

Numéros du rôle : 2727 et 2850
Arrêt n° 158/2004 du 20 octobre 2004

A R R E T

En cause : les recours en annulation de l'article 16 de la loi du 3 mai 2003 modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes et antiseptiques, introduits par J. Donny et par l'a.s.b.l. Fédération bruxelloise des institutions pour toxicomanes et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. de Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 23 juin 2003 et parvenue au greffe le 24 juin 2003, J. Donny, demeurant à 3150 Haacht, Bukenstraat 21, a introduit un recours en annulation de l'article 16 de la loi du 3 mai 2003 modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes et antiseptiques (publiée au *Moniteur belge* du 2 juin 2003).

La demande de suspension de la disposition légale précitée, introduite par la partie requérante, a été rejetée par l'arrêt n° 108/2003 du 22 juillet 2003, publié au *Moniteur belge* du 24 novembre 2003.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 novembre 2003 et parvenue au greffe le 1er décembre 2003, un recours en annulation partielle de l'article 16 de la loi du 3 mai 2003 précitée a été introduit par l'a.s.b.l. Fédération bruxelloise francophone des institutions pour toxicomanes, dont le siège social est établi à 1050 Bruxelles, rue du Président 55, l'a.s.b.l. Fédération wallonne des institutions pour toxicomanes, dont le siège social est établi à 4000 Liège, rue Saint-Denis 4, l'a.s.b.l. Infor-Drogues, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue du Marteau 19, l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme, dont le siège social est établi à 1190 Bruxelles, chaussée d'Alsemberg 303, et l'a.s.b.l. Prospective Jeunesse, dont le siège social est établi à 1050 Bruxelles, rue Mercelis 27.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2727 et 2850 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Dans l'affaire n° 2727, le Conseil des ministres a introduit deux mémoires.

Dans l'affaire n° 2850, le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 9 juin 2004 :

- ont comparu :

. Me M. Nève, avocat au barreau de Liège, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 2850;

. Me J.-M. Dethy et Me A. Vandaele, avocats au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Peeters, avocat au barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et J. Spreutels ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité des recours en annulation

Quant à la qualité à agir

A.1.1. Le Conseil des ministres estime que la première partie requérante dans l'affaire n° 2850 n'a pas la qualité à agir, du fait que la décision d'ester en justice ne satisferait pas aux exigences émises par la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, plus précisément en ce qui concerne l'intervention du conseil d'administration.

A l'égard de toutes les parties dans cette affaire, le Conseil des ministres objecte que la décision d'introduire le recours n'indique pas de façon suffisamment précise l'objet du recours.

A.1.2. Selon les parties requérantes, leur action en justice répond aux conditions émises par la loi du 27 juin 1921.

Quant à l'intérêt à agir

A.2.1. La requérante dans l'affaire n° 2727 fait valoir qu'elle a, en tant que mère de huit enfants, dont sept sont mineurs d'âge, intérêt à l'annulation de la disposition entreprise, qui peut mettre en danger la santé mentale et physique des mineurs.

A.2.2. L'a.s.b.l. Fédération bruxelloise francophone des institutions pour toxicomanes et l'a.s.b.l. Fédération wallonne des institutions pour toxicomanes ont pour objet social « de faire connaître et reconnaître la nécessité et l'existence de structures de prévention, d'aide et de soins spécifiques pour toxicomanes et pour les personnes concernées par les assuétudes prises au sens large du terme » et entendent « être un interlocuteur privilégié des pouvoirs publics et des médias dans l'élaboration d'une politique de santé et de recherche scientifique dans le champ de la toxicomanie prise au sens large du terme ». Elles estiment qu'il existe un lien suffisant entre cet objet social et la disposition légale visée par le recours. Elles font également valoir que c'est à tort qu'elles n'ont pas été associées au débat parlementaire qui a précédé la modification législative entreprise.

A.2.3. L'a.s.b.l. Infor-Drogues a pour objet d'ouvrir des centres ayant pour tâches d'accueillir des jeunes en quête d'information, d'aider les jeunes en difficulté et d'organiser, si nécessaire, des consultations de divers types. Elle vise également à promouvoir l'adaptation de la législation. A l'appui de son intérêt, elle fait valoir que la disposition entreprise la met dans une situation inextricable du fait qu'elle ne permet pas, vu le caractère vague des termes employés, de fournir des informations fiables à l'adresse des jeunes au sujet de la drogue.

