. Deze verschillende wijzen van aanpak verantwoorden op zich reeds de opening van de discussie.

Het verbod heeft bovendien gevolgen voor de prijs en de kwaliteit van de produkten. Een illegale markt is uiteraard niet controleerbaar naar kwaliteit. Niet zelden is het voor de gebruiker niet duidelijk of het produkt zuiver of versneden is. Bepaalde toegevoegde stoffen kunnen een groot gevaar opleveren voor de gezondheid. Wellicht hadden bij een gecontroleerde en gereguleerde markt enkele drugsdoden kunnen vermeden worden. Uit vrees in aanraking te komen met het gerecht werd soms door medestanders verzuimd hulpdiensten te verwittigen.

Maar een illegale markt drijft ook vaak de prijzen op. Wie dan verslaafd wordt, komt snel tot geldgebrek. En dan is de stap naar de gewone criminaliteit vlg gemaakt: van kleine diefstallen tot zware criminaliteit, het eventueel opzetten van een dealersnet of het pushen van bepaalde produkten om in de eigen behoefte te kunnen voorzien. Hierdoor veroorzaakt het verbod eigenlijk ook onrechtstreeks de verdere verspreiding van het drugsgebruik. Vroeg of laat belandt men dan in de gevangenis waar men nog sneller in contact komt met het echte criminele milieu, en

Cette initiative ne va pas sans poser un problème de société, qui est de savoir dans quelle mesure les autorités peuvent ou doivent intervenir dans la vie privée d'une personne tant que son comportement n'a pas d'incidence négative sur son entourage.

D'autre part, on est de plus en plus convaincu, en Belgique comme à l'étranger, que la distinction entre drogues légales et drogues illégales ne se justifie plus. C'est ainsi qu'en ce qui concerne plus particulièrement les dérivés du cannabis, on se demande de plus en plus s'il est bien légitime de s'attaquer plus durement à la consommation de ceux-ci qu'à la consommation d'alcool ou de tabac. Nous proposons dès lors de réglementer également la production et le commerce de ces produits, afin d'offrir une alternative valable au trafic actuel, qui ne profite qu'à la mafia de la drogue.

À l'heure actuelle, notre pays pratique une politique très répressive face à l'usage et au trafic des drogues dites illégales. Tout, en principe, donne lieu à répression: de l'organisation de vastes réseaux de distribution de stupéfiants, soit de la marijuana à l'héroïne, en passant par l'ecstasy, le crack et la cocaïne, jusqu'à la détention de drogues pour sa propre consommation. Les pratiques en matière de répression ne sont toutefois pas les mêmes dans tous les arrondissements judiciaires, en dépit de la tentative du ministre de la Justice visant à les uniformiser par le biais d'une lettre du collège des procureurs généraux. C'est ainsi qu'il s'est avéré récemment que si le parquet d'Anvers ne poursuivait plus la simple consommation de cannabis, un juge de la jeunesse du même arrondissement avait condamné un jeune pour ce motif et l'avait placé dans une institution d'aide à la jeunesse. Ces différentes approches de la question suffisent à justifier l'ouverture d'un débat.

L'interdiction des drogues a en outre une incidence sur le prix et la qualité des produits. Il est évidemment impossible de contrôler la qualité de produits clandestins. Il n'est pas rare que l'utilisateur ignore si le produit est pur ou a été coupé. Certains additifs peuvent aussi présenter un grave danger pour la santé. Si le marché avait été contrôlé et réglementé, on aurait sans doute pu éviter plusieurs décès liés à la drogue. C'est ainsi qu'il arrive que des toxicomanes omettent de prévenir les services de secours par crainte d'avoir affaire à la justice.

En outre, la clandestinité pousse souvent les prix à la hausse, si bien que les personnes qui souffrent d'accoutumance manquent très vite d'argent. Elles franchissent alors très vite le pas vers la criminalité ordinaire, qui peut aller de petits vols à des crimes graves, voire à la création de réseaux de revendeurs ou à la promotion de produits en vue de satisfaire ses propres besoins. L'interdiction des drogues contribue donc indirectement à l'extension de la toxicomanie. Tôt ou tard, le délinquant se retrouve en prison, ce qui ne fait que faciliter le contact avec le véritable

met nog meer drugs. Immers, geen enkele gevangenis is drugsvrij. Nagenoeg geen enkele verslaafde verlaat drugsvrij de gevangenis. Zijn vrijheid is meestal maar een tussenstap naar een volgende hechtenis, of naar een overdosis.

Het repressieve beleid geeft dus aanleiding tot het ontstaan van een zeer winstgevende zwarte markt, met alle gevolgen van uitbuiting en fraude. Hier wordt grof geld verdiend op de rug van de gebruiker en de verslaafde.