A.2.4. L'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme a pour objet « de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité ». Son objet social serait directement mis en cause dès lors que la disposition attaquée, vu le caractère vague des termes employés, viole les garanties fondamentales de l'Etat de droit, comme l'égalité devant la loi, la sécurité juridique et le caractère non arbitraire des poursuites judiciaires.

A.2.5. L'a.s.b.l. Prospective Jeunesse, enfin, a pour objet d'informer et de sensibiliser un large public aux réalités des jeunes et se préoccupe spécialement des problèmes liés aux assuétudes. Elle estime que la disposition entreprise fait usage de notions tellement floues qu'elles empêchent d'informer correctement à propos de la drogue.

A.2.6. Le Conseil des ministres fait valoir que la requérante dans l'affaire n° 2727 n'a pas intérêt à agir parce qu'elle ne démontre pas qu'elle pourrait être affectée directement et défavorablement par la disposition entreprise, qui concerne uniquement la consommation de cannabis par des majeurs et n'a pas nécessairement des effets préjudiciables pour ses enfants.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 2850 ne justifieraient pas davantage de l'intérêt requis, dès lors que la disposition entreprise ne porte pas atteinte à leur objet social.

Quant au fond

A.3. Les deux requêtes tendent à l'annulation totale ou partielle de l'article 16 de la loi du 3 mai 2003 modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques.

A.4.1. Le moyen unique dans l'affaire n° 2727 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les conventions internationales qui lient la Belgique et en particulier avec l'article 33 de la Convention relative aux droits de l'enfant. La détention d'une petite quantité, non précisée, de cannabis par des majeurs qui ne causent pas de nuisances publiques et dont la consommation n'est pas problématique, ne peut plus, selon la disposition entreprise, être rapportée au ministère public. Il est de ce fait créé une distinction injustifiée par rapport à des comportements comparables, comme l'ébriété publique, les jeux de hasard interdits, l'excès de vitesse etc., pour lesquels l'obligation de déclaration au parquet reste pleinement applicable et qui ne peuvent bénéficier d'un tel régime de faveur.

A.4.2. Selon le Conseil des ministres, les infractions citées par la requérante pour conclure au caractère discriminatoire de la disposition entreprise ne sont pas comparables aux infractions dont il s'agit dans la disposition entreprise et, quoi qu'il en soit, l'on ne peut déduire une discrimination du traitement pénal différent d'infractions.

Contrairement à ce que soutient la requérante, il existe bel et bien une justification raisonnable à la différence de traitement qu'elle dénonce. Le législateur a pris en compte les prescriptions de droit international concernant la répression des infractions, la détermination de la peine et l'exécution de la peine en matière de détention de drogue à usage personnel. L'avantage de l'enregistrement de la consommation de cannabis au lieu d'une approche pénale est de permettre de guider les intéressés vers un traitement curatif assorti d'une série de mesures d'accompagnement.

Pour ce qui est de la référence aux conventions internationales, le Conseil des ministres observe qu'il n'est, concrètement, fait référence qu'à la Convention relative aux droits de l'enfant, au regard de laquelle la Cour ne peut exercer directement son contrôle, et qui ne peut en tout état de cause pas être méconnue, dès lors que la disposition entreprise concerne uniquement les majeurs.

A.5.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2850 prennent un premier moyen, composé de quatre branches, de la violation des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le principe de légalité en matière pénale, qui est garanti par les dispositions visées au moyen, implique que la loi pénale soit formulée de manière à ce que chacun, au moment où il adopte un comportement, puisse savoir si ce comportement est punissable. Une délégation au pouvoir exécutif n'est permise qu'à la stricte condition que la loi fixe les principes essentiels applicables en la matière.

La disposition entreprise porte en premier lieu atteinte à ce principe, étant donné qu'elle porte sur la « constatation de détention, par un majeur, d'une quantité de cannabis à des fins d'usage personnel », sans préciser cette quantité. La précision qui a été apportée par la directive ministérielle du 16 mai 2003 ne trouve aucun appui dans la loi et contient des contradictions internes.

La disposition entreprise porte également atteinte au principe de légalité en matière pénale en recourant à la notion de « nuisances publiques ». La référence à la Convention des Nations Unies du 20 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes et à l'article 135, § 2, 7°, de la Nouvelle loi communale implique que cette notion est conçue de manière si large qu'il n'y a plus de comportements qui n'entrent pas dans le champ d'application de la notion de « nuisances publiques ». Enfin, la disposition entreprise est également défectueuse en tant qu'elle fait dépendre la pénalisation de l'« usage problématique » ou non. Le constat de cet usage problématique au moyen de tests standardisés, réglé par l'arrêté royal du 16 mai 2003, n'est pas une méthode pertinente pour dépister la consommation de drogue.

A.5.2. Avant de commenter le premier moyen, le Conseil des ministres critique le fait que les parties requérantes dans l'affaire n° 2850 ne demandent pas l'annulation totale de la disposition entreprise, mais uniquement une annulation partielle. Une telle annulation partielle aurait pour effet que la disposition entreprise soit formulée de manière à ce qu'il y ait une impunité totale pour la détention d'une quantité de cannabis à des fins d'usage personnel, ce qui serait fondamentalement contraire aux intentions du législateur, mais c'est apparemment le but poursuivi par les parties requérantes.

S'agissant du premier moyen, le Conseil des ministres souligne que la disposition entreprise ne doit pas être examinée en tant que telle, mais en combinaison avec les dispositions d'exécution du 16 mai 2003.

Le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas qu'une délégation soit accordée au pouvoir exécutif, à condition que l'habilitation soit définie de façon suffisamment claire et que les principes fondamentaux soient fixés dans une loi. En outre, l'article 151 de la Constitution donne au ministre compétent la possibilité d'édicter des directives obligatoires en ce qui concerne la politique répressive.

Selon le Conseil des ministres, la disposition entreprise satisfait aux conditions émises par le principe de légalité en matière pénale. Ce qu'il y a lieu d'entendre par « quantité de cannabis à des fins d'usage personnel » découle de la lecture combinée de la disposition entreprise et de la directive ministérielle du 16 mai 2003. Pour définir la notion de « nuisances publiques », il est fait référence à l'article 135, § 2, 7°, de la Nouvelle loi communale et à l'article 3.5.g de la Convention des Nations Unies du 20 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, qui doivent être lus en combinaison.

S'agissant de la quatrième branche du premier moyen, le Conseil des ministres estime que la notion d'« usage problématique » est définie de manière suffisamment claire dans la loi. La critique des parties requérantes relative à la mise en œuvre d'un certain nombre d'analyses pour apprécier l'usage problématique est dirigée contre l'arrêté royal du 16 mai 2003, que la Cour ne peut examiner.

A.6.1. Le deuxième moyen dénonce la violation des articles 22 et 23, alinéa 3, 5°, de la Constitution, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Sur la base de la disposition entreprise, en cas de constatation de détention, par un majeur, d'une quantité de cannabis à des fins d'usage personnel, la police ne procède à l'enregistrement que si cette détention ne s'accompagne pas de nuisances publiques ou d'un usage problématique. Dans ces circonstances, la consommation de cannabis relève donc de la sphère privée et le consommateur de drogue jouit de la protection offerte par les conventions relatives aux droits de l'homme. Le fait que le législateur emploie des notions vagues et équivoques ne satisfait pas à l'exigence selon laquelle la loi doit prévoir les cas où une ingérence dans la vie privée des justiciables est admise. La loi porte ainsi également atteinte à l'épanouissement culturel et social.

A.6.2. Le Conseil des ministres estime que le législateur, en adoptant la disposition entreprise, a recherché un équilibre entre, d'une part, la volonté de traiter spécifiquement certaines formes de consommation de drogue sur le plan pénal et, d'autre part, la volonté d'offrir une protection suffisante contre le fléau de la drogue, en particulier à l'égard des mineurs.