De verkoop van cocaïne, heroïne en cannabis in Europa en de U.S.A. heeft volgens ramingen van de *Financial Task Force* van de Groep van de 7, in 1989 reeds 122 miljard dollar (4 026 miljard frank) opgebracht. 50 tot 70 pct. daarvan kan worden witgewassen. De overige illegale drugs vallen daarbuiten en zouden nog eens 500 miljard dollar opbrengen. En volgens de interne logica van elke vrije markt, zwart of legaal, wil deze steeds groeien. Wellicht om die reden worden nu ook zeer jonge tieners benaderd, want de harde drugswereld heeft geen scrupules.

Is een louter repressieve aanpak van dit drugsprobleem wel de juiste weg? Wij menen van niet. Maar het is evident dat het onverstandig zou zijn ineens de hele productie en handel van alle illegale drugs te legaliseren. Niet alleen is dit in de huidige internationale context nagenoeg uitgesloten, maar ook op het terrein van preventie en hulpverlening is men hierop totaal onvoldoende voorbereid. Dit wetsvoorstel is dan ook beperkt tot de legalisering en reglementering van de cannabismarkt. Pas na ervaring hiermee en de noodzakelijke evaluatie van deze nieuwe aanpak kunnen volgende stappen overwogen worden.

Belangrijk is hier ook de evolutie op het internationale vlak. Nederland ondervindt vandaag hoe gauw een land door zijn beleid kan geïsoleerd geraken en vaak ten onrechte als de zondebok voor problemen bij de burens wordt aangewezen. Bij heel wat Europese landen stellen we een dubbelzinnige houding vast: enerzijds contesteert men openlijk het Nederlandse drugsbeleid, vaak om interne politieke redenen, en anderzijds bezoeken talloze buitenlandse organisaties en regeringsdelegaties Nederland om een en ander op te steken over hun drugsbeleid. Het is dus nuttig hier ook enige aandacht te schenken aan de evolutie op het internationale vlak in de beleidsopties tegenover drugs.

milieu criminel et favoriser le contact avec les drogues. Celles-ci circulent, en effet, dans tous les établissements pénitentiaires et pratiquement aucun toxicomane ne sort de prison désaccoutumé. Sa remise en liberté n'est le plus souvent qu'une phase intermédiaire bientôt suivie d'une nouvelle détention ou se terminant par un accident dû au surdosage.

La politique de répression a donné naissance à un marché noir extrêmement lucratif et, partant, à l'exploitation et à la fraude. Le trafic de drogues est une affaire de gros sous gagnés sur le dos des utilisateurs et des toxicomanes.

Le *Financial Task Force* du Groupe des 7 a estimé qu'en 1989, la vente de cocaïne, d'heroïne et de cannabis en Europe et aux États-Unis a rapporté 122 milliards de dollars (4 026 milliards de francs) dont 50 à 70 p.c. ont pu être blanchis. Le trafic des autres drogues interdites rapporterait 500 milliards de dollars en plus. Or, selon la logique économique de tout marché libre, qu'il soit clandestin ou légal, ce marché noir ne peut que s'étendre, si bien que l'on constate que les trafiquants s'adressent désormais aussi aux très jeunes adolescents, car le milieu de la drogue est un milieu dur qui ne s'embarrasse guère de scrupules.

On peut se demander si la politique purement répressive est la bonne en l'espèce. Nous estimons que non. Il est toutefois évident qu'il serait déraisonnable d'autoriser intégralement du jour au lendemain la production et le commerce des drogues illégales. Non seulement cette légalisation est pratiquement exclue dans le contexte international actuel, mais nous n'y sommes pas non plus préparés sur le plan de la prévention et de l'aide aux toxicomanes. La présente proposition se limite dès lors à autoriser et régler le marché du cannabis sur le plan légal. Ce n'est qu'après avoir expérimenté cette réforme et avoir procédé aux évaluations nécessaires de cette nouvelle approche, que l'on pourra envisager d'aller plus loin dans ce sens.

L'évolution sur le plan international est également un élément important à cet égard. Aujourd'hui, les Pays-Bas se rendent compte de la rapidité avec laquelle un pays peut se retrouver isolé en raison de sa politique de libéralisation et être déclaré, souvent à tort, responsable de problèmes qui se posent chez ses voisins. Nous constatons que l'attitude de nombreux pays européens est ambiguë: d'une part, on met ouvertement en cause la politique des Pays-Bas, et ce souvent pour des raisons de politique interne, et, par ailleurs, de nombreuses délégations d'organisations étrangères et de gouvernements étrangers se rendent aux Pays-Bas afin de tirer profit de certains aspects de la politique néerlandaise en matière de drogue. Il est donc utile de s'attarder ici aussi à l'évolution des options politiques prises sur le plan international en matière de drogues.