La prétendue atteinte à la vie privée que les parties requérantes critiquent n'est pas le résultat de la disposition entreprise, mais bien des dispositions qui sanctionnent la détention de drogue. Par ailleurs, cette incrimination satisfait aux exigences émises par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Enfin, le Conseil des ministres estime que la disposition entreprise est conforme aux articles 22 et 23, alinéa 3, 5°, de la Constitution, parce qu'elle tend à protéger la dignité humaine, tant celle des consommateurs de drogue que celle des personnes de leur entourage. La critique des parties requérantes selon laquelle la disposition entreprise porte atteinte au droit à l'épanouissement culturel et social ne peut être admise, dès lors que la consommation de drogue est aux antipodes de l'idéal que la société doit tenter d'offrir à ses membres.

A.7.1. Dans le troisième moyen, les parties requérantes font valoir que la disposition entreprise viole l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, en ce que, du fait du caractère vague des termes qui y sont employés, elle ne permet pas d'informer avec exactitude les intéressés quant aux effets juridiques de leurs comportements, de sorte qu'elle porte atteinte au droit constitutionnel à l'aide juridique.

A.7.2. Dans sa réponse, le Conseil des ministres fait référence à l'exposé concernant le premier moyen, dans lequel il a démontré que la disposition entreprise est formulée de façon suffisamment précise et ne porte pas atteinte au principe de légalité en matière pénale.

A.8.1. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La disposition entreprise établit une discrimination entre deux catégories de justiciables majeurs d'âge qui détiennent une quantité de cannabis à des fins d'usage personnel selon que cette détention s'accompagne de nuisances publiques ou d'un usage problématique, dès lors que, dans le premier cas, les peines sont plus sévères que dans le second cas, sans que cette différence de traitement soit raisonnablement justifiée.

La disposition entreprise établit également une discrimination entre deux catégories de justiciables majeurs qui détiennent une quantité de cannabis à des fins d'usage personnel, d'une part, selon que l'usage est problématique ou s'accompagne de nuisances publiques et, d'autre part, selon que tel n'est pas le cas, en ce que, dans la première hypothèse, il peut être procédé à des poursuites, alors que ce n'est pas le cas dans la seconde hypothèse. Cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée, du fait qu'elle est fondée sur des notions vagues qui conduisent à une confusion totale entre les aspects juridiques et médicaux de la consommation de drogue.

Dans leur mémoire, les parties requérantes ajoutent une troisième branche au quatrième moyen, qui est dirigée contre la disposition entreprise lue en combinaison avec la directive du 16 mai 2003.

Elles y critiquent le fait que la directive établit une différence de traitement supplémentaire en prévoyant que lorsqu'il est satisfait aux conditions de l'article 11 de la loi du 3 mai 2003, il est néanmoins dressé un procès-verbal lorsque l'infraction est constatée dans un arrondissement où l'auteur de l'infraction n'est pas domicilié.

La loi établit dès lors une distinction qui n'est pas fondée sur un critère pertinent, dès lors que le domicile de l'intéressé ne peut être déterminant pour le poursuivre ou non pour détention de cannabis.

A.8.2. Le Conseil des ministres soutient en ordre principal que le moyen n'est pas recevable, au motif que la différence de traitement dénoncée se situe au niveau des peines et concerne dès lors des règles qui ne sont pas soumises au contrôle de la Cour.

Subsidiairement, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement entre les consommateurs de drogue, selon que leur usage est problématique ou cause des nuisances publiques, est justifiée du fait que la perturbation de l'ordre public est une circonstance aggravante. Le fait de prendre en considération la perturbation de l'ordre public vise avant tout à protéger les mineurs.

La différence entre les consommateurs de drogue selon qu'un procès-verbal peut être dressé ou selon qu'il peut uniquement être procédé à un enregistrement est également fondée sur un critère de distinction objectif, en ce que le législateur entend mener, à l'égard des consommateurs de cannabis majeurs qui ne sont pas des « sujets à usage problématique » et ne causent pas de nuisances publiques, une politique de tolérance.

- B -

Quant à la recevabilité

B.1.1. Le Conseil des ministres estime que le recours introduit par la première partie requérante dans l'affaire n° 2850 est irrecevable, au motif qu'il ne serait pas satisfait aux conditions émises par la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations. A l'égard de toutes les parties requérantes dans cette affaire, le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours, parce que la décision de l'organe compétent d'introduire le recours auprès de la Cour n'indiquerait pas de manière suffisamment précise l'objet du recours.

B.1.2. Les pièces produites par l'a.s.b.l. Fédération bruxelloise des institutions pour toxicomanes font apparaître que le conseil d'administration a d'abord soumis à l'assemblée générale la décision d'introduire un recours.

Après approbation à l'unanimité de cette proposition par l'assemblée générale, dont font également partie tous les membres du conseil d'administration, le conseil d'administration prend acte de cette décision et désigne un avocat. Cette façon de procéder ne porte pas atteinte à la validité du recours introduit, dès lors qu'il apparaît également que le conseil d'administration a pris la décision conformément aux statuts.

B.1.3. Les pièces introduites auprès de la Cour par toutes les parties requérantes font apparaître que la décision d'ester en justice indique de façon suffisamment précise l'objet du recours en annulation.

B.1.4. Les exceptions sont rejetées.

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste également l'intérêt de toutes les parties requérantes.

B.2.2. L'article 16 entrepris de la loi du 3 mai 2003 modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques insère un article 11 dans la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des

substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes, qui énonce :

« § 1er. Par dérogation à l'article 40 de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992, en cas de constatation de détention, par un majeur, d'une quantité de cannabis à des fins d'usage personnel, qui n'est pas accompagné de nuisances publiques ou d'usage problématique, il ne sera procédé qu'à un enregistrement policier.

§ 2. On entend par usage problématique : un usage qui s'accompagne d'un degré de dépendance qui ne permet plus à l'utilisateur de contrôler son usage, et qui s'exprime par des symptômes psychiques ou physiques.

§ 3. On entend par nuisances publiques : les nuisances publiques visées à l'article 135, § 2, 7°, de la nouvelle loi communale. Conformément à l'article 3.5.g de la Convention de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, est considérée comme une nuisance publique, la détention de cannabis commise dans une institution pénitentiaire, dans un établissement scolaire ou dans les locaux d'un service social, ainsi que dans leur voisinage immédiat ou dans d'autres lieux fréquentés par des mineurs d'âge à des fins scolaires, sportives ou sociales. »

B.2.3. Les travaux préparatoires de la disposition en cause font apparaître que le législateur entend diminuer la consommation de drogue et protéger les consommateurs de drogue.

Dans les travaux préparatoires, il a aussi été considéré que, bien qu'il soit constaté que toute consommation de drogue, et donc également la consommation de cannabis, peut nuire à l'utilisateur et à son entourage, des peines d'emprisonnement doivent être considérées comme le remède ultime pour réprimer la consommation de cannabis et il convient en premier lieu de choisir la voie de l'assistance (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-1888/001, pp. 4 et 5).

Aux termes de l'article 2^{ter} de la loi du 24 février 1921, inséré par la loi du 4 avril 2003, la détention, par un majeur, de cannabis à des fins d'usage personnel reste punissable. En vertu de la disposition entreprise, il n'est toutefois pas dressé procès-verbal, mais la police procède uniquement à un enregistrement en cas de constatation de détention, par un majeur, d'une quantité de cannabis à des fins d'usage personnel, qui n'est pas accompagnée de nuisances publiques ou d'un usage problématique. Du fait que la détention de cannabis reste

toutefois punissable, il est dès lors mené une politique de tolérance à l'égard des consommateurs majeurs qui satisfont aux conditions précitées.

B.2.4. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.2.5. La requérante dans l'affaire n° 2727 fait valoir qu'elle justifie, en tant que parent d'enfants majeurs et mineurs, d'un intérêt à l'annulation de la disposition entreprise, qui compromettrait la santé mentale ou physique des jeunes.

B.2.6. Les première, deuxième, troisième et cinquième parties requérantes dans l'affaire n° 2850 sont des associations sans but lucratif qui ont pour objet l'assistance ou l'information en matière de drogue. La quatrième partie requérante, l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme, a pour objet « de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité ».