Reeds op 15 mei blokletterde *The Economist* — toch een zeer gereputeerd economisch tijdschrift: «*Bring drugs within the law*». Deze veelbetekenende titel geeft aan dat dit blad verwachtte dat er een ander beleid kwam in Amerika en daarbij werd er verwachtingsvol naar Clinton uitgekeken. Al heeft Clinton deze verwachtingen niet ingelost, toch heeft het artikel niets aan zijn actualiteitswaarde ingeboet, integendeel. Net als bij ons, dreigen de Amerikaanse gevangenissen overvol te geraken, niet alleen met drugshandelaars, maar vooral ook met drugsgebruikers. Het bewuste artikel uit de vrees dat de toevloed van «drugcases» het gerechtelijk systeem dreigt in elkaar te doen stuiken.

Verscheidene rechters, advocaten en politici in de U.S.A. vragen dan ook hardop om een nieuw drugsbeleid. Vele federale rechters weigeren nu gewoon om nog drugszaken te vervolgen. Op dit moment lijkt in de U.S.A. een discussie op gang te komen over andere wegen voor een nieuw drugsbeleid, en die andere wegen houden ook legalisatie in. Het artikel in bovenvermeld tijdschrift houdt in feite een pleidooi in voor legalisatie, zij het in de eerste plaats alleen voor cannabis (soft drugs).

Het is duidelijk dat het opvoeren van repressie in feite de situatie alleen maar kan doen verslechteren. *The Economist* spreekt ook niet voor niets over de «risk-premium» die de misdadige organisaties via grote fortuinen kunnen binnenhalen; het tijdschrift laat ook niet na om de vergelijking te maken met de droogleggingsperiode van 1920-1933 (prohibitie van alcohol) en met name de catastrofale gevolgen die deze periode heeft gehad op de volksgezondheid en de veiligheid in de U.S.A. Breng drugs binnen de wet, is duidelijk de boodschap.

Er zijn ook parallellen aan te reiken met Europa, o.a. Duitsland. Het Constitutioneel Hof pleit er voor de legalisering van cannabis en wijst de Duitse wetgever zelfs terecht: het gaat niet op om enerzijds de jeugd cannabis te onthouden en ze daarmee te dwingen in de richting te gaan van een gevaarlijker drug: alcohol (arrest-Neskovic). In een aantal Duitse deelstaten is het debat over legalisering van cannabis volop bezig.

Ook in Frankrijk heeft de Commissie-Henrion in februari 1995 in een rapport aan de toenmalige regering-Balladur gepleit voor overweging van legalisering van cannabis.

In Nederland voert men sinds jaren een gedoogbeleid dat een scheiding van de markten tussen cannabis (soft drugs) en de andere (hard drugs) doorvoert. In de nieuwe regeringsnota wordt dit beleid verdergezet. De internationale druk op Nederland heeft wel een strenger optreden tegen overlast en internationale drugshandel veroorzaakt. Ook heeft Nederland daarom niet de logische stap naar legalisatie durven

Dans son numéro du 15 mai 1993, *The Economist*, qui est une revue économique prestigieuse, publiait déjà un article intitulé «*Bring drugs within the law*». Le titre était significatif du fait que le journal s'attendait à un changement de la politique américaine concernant les drogues et espérait que M. Clinton pourrait en être l'initiateur. Même si M. Clinton n'a pas répondu à cette attente, l'article n'a rien perdu de son actualité. Bien au contraire. Tout comme chez nous, les prisons américaines risquent d'être surpeuplées, non seulement de trafiquants, mais aussi de toxicomanes. L'auteur de l'article précité redoute que l'afflux de dossiers relatifs aux drogues ne provoque l'effondrement du système judiciaire.

Nombre de juges, avocats et hommes politiques américains clament haut et fort qu'une autre politique s'impose en matière de drogues. De nombreux juges fédéraux refusent désormais d'engager des poursuites dans des affaires de drogues. Il semble que s'annonce actuellement aux États-Unis une discussion en vue d'une approche nouvelle de la politique de la drogue, approche qui n'excluerait pas la légalisation. En fait, l'article précité plaide pour une légalisation ne fût-ce que du cannabis (ou des drogues dites douces) dans un premier stade.