B.3.1. Les parties requérantes reprochent à la disposition entreprise, eu égard au caractère vague et ambigu de sa formulation, soit d'empêcher de fournir une information fiable concernant la consommation de drogue, soit de méconnaître des principes constitutionnels fondamentaux ou des dispositions conventionnelles.

B.3.2. Dès lors que l'examen de l'intérêt des parties requérantes est lié à la portée qu'il convient de donner à la disposition entreprise, cet examen se confond avec celui du fond de l'affaire.

Quant au fond

B.4.1. Les parties requérantes reprochent à la disposition entreprise de violer le principe de légalité en matière pénale, le principe d'égalité et de non-discrimination, le droit au respect de la vie privée et le droit à l'aide juridique, garantis par la Constitution et par des conventions internationales.

B.4.2. En vertu de l'article 2^{ter} de la loi du 24 février 1921, la détention, par un majeur, de cannabis à des fins d'usage personnel reste punissable. Toutefois, lorsque la détention à des fins d'usage personnel n'est pas problématique et ne cause pas de nuisances publiques, la police ne procède qu'à un enregistrement et ne dresse donc pas procès-verbal, de sorte que le ministère public n'est pas informé.

La disposition entreprise concerne dès lors l'ensemble des règles de droit relatives à la recherche, à la poursuite et au jugement de personnes qui sont soupçonnées d'avoir commis un fait punissable.

B.5.1. L'article 12 de la Constitution dispose :

« La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

[...] ».

L'article 14 de la Constitution dispose :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. »

L'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques disposent :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. [...] »

B.5.2. En vertu de l'article 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, modifié par la loi spéciale du 9 mars 2003, la Cour est compétente pour annuler des normes législatives pour cause de violation des articles du titre II « Des Belges et de leurs droits » et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

Toutefois, lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à une ou plusieurs des dispositions constitutionnelles précitées, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles en cause. Par ailleurs, la violation d'un droit fondamental constitue *ipso facto* une violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

Il s'ensuit que, lorsqu'est alléguée la violation d'une disposition du titre II ou des articles 170, 172 ou 191 de la Constitution, la Cour tient compte, dans son examen, des dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues.

B.5.3. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et dans quelle forme des poursuites pénales sont possibles, d'autre part, d'adopter une loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

B.5.4. Il découle également des articles 12 et 14 de la Constitution, ainsi que de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est punissable ou non.

B.5.5. Dans les travaux préparatoires de la disposition entreprise, le législateur souligne que cette disposition doit être lue en combinaison avec l'arrêté royal du 16 mai 2003 « modifiant l'arrêté royal du 31 décembre 1930 concernant le trafic des substances soporifiques et stupéfiantes, et l'arrêté royal du 22 janvier 1998 réglementant certaines substances psychotropes, en vue d'y insérer des dispositions relatives à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique, et modifiant l'arrêté royal du 26 octobre 1993 fixant des mesures afin d'empêcher le détournement de certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes » et avec la directive ministérielle du 16 mai 2003 « relative à la politique des poursuites en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-1888/001 et DOC 50-1889/001, p. 10).

B.5.6. Le principe de légalité en matière pénale ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de la poursuite, spécialement depuis la loi du 4 mars 1997, qui a introduit dans le Code judiciaire l'article 143*bis* déterminant la compétence du collège des procureurs généraux en matière de politique criminelle, et depuis l'adoption de l'article 151 de la Constitution, qui a consacré le « droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite ». Il est cependant requis que la loi ne méconnaisse pas les exigences particulières de précision, de clarté et de prévisibilité auxquelles doivent satisfaire les lois en matière pénale. En l'espèce, cette exigence s'impose d'autant plus que la disposition entreprise déroge à plusieurs égards aux règles générales du droit répressif, notamment pour ce qui est de la compétence du ministère public et de l'obligation de déclaration des services de police en cas de constatation d'infractions.

B.6.1. La critique des parties requérantes est dirigée en premier lieu contre le fait que la décision de ne pas poursuivre en cas de détention de cannabis par un majeur implique qu'il s'agisse de la détention d'une « quantité à des fins d'usage personnel ».