Il est évident qu'une intensification de la répression ne ferait qu'aggraver les choses. Ce n'est pas pour rien que l'*Economist* parle d'une «risk premium» que les organisations criminelles parviennent à empocher par le biais de grosses fortunes. La revue ne manque pas de faire le parallèle avec la période de la prohibition (de l'alcool) des années 1920-1933 et, notamment, avec la situation catastrophique qu'elle a engendrée en ce qui concerne la santé publique et la sécurité aux États-Unis. Le message est clair: il faut légaliser les drogues.

On peut également noter certains parallélismes avec ce qui se passe en Europe, notamment en Allemagne. La Cour constitutionnelle y plaide en faveur de la légalisation du cannabis et critique même le législateur: il est absurde d'interdire le cannabis à la jeunesse et de l'obliger de ce fait à se tourner vers une drogue plus dangereuse: l'alcool (arrêt Neskovic). Le débat sur la légalisation du cannabis est actuellement en cours dans une série de länder allemands.

En France, la commission Henrion a également préconisé en février 1995, dans un rapport adressé au gouvernement Balladur, d'envisager la légalisation du cannabis.

Les Pays-Bas mènent, depuis des années, une politique de tolérance qui établit une distinction entre le cannabis (les drogues douces) et les autres stupéfiants (drogues dures). Le gouvernement a précisé, dans sa nouvelle note de politique, qu'il poursuivra dans cette voie. Les pressions internationales exercées sur les Pays-Bas ont toutefois amené ceux-ci à adopter une attitude plus ferme à l'égard des problèmes liés à la

zetten. Het gereputeerde medisch blad *The Lancet* betreurt dit: «het roken van cannabis, zelfs op langere termijn, is niet schadelijk voor de gezondheid. Toch is deze algemeen gebruikte substantie zowat overal illegaal» en «Vroeg of laat zullen de politici moeten ophouden met vluchten en de realiteit voor ogen zien: cannabis op zich is niet gevaarlijk voor de maatschappij, maar de kwestie in de illegaliteit houden, kan dit wel worden» (*Artsenkrant* van 21 november 1995).

In het Europees Parlement heeft een meerderheid van de Commissie Openbare Vrijheden zich in januari 1995 uitgesproken voor een mogelijke legalisatie van cannabis. Kortom, stilaan ontstaat ook op het internationale vlak een overtuiging dat er een en ander ten gronde moet veranderen in de aanpak van het drugsprobleem.

Dit wetsvoorstel beoogt dan ook een driedelig doel:

- a) het eigen gebruik van drugs uit de strafwet halen;
- b) het uitwerken van een vergunningsstelsel voor de produktie en handel van cannabisprodukten;
- c) het toewijzen van de geldsommen die vrijkomen ten gevolge van verbeurdverklaringen in het kader van de strijd tegen de drugshandel.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

De wet van 24 februari 1921 is in feite een kaderwet die de Regering de opdracht geeft een aantal initiatieven te nemen op het domein van de drugsproblematiek. Dit voorstel geeft aan de Regering meteen ook de opdracht een specifiek beleid uit te werken met betrekking tot de cannabisprodukten. Enkele basisprincipes voor dit beleid worden in het artikel opgesomd.

Niemand betwist nog in ernst dat cannabisprodukten — inzonderheid marihuana, de bladeren en hasjes, de hars — op zichzelf genomen eerder beperkte gezondheidsrisico's inhouden. Zij geven geen aanleiding tot fysieke aftakeling of levensgevaar; zij zijn zeker niet verslavender dan alcohol, tabak of kalmeringsmiddelen.

Het is onder meer de bedoeling regelend tussen te komen op de nu illegale markt van de drugs. De dien-

drogue et du trafic international de stupéfiants. C'est également à cause de ces pressions que les Pays-Bas n'ont pas osé s'engager dans la voie, logique, de la légalisation. La prestigieuse revue médicale *The Lancet* le déplore: «Fumer du cannabis, même pendant une longue période, n'est pas nuisible pour la santé. Pourtant, cette substance d'usage courant est illégale pratiquement partout. (...) Tôt ou tard, il faudra bien que les responsables politiques cessent de se voiler la face et affrontent la réalité: le cannabis ne constitue pas, en soi, une menace pour la société, mais le confiner à l'illégalité peut en revanche présenter un danger» (cité dans le *Artsenkrant* du 21 novembre 1995).

La commission des libertés publiques du Parlement européen s'est prononcée à la majorité, en janvier 1995, en faveur d'une éventuelle légalisation du cannabis. Bref, au niveau international aussi, la nécessité d'un changement profond d'attitude face au problème de la drogue apparaît de plus en plus clairement.

La présente proposition de loi poursuit par conséquent un triple objectif:

- a) la dépénalisation de l'usage personnel de drogues;
- b) l'élaboration d'un régime d'autorisation pour ce qui est de la production et du commerce de cannabis;
- c) l'affectation des montants résultant des confiscations à la lutte contre le trafic de la drogue.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

La loi du 24 février 1921 est en fait une loi-cadre, qui habilite le Gouvernement à prendre un certain nombre d'initiatives dans le domaine des drogues. La loi proposée ici charge le Gouvernement de mettre en place une politique spécifique concernant les produits fabriqués à partir du cannabis. L'article énumère quelques principes de base qui devront inspirer cette politique.

Personne ne conteste encore sérieusement que la consommation des dérivés du cannabis — en particulier la marijuana, les feuilles, le haschisch et la résine — présente des risques plutôt limités pour la santé. Elle n'entraîne pas de dépérissement physique et ne fait pas courir de danger de mort. Les dérivés du cannabis n'ont certainement pas un effet d'accoutumance plus important que l'alcool, le tabac ou les calmants.

L'objectif est, entre autres, de prévoir des mesures réglementant le marché actuellement illégal de la

sten die belast zijn met de strijd tegen de drugs verklaren vandaag reeds dat zij die strijd onmogelijk kunnen winnen en dat zij zich hooguit kunnen richten op een poging tot beheersing van het probleem.

Het voorstel, beschreven in dit artikel, biedt de verschillende overheden een middel om op de markt in te grijpen, voor een beperkt aantal produkten en op de wettelijk voorgeschreven wijze. Op die manier kan de nodige ervaring opgedaan worden omtrent het reilen en zeilen in de wereld van de drugshandel, en verkrijgt men contact met heel wat gebruikers, vooraleer zij met de georganiseerde misdaad in aanraking hoeven te komen.

Via accijnzen kan de controle op de wettelijke voorschriften gefinancierd en dan ook georganiseerd worden.

Artikel 3

In het eerste lid wordt het persoonlijk gebruik van alle drugs buiten het bereik van de strafwet gesteld. Ook de huidige wet bestraft het persoonlijk gebruik trouwens niet, dit gebeurt door het als « bezit » te kwalificeren of door de aanschaf te bestraffen. Het heeft geen zin drugsgebruikers strafrechtelijk te vervolgen. De voorgestelde tekst heeft dus tot doel de gebruiker volledig aan bestraffing te onttrekken, voor zover hij — uiteraard — geen andere delicten pleegt.

Tevens wordt gebruik in groep — ter afwijking van de huidige wetsbepaling daaromtrent — gelijkgesteld met persoonlijk gebruik, als iedere aanzetting van anderen tot drugsgebruik en ieder commercieel opzet afwezig is. Als voorwaarden worden daarom gesteld:

1° dat het in een besloten woning gebeurt, dus niet in een café, een dancing, noch in de open lucht;

2° dat er tussen de deelnemers een gezins- of andere persoonlijke band is (vrienden); « opium-schuilverijen » zijn dus uitgesloten.

Artikel 4

De huidige wet staat opschorting en uitstel, al of niet met probatiebegeleiding, toe aan overtredders van de drugswetgeving die in hoofdzaak gebruikers zijn. (In de memorie van toelichting bij de wet van 9 juli 1975 leest men duidelijk dat dit het criterium is, en zo wordt het ook door de meeste rechtspraak toegepast). Vroegere veroordelingen, normaal een beletsel voor deze gunstmaatregelen, zijn dat niet voor drugsgebruikers, die op grond van de drugswet vervolgd worden. Bij toepassing van artikel 60 van het

drogue. Les services qui sont chargés de la lutte contre la drogue reconnaissent d'ores et déjà leur impuissance à gagner la bataille, et déclarent qu'ils peuvent tout au plus tenter de maîtriser le problème.

L'article proposé dote les diverses instances d'un instrument leur permettant d'intervenir sur le marché en ce qui concerne un nombre limité de produits, selon des procédures légalement définies, ce qui devrait leur permettre d'acquérir une connaissance suffisante des milieux du trafic et aussi d'entrer en contact avec bon nombre d'utilisateurs, avant que ceux-ci n'aient à affronter le crime organisé.

Les accises permettront de financer le contrôle du respect des dispositions légales et donc de l'organiser.

Article 3

L'alinéa premier dispose que l'usage personnel de stupéfiants, quels qu'ils soient, ne constitue pas une infraction. La loi en vigueur ne punit d'ailleurs pas, elle non plus, la consommation personnelle de stupéfiants en tant que telle: elle la punit en assimilant la « détention » de stupéfiants à leur consommation personnelle ou en punissant l'acquisition de stupéfiants. Il est inutile de poursuivre pénalement les drogués. Le texte proposé vise donc à soustraire le toxicomane à toute sanction pénale pourvu, bien entendu, qu'il n'ait pas commis d'autres infractions.