B.6.2. Le législateur a estimé qu'il n'y avait pas lieu de fixer exactement dans la loi combien de grammes de cannabis l'on pouvait détenir (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-1888/004, pp. 237, 301 et 316; *Doc. parl.*, Sénat, n° 2-1475/3, p. 17). La directive ministérielle du 16 mai 2003 dispose que, par quantité relevant de l'usage personnel, l'on entend « la détention d'une quantité de cannabis qui peut être consommée en une seule fois ou, au maximum, en 24 heures » et ajoute : « Compte tenu des multiples variétés de produits et des variantes importantes de concentration de THC dans le cannabis, le Gouvernement a choisi de ne pas fixer de limite définie en fonction d'un poids maximum. A défaut d'indices de vente ou de trafic, la détention d'une quantité de cannabis ne dépassant pas le seuil de 3 (trois) grammes doit être considérée comme relevant de l'usage personnel ».

Toujours selon la directive, les termes « détention de cannabis » portent tant sur la détention effective que sur la culture de plants femelles de cannabis. Par culture de plants de cannabis pour l'usage personnel, l'on entend « la détention d'une quantité de plants femelles de cannabis qui ne peut mener à une production qui dépasse les nécessités d'une

consommation personnelle, soit au maximum une plante (et donc pas une graine, une plante en culture et une récoltée) ».

B.6.3. Lorsque la loi dispose que la détention d'une quantité de cannabis à des fins d'usage personnel, malgré son caractère punissable, n'est, sous certaines conditions, pas dénoncée au parquet, mais uniquement enregistrée par la police, il s'impose que cette quantité soit clairement déterminée. Ce n'est qu'ainsi que les policiers peuvent disposer d'un critère objectif pour déterminer s'ils doivent ou non dresser procès-verbal.

B.6.4. Bien qu'il soit admissible en soi que le soin de déterminer cette quantité soit laissé au pouvoir exécutif, la mission que le législateur lui confie à cette fin doit imposer de façon univoque de déterminer une quantité clairement définie.

En tant que la disposition entreprise ne satisfait pas à ces exigences et permet, ainsi qu'il ressort de la directive du 16 mai 2003, que la détention d'une quantité de cannabis à des fins d'usage personnel soit notamment déterminée sur la base d'éléments subjectifs, celle-ci n'a pas un contenu normatif suffisamment précis pour être conforme au principe de légalité en matière pénale.

B.7.1. La critique des parties requérantes relative au caractère vague de la disposition entreprise porte également sur le fait qu'il n'est pas dressé procès-verbal, mais procédé à un enregistrement policier anonyme lorsque la détention de cannabis par un majeur n'est pas accompagnée d'un « usage problématique ».

B.7.2. Selon le texte néerlandais de la disposition entreprise, par « usage problématique », l'on entend « gebruik dat gepaard gaat met een graad van verslaving die de gebruiker niet langer de mogelijkheid biedt zijn gebruik te controleren en dat zich uit door psychische en lichamelijke symptomen ». Le texte français mentionne « un usage qui s'accompagne d'un degré de dépendance qui ne permet plus à l'utilisateur de contrôler son usage, et qui s'exprime par des symptômes psychiques ou physiques ».

Etant donné que la version néerlandaise exige des « psychische *en* lichamelijke symptomen » et que la version française exige des « symptômes psychiques *ou* physiques », cette disposition est ambiguë.

B.7.3. Il ressort de la formulation de la disposition entreprise que le comportement problématique n'est pas mesuré en fonction de l'influence que l'intéressé a sur son entourage, mais qu'il est uniquement fait référence à son état personnel. Elle exige dès lors que les policiers apprécient la situation psychologique, médicale et sociale du consommateur de cannabis, afin de décider s'ils doivent ou non dresser procès-verbal et s'il pourra par conséquent être poursuivi ou non. Le pouvoir d'interprétation qui est ainsi laissé aux verbalisants, est une source d'insécurité juridique et n'est pas conforme au principe de légalité en matière pénale.

B.8.1. Enfin, les parties requérantes critiquent aussi le fait que la détention d'une quantité de cannabis à des fins d'usage personnel par un majeur est tolérée pour autant qu'elle ne s'accompagne pas de « nuisances publiques ».