Par ailleurs, l'usage en groupe est assimilé, ce qui n'est pas le cas dans la législation actuelle, à l'usage personnel, lorsqu'il n'y a pas d'incitation à consommer des stupéfiants de la part de tiers et lorsqu'aucun but commercial n'est poursuivi. Les conditions suivantes doivent être réunies pour qu'il y ait effectivement assimilation:

1° les stupéfiants doivent être consommés dans une habitation privée, donc en aucun cas dans un café, dans un dancing ou en plein air;

2° il doit exister un lien familial ou personnel (d'amitié) entre les consommateurs, ce qui exclut les fumeries d'opium.

Article 4

La loi actuelle prévoit que ceux qui contreviennent à la législation sur les stupéfiants peuvent, lorsqu'ils sont principalement consommateurs, bénéficier d'une suspension ou d'un sursis, assortis ou non d'un encadrement probatoire (l'exposé des motifs de la loi du 9 juillet 1975 précise que tel est le critère utilisé et c'est aussi celui que retient généralement la jurisprudence). Les toxicomanes poursuivis sur la base de la loi sur les stupéfiants peuvent bénéficier de ces mesures nonobstant d'éventuelles condamnations encourues.

Strafwetboek, kan deze gunst ook toegekend worden aan drugsgebruikers die andere misdrijven plegen (diefstal, inbraken, enz.).

Aangezien ons voorstel drugsgebruik op zichzelf niet meer strafbaar stelt, is het nodig artikel 9 te wijzigen: ten principale verandert er niets. De rechter beoordeelt, zoals steeds, of hij deze gunstmaatregel gepast acht. En in geen geval kan hij hem toepassen, als hij een straf van meer dan 5 jaar oplegt (artikel 8 van de wet van 29 juni 1964).

Artikel 5

De wet van 17 juli 1990 heeft de mogelijkheid tot verbeurdverklaring, zoals omschreven in artikel 42 van het Strafwetboek, aanzienlijk uitgebreid, met name door de vermogensvoordelen die rechtstreeks uit het misdrijf zijn verkregen voor verbeurdverklaring vatbaar te verklaren. In drugszaken worden soms aanzienlijke geldsommen of waardevolle goederen (voertuigen, zelfs onroerend goed) inbeslaggenomen en verbeurdverklaard. Deze waarden vallen nu in de algemene rijksmiddelen. Wij inspireren ons voor dit voorstel op de Resolutie A3-0341-91 «over gezondheidsonderricht en drugsmisbruik» van het Europees Parlement. Dit «... dringt erop aan dat het als gevolg van de inbeslagneming van de baten van drugshandelaars beschikbare geld wordt gebruikt voor preventieve maatregelen in het bijzonder ter bevordering van de voorlichting op lokaal en nationaal niveau.»

Een verslaafde verkeert meestal in een zeer moeilijke financiële situatie. De behandeling met het oog op ontwenning is zeer duur en zelfs het remgeld is voor de betrokkene een probleem. Met de recente verhoging van het remgeld komen de behandelingscentra steeds meer in de problemen omdat zij zelfs dit remgeld van de betrokkenen niet kunnen innen.

Een soort sociaal fonds zou hier een oplossing kunnen bieden, ook voor de verlichting van de financiële schulden die nog op de schouders van de verslaafden rusten. Mensen die erin slagen uit hun verslaving vrij te komen verdienen een extra steun om integratie in een normaal bestaan te bevorderen. Het gaat hier om bijkomende middelen voor preventie, die dus niet mogen dienen om de thans bestaande programma's te financieren.

Eddy BOUTMANS.

*
* *

rues antérieurement. En application de l'article 60 du Code pénal, ces mesures de faveur peuvent également être prises à l'égard de toxicomanes qui commettent d'autres infractions (vol, cambriolages, etc.).

Étant donné que notre proposition de loi prévoit de ne plus sanctionner la toxicomanie en tant que telle, il convient de modifier l'article 9, même si rien d'essentiel ne change. Le juge appréciera, comme toujours, s'il convient de prendre une mesure de faveur. Il ne pourra en aucun cas faire appliquer une telle mesure s'il inflige une peine supérieure à cinq ans (article 8 de la loi du 29 juin 1964).

Article 5

La loi du 17 juillet 1990 étend sensiblement les possibilités de confiscation prévues à l'article 42 du Code pénal, en appliquant la confiscation spéciale aux avantages patrimoniaux tirés directement de l'infraction. Dans des dossiers concernant des stupéfiants, l'on voit parfois opérer des saisies et des confiscations de sommes importantes ou de biens de grande valeur (voitures, immeubles). Actuellement, les sommes ou biens sont acquis aux voies et moyens généraux. Dans notre proposition, qui s'inspire de la résolution A3-0341/91 du Parlement européen sur l'éducation sanitaire et l'abus de stupéfiants, les fonds provenant de la confiscation des avoirs des trafiquants de drogue sont utilisés pour financer toutes les actions préventives et, plus particulièrement, pour promouvoir l'éducation au niveau local et national.

Généralement, les toxicomanes se trouvent dans des situations financières plus que précaires. Les traitements de désintoxication sont onéreux, et la question du ticket modérateur constitue déjà un problème pour les intéressés. L'augmentation récente de ce ticket multiplie les difficultés des centres de désintoxication qui ne peuvent même pas recouvrer ces montants auprès des toxicomanes.

La création d'un «fonds social» pourrait apporter un début de solution et alléger les dettes financières qui grèvent le budget des toxicomanes. Les personnes qui parviennent à s'affranchir de leur dépendance méritent un soutien particulier qui soit susceptible de promouvoir leur réinsertion sociale. Il s'agirait, en l'occurrence, de moyens supplémentaires destinés à la prévention et qui ne pourraient donc servir à financer les programmes existants.

*
* *

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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

Art. 2

In de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en anti-septica wordt een artikel *1^{quater}* ingevoegd, luidende:

«*Artikel 1^{quater}*. — De Regering wordt gemachtigd een afzonderlijke regeling uit te werken voor het verbouwen en de binnenlandse handel van cannabis en cannabisprodukten, gebaseerd op volgende principes:

1^o het verbouwen gebeurt op een kleine oppervlakte, in beperkte hoeveelheden, teneinde geen industriële productie tot stand te brengen;

2^o binnen het ministerie van Volksgezondheid, in samenwerking met Economische Zaken en Financiën wordt een federale dienst opgericht die de regels vastlegt voor de binnenlandse handel van cannabisprodukten; deze regels omvatten onder meer bepalingen in verband met hoeveelheden, kwaliteitsnormen, controle, voorlichting van de consumenten; het verbouwen van of handel in cannabisprodukten is niet toegestaan zonder voorafgaande vergunning van de bovenvermelde dienst of het daartoe door deze dienst gemandateerd bestuur;

3^o het te koop aanbieden van cannabisprodukten is verboden in inrichtingen waar tevens alcohol te koop wordt aangeboden;

4^o de verkoop of het te koop aanbieden van cannabisprodukten aan minderjarigen is verboden;

5^o een strenge reglementering van reclame voor cannabisprodukten;

6^o het verbouwen van en de handel in cannabisprodukten vallen onder de bepalingen van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen.

De overige bepalingen van deze wet houden op van toepassing te zijn op cannabisprodukten van zodra deze regeling in werking treedt en voor zover aan de voorwaarden ervan is voldaan.

PROPOSITION DE LOI**Article premier**

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

Art. 2

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

«*Article 1^{er quater}*. — Le Gouvernement peut prévoir un régime particulier pour la culture et le commerce intérieur du cannabis et de ses dérivés en s'inspirant des critères suivants:

1^o la culture doit être pratiquée sur de petites surfaces et concerner des quantités limitées, pour que l'on ne voie pas se créer une production à l'échelle industrielle;

2^o il y a lieu de constituer, au sein du Ministère de la Santé publique, en collaboration avec les Affaires économiques et les Finances, un service fédéral chargé de fixer les règles applicables au commerce intérieur du cannabis et de ses dérivés. Ces règles comporteront, notamment, des dispositions relatives aux quantités, aux normes de qualité, au contrôle et à l'information des consommateurs; la culture et le commerce du cannabis et de ses dérivés sont interdits, sauf autorisation préalable du service précité ou de l'administration dûment mandatée par celui-ci;

3^o l'offre en vente de dérivés du cannabis est interdite dans les établissements qui vendent également de l'alcool;

4^o la vente et l'offre en vente de dérivés du cannabis à des mineurs d'âge sont interdites;

5^o la publicité pour des dérivés du cannabis est soumise à des règles strictes;

6^o la culture et le commerce du cannabis et de ses dérivés tombent sous l'application des dispositions de la loi générale du 18 juillet 1977 relative aux douanes et accises.

Les autres dispositions de la présente loi cesseront de s'appliquer aux dérivés du cannabis dès l'entrée en vigueur de la réglementation visée au premier alinéa, pourvu que les conditions fixées par celle-ci soient remplies.»

Art. 3

Artikel 3, eerste lid, van dezelfde wet, wordt vervangen als volgt:

«Het persoonlijk gebruik van de stoffen genoemd in artikel 2bis, § 1, is niet strafbaar, evenmin als het verbouwen, de invoer, het vervaardigen, het vervoer, het bezit, of de aanschaf, wanneer die uitsluitend het eigen gebruik van de betrokkene tot doel hebben.

Het gebruik in een besloten woning, door twee of meer personen die met elkaar een gezin vormen of een persoonlijke band hebben, wordt met persoonlijk gebruik gelijkgesteld.

Het eerste lid van artikel 3 is in dat geval niet van toepassing.

Art. 4

Artikel 9 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt:

«Art. 9. — Een ieder die de in deze wet bedoelde produkten gebruikt, en vervolgd wordt voor een of meer misdrijven, die geheel of gedeeltelijk werden veroorzaakt door dit gebruik, kan in aanmerking komen voor toepassing van de bepalingen van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, zelfs indien hij niet voldoet aan de bij de artikelen 3 en 8 van die wet gestelde voorwaarden met betrekking tot de vroegere veroordelingen die hij mocht hebben ondergaan.»

Art. 5

Dezelfde wet wordt aangevuld met een artikel 11, luidende:

«Art. 11. — Onverminderd de rechten van derden worden de geldsommen evenals de opbrengst van de verkoop van alle voorwerpen die met toepassing van artikel 4, § 6, van deze wet of van de artikelen 42, 43 en 43bis van het Strafwetboek verbeurdverklaard worden, uitsluitend aangewend voor de voorlichting en de preventie inzake het gebruik van verdovende middelen en voor de behandeling of begeleiding van personen die deze middelen gebruiken. De rechtbank beveelt deze bestemming uitdrukkelijk in het vonnis. Indien het vonnis dat de verbeurdverklaring beveelt, deze bijzondere bestemming niet aangeeft, kan dit, zelfs op enkel verzet of beroep van de veroordeelde, altijd worden bevolen door de rechter, die van het rechtsmiddel kennis neemt. Heeft het vonnis kracht van gewijsde, dan kan de bijzondere bestemming alsnog in een afzonderlijk vonnis, op eenzijdig verzoek van de procureur des Konings, worden vastgelegd.

Art. 3

L'article 3, premier alinéa, de la même loi, est remplacé par les alinéas suivants:

«L'usage personnel des substances visées à l'article 2bis, § 1^{er}, la culture, l'importation, la fabrication, le transport, la détention ou l'acquisition de ces substances, lorsqu'elles sont destinées exclusivement à l'usage personnel de la personne concernée, ne constituent pas une infraction.

L'usage dans une habitation privée, qui est le fait de deux ou de plusieurs personnes constituant une famille ou ayant entre elles un lien personnel, est considéré comme usage personnel.

Le premier alinéa de l'article 3 ne s'applique pas en pareil cas.»

Art. 4

L'article 9 de la même loi est remplacé par la disposition suivante:

«Art. 9. — Quiconque fait usage des produits visés dans la présente loi et est poursuivi du chef d'une ou de plusieurs infractions provoquées, en tout ou en partie, par cet usage, peut faire l'objet des mesures prévues par la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, même s'il ne satisfait pas aux conditions fixées par les articles 3 et 8 de ladite loi en ce qui concerne les condamnations éventuelles encourues antérieurement.»

Art. 5

La même loi est complétée par un article 11 libellé comme suit:

«Art. 11. — Les montants et les produits provenant de la vente des objets confisqués en application de l'article 4, § 6, de la présente loi ou des articles 42, 43 et 43bis du Code pénal, seront affectés exclusivement à l'information et à la prévention en matière de consommation de stupéfiants ainsi qu'au traitement et à l'encadrement de personnes qui consomment ces substances, sans préjudice des droits de tiers. Cette affectation sera définie expressément dans le jugement. Si le jugement ordonnant la confiscation omet de définir cette affectation particulière, le juge qui connaît du recours pourra à tout instant l'ordonner, même sur simple opposition ou sur appel du condamné. Si le jugement a acquis force de chose jugée, l'affectation particulière pourra encore être ordonnée par un jugement distinct, sur requête unilatérale du procureur du Roi.

De Koning vaardigt de nodige besluiten uit voor de tenuitvoerlegging van deze bepaling. Hij kan daartoe een of meer bijzondere fondsen oprichten, of de nadere regels bepalen voor de bestemming van de in dit artikel bedoelde gelden.»

Eddy BOUTMANS.

Le Roi prend les arrêtés nécessaires à la mise en œuvre de la présente disposition. Il peut créer à cet effet un ou plusieurs fonds spéciaux ou arrêter d'autres modalités concernant l'affectation des fonds visés par le présent article.»