B.8.2. Selon la disposition entreprise, par « nuisances publiques », l'on entend :

« les nuisances publiques visées à l'article 135, § 2, 7°, de la Nouvelle loi communale. Conformément à l'article 3.5.g de la Convention [des Nations Unies du 20 décembre] 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, est considéré comme une nuisance publique, la détention de cannabis dans une institution pénitentiaire, dans un établissement scolaire ou dans les locaux d'un service social, ainsi que dans leur voisinage immédiat ou dans d'autres lieux fréquentés par des mineurs d'âge à des fins scolaires, sportives ou sociales ».

B.8.3. La disposition entreprise définit la notion de nuisances publiques par référence à deux normes différentes. Quant à la référence à l'article 135, § 2, 7°, de la Nouvelle loi communale, il convient d'observer que cette disposition prévoit que sera confiée « à la vigilance et à l'autorité des communes : [...] la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme de dérangement public » et ne définit donc pas cette notion.

La thèse du Conseil des ministres selon laquelle la référence à la Nouvelle loi communale ne doit pas être lue isolément, mais en combinaison avec la référence à la Convention des Nations Unies du 20 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes ne peut être suivie. Dans cette hypothèse, la référence à la Nouvelle loi

communale n'ajouterait rien à la disposition entreprise, ce qui peut difficilement être compris comme ayant été l'intention du législateur.

B.8.4. Pour ce qui est de la référence à la Convention des Nations Unies du 20 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, il convient d'observer que la loi donne à tort l'impression que la Convention définirait la notion de « nuisances publiques » comme cette définition figure actuellement à l'article 11, § 3, de la loi du 24 février 1921, modifié par la disposition entreprise. Tel n'est cependant pas le cas, dès lors que la Convention des Nations Unies du 20 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes invite les parties à la Convention, à l'article 3.5.g, à veiller à ce que les instances judiciaires et d'autres autorités compétentes puissent tenir compte de certaines circonstances aggravantes en cas de détention de drogues dans un but de lucre. La notion de « nuisances publiques » n'apparaît donc pas dans la Convention.

B.8.5. La définition de « nuisances publiques » dans la loi fait en premier lieu référence à la détention de cannabis dans certains bâtiments ou dans leur voisinage immédiat. A cet égard, il est difficile de concevoir ce qu'il y a lieu d'entendre par « les locaux d'un service social » ou par « voisinage immédiat ».

En outre, la détention de cannabis est censée causer des nuisances publiques dans les « lieux fréquentés par des mineurs d'âge à des fins scolaires, sportives ou sociales ». Cette définition de nuisances publiques est tellement large qu'il convient de dresser procès-verbal pour toute consommation de cannabis par un majeur, à un endroit qui est accessible aux mineurs. Bien que cette interprétation ait été défendue par le ministre de la Justice et soit également celle de la directive du 16 mai 2003, elle a été contredite par le ministre de la Santé publique, selon lequel la présence de mineurs n'implique pas en soi des nuisances (*Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, n° 2-1475/3, pp. 31 et 32).

B.8.6. Il résulte de ce qui précède que la notion de « nuisances publiques », de par son caractère ambigu, ne satisfait pas aux exigences du principe de légalité en matière pénale.

B.9. Dès lors qu'il apparaît que plusieurs notions utilisées dans la disposition entreprise sont à ce point vagues et imprécises qu'il est impossible d'en déterminer la portée exacte, cette disposition ne satisfait pas aux exigences du principe de légalité en matière pénale, et il convient de l'annuler.

B.10. Les autres moyens ne pouvant conduire à une annulation plus ample, il n'y a pas lieu de les examiner.

B.11. Afin d'éviter de priver d'un moyen de défense les personnes qui auraient fait l'objet d'un procès-verbal dénoncé au parquet en violation de la disposition annulée, les effets de celle-ci doivent, en application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, être maintenus jusqu'à la date de la publication du présent arrêt au *Moniteur belge*.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 16 de la loi du 3 mai 2003 modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes et antiseptiques;

- maintient les effets de la disposition annulée jusqu'à la date de la publication du présent arrêt au *Moniteur belge*.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 20 octobre 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts