



MÉMOIRE

Projet de loi n^o 64

Loi sur l'immatriculation des armes à feu

Présenté à la

Commission des institutions
du Gouvernement du Québec

Le 7 avril 2016

Par Mme Helen Dion
Présidente de
L'Association des directeurs de police du Québec et
Directeur du Service de police de Repentigny

Accompagnée de

M. Jean-Pierre Larose
Adjoint au directeur général
Association des directeurs de police du Québec

Préambule

Permettez-nous de remercier le Ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, de la Sécurité publique et responsable de la région de Montréal et les membres de la Commission des institutions pour cette invitation à participer aux consultations portant sur le projet de loi n° 64, Loi sur l'immatriculation des armes à feu.

L'Association des directeurs de police du Québec est un organisme à but non lucratif et est incorporée en vertu de la Loi des Compagnies depuis 1937.

Notre mission première consiste à « représenter les dirigeants policiers et leurs partenaires afin de contribuer à l'amélioration de la sécurité des citoyens du Québec ».

Nous comptons dans nos rangs, l'ensemble des dirigeants policiers du Québec, soit ceux : des vingt-neuf (29) corps de police municipaux de niveaux de service 1 à 5, de la Sûreté du Québec, de la Gendarmerie royale du Canada, de certains corps policiers autochtones, des chemins de fer Canadien Pacifique et Canadien National. L'ADPQ compte également parmi ses membres, plusieurs organismes d'application de la loi ou liés à la sécurité du public au Québec, tant des secteurs public, parapublic que privé.

Précisons que notre Mémoire représente la position de l'ensemble des corps de police municipaux du Québec, à l'exception du Service de police de la Ville de Montréal et de la Sûreté du Québec, qui se sont déjà prévalus de l'opportunité de formuler leurs propres commentaires et recommandations devant cette Commission.

Nous désirons aussi remercier l'Assemblée nationale et ses membres qui ont, dès le départ, unanimement supporté l'opinion de maintenir un Registre national des armes à feu et d'avoir par la suite défendu l'option d'en créer une version québécoise. Nous sommes par ailleurs très sensibles aux craintes manifestées par certains groupes d'opposants, aux enjeux financiers que le projet puisse représenter et à certains doutes émis occasionnellement sur son utilité réelle.

Notre propos consistera donc à jeter un éclairage sur l'utilité réelle du fichier d'immatriculation et à préciser certains besoins « pratiques » qui amélioreraient, selon nous, son efficacité au quotidien. **D'emblée, légiférer sur l'immatriculation des armes à feu (AAF) fournit un outil supplémentaire aux corps policiers québécois afin de les aider à veiller à la sécurité de leur communauté et à celle de leurs policiers-policieuses.**

Considérations

Sociales :

L'ensemble des études pointe dans la même direction, soit une relation positive entre les taux de possession et le taux de suicides commis par AAF. Plusieurs études rapportent que la seule présence d'AAF dans un domicile augmente le risque de suicide de ses occupants ainsi que le risque de décéder d'un homicide (Gagné, 2008, p. 10).

Dans le cas des suicides, la présence d'une AAF jouerait sur deux éléments :

1. l'augmentation des chances qu'une personne passe à l'acte puisqu'un moyen est mis à sa disposition et
2. la tentative aurait plus de chance de réussir, augmentant ainsi le « taux de succès » des tentatives de suicide.

Dans ce contexte, les hommes seraient plus à risque de commettre un suicide et les femmes d'être victime d'un homicide conjugal par AAF¹.

Comme mentionné précédemment, les recherches ont démontré que l'instauration du registre en tant que mesure de la Loi sur les armes à feu, a fait diminuer le nombre d'homicides et de suicides, et cela sans déplacement tactique. Tout l'aspect entourant la délivrance d'un permis de possession et d'acquisition (PPA) d'AAF a eu un effet considérable sur la donnée.

Mais l'Institut national de santé publique du Québec précise, dans son rapport sur les impacts de l'abolition du registre des AAF (INSPQ, 2010), que les permis de possession et d'acquisition des AAF **et l'enregistrement des AAF** sont des mesures complémentaires et intimement liées pour réduire la fréquence des incidents mettant en cause des AAF ainsi que leur gravité. Ces deux mesures permettent :

1. de relier chaque arme à son propriétaire, incitant ce dernier (en considérant qu'il soit de bonne foi) à se conformer aux règlements régissant la vente, l'achat, l'entreposage, le prêt et le transport ou le don d'une AAF, car il pourra toujours être retracé si une négligence ou une situation malheureuse survient;
2. aux policiers d'exécuter de manière précise des ordonnances de la cour telles que l'interdiction de détenir des armes pour une personne;
3. d'identifier le détenteur d'une arme si celle-ci est retrouvée ou mal entreposée;
4. de limiter la diversion des armes vers le marché illégal.

¹ Ministère de la Santé et des Services sociaux (2012), *Rapport du Comité d'experts sur les homicides intrafamiliaux remis au Ministre de la Santé et des Services sociaux et Ministre responsable des aînés*, Gouvernement du Québec

De plus, les recherches de Blais, Gagné, Linteau (2011) indiquent que, selon le concept de l'accessibilité, l'enregistrement des AAF réduit les chances qu'une arme converge vers le marché criminel. Un registre permet une plus grande responsabilisation des propriétaires d'une AAF à partir de son achat jusqu'au moment où il choisit de s'en départir.

Par conséquent, nous sommes d'avis que les mesures combinées de l'enregistrement des AAF et celles relatives à l'émission des permis de possession et d'acquisition d'AAF, permettent de **réduire certains effets négatifs** (homicide, suicide et accident) liés à la présence d'AAF et facilitent la **traçabilité** de celles-ci face aux personnes susceptibles d'en faire un usage inapproprié.

Législatives :

Au Canada, la possession d'une AAF, de quelque nature, n'est pas un « droit » acquis, ***c'est un privilège***. La possession, l'usage et l'entreposage et transport sont clairement encadrés par la Loi sur les armes à feu. (L.C. 1995, ch. 39)

Pour utiliser et/ou posséder une AAF, tout particulier devra d'abord se procurer un PPA qui peut lui être octroyé si le candidat rencontre certains critères, portant notamment sur ses antécédents criminels, sa santé mentale, son historique de violence et l'absence d'ordonnance d'interdiction. De plus, le candidat aura dû se soumettre préalablement à une formation qualifiante.

Le Code criminel, quant à lui, définit, distingue et interdit les armes à autorisation restreinte et les AAF prohibées à moins de conditions particulières.

Devant de telles contraintes et obligations, il tombe sous le sens commun que des outils de contrôle adéquats puissent être à la portée des agences d'application de la loi. Ce qui n'est pas le cas dans l'état actuel des choses pour les AAF sans restriction.

Les forces policières disposent présentement d'un registre canadien qui répertorie notamment les détenteurs de PPA d'AAF et l'inventaire présumé des AAF à autorisation restreinte et des AAF prohibées enregistrées à leur nom. Malheureusement, le volet concernant les armes longues ou de chasse (aussi appelées AAF sans restriction) a été abandonné suite à l'adoption du projet de loi C-19- loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu. L'Association canadienne des chefs de police (ACCP) avait déposé un mémoire à la Chambre des communes en 2011, afin que soit maintenu le registre canadien des armes à feu sans restriction. L'ACCP considérait que le registre des armes d'épaule est une question de sécurité publique à la lumière de notre responsabilité d'assurer la sécurité de nos collectivités, de nos agents et de nos citoyens².

² Comité permanent de la sécurité publique et nationale, Projet de loi C-19 – loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu, ACCP (17 novembre 2011)

Utilitaires :

Le Québec compte 495 414 PPA dont 420 737 de ces titulaires l'étaient pour des AAF sans restriction. De plus, nous comptons 1 654 239 AAF sans restriction, soit 94 % de toutes les AAF de la province, dont nous avons perdu la trace lorsque la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a détruit définitivement les données du Québec, sur ordre de la cour, le 10 avril 2015. Une autre donnée préoccupante démontre qu'avant l'abolition du registre des armes d'épaule, il y aurait eu environ 106 000 transactions d'AAF sans restriction par année. Depuis, la modification de la Loi sur les armes à feu en 2012, les armes d'épaule ne sont pas inscrites à un registre permettant d'en connaître l'existence.

Conséquemment, l'absence de ces informations peut avoir une influence en rendant les interventions policières plus complexes quant à l'aspect préventif de certaines enquêtes et d'opérations quotidiennes. Notamment, la connaissance d'une possible présence d'AAF s'avère une information cruciale pour l'évaluation de la menace dans les opérations à haut risque (filet 2), lors de perquisitions, de la réponse à certains appels tels que ceux impliquant des conflits conjugaux, tentative de suicide, état mental perturbé (code E425 du Module d'information policière). Aussi, cette information facilite le travail des policiers lors :

- d'une saisie sans mandat à des fins préventives d'AAF (art. 117.04 C. Cr.) lorsque la situation suscite des risques pour la sécurité de cette personne ou celle d'autrui;
- de l'exécution d'ordonnances d'interdiction obligatoires en vertu de l'article 109 du Code criminel, lorsqu'une personne est déclarée coupable d'un crime rattaché à cet article;
- de l'exécution d'ordonnances d'interdiction discrétionnaires, lorsqu'un individu a été déclaré coupable conformément à l'article 110 du Code criminel, des crimes assujettis à cet article.

Dans le cadre d'enquête sur un crime perpétré à l'aide d'une AAF dont l'arme est retrouvée sur la scène, s'il s'agit d'une arme à feu sans restriction, il nous est impossible d'établir une chaîne de possession de celle-ci. Nous concédons que ce ne sont pas toutes les AAF qui seront enregistrés au fichier d'immatriculation où que son dernier propriétaire n'est peut-être nécessairement impliqué dans le crime. Cependant le fichier d'immatriculation permettrait aux enquêteurs d'avoir un point de départ pour aider à découvrir l'auteur du crime.

Le registre canadien des armes à feu est régulièrement consulté par les policiers, que ce soit par le biais d'une requête au Registre des armes à feu en direct (RCAFED), ou en communiquant avec le contrôleur des AAF de la Sûreté du Québec pour s'enquérir si un individu possède une ou des AAF. Présentement, les requêtes au RCAFED permettent de rechercher (par nom, adresse, n° de série, n° de permis, n° de certificat, n° de téléphone et par interrogation spéciale), si un individu possède un PPA et si des AAF à autorisation restreinte sont enregistrées à son nom. **En 2015, les corps policiers québécois ont effectué, en moyenne par jour, 905 requêtes dans le RCAFED.**

La constitution d'un fichier d'immatriculation pour les AAF sans restriction représente un atout préventif très important pour la sécurité des citoyens et celle des policiers qui œuvrent sur le terrain.

L'accessibilité en temps opportun à de telles informations est aussi un élément essentiel à son efficacité et son utilité.

Commentaires spécifiques

Le projet de loi tel que proposé, semble miser sur l'honnêteté des citoyens, sur leur adhésion de bonne foi au processus et, en apparence, sur un mécanisme relativement simple de souscription.

Plusieurs admettront qu'une adhésion volontaire, à distance, via un mécanisme en ligne, se veut convivial et ne nécessite que peu d'énergie, si ce n'est que de la bonne volonté et le désir d'agir en bon citoyen. Pour une majorité de citoyens, cela ne pose aucun problème.

Il est malheureusement évident que cette simplicité apparente d'immatriculation des AAF risque de se complexifier et de nécessiter des mécanismes adéquats de support aux usagers, ne serait-ce que pour l'identification claire de l'arme à être immatriculée. Quant à elles, les mesures à caractère coercitif afin d'en faire respecter l'esprit, nous apparaissent nettement insuffisantes. Les limites principales sont attribuables, en majeure partie, au libellé de l'art. 23 de la Loi sur les armes à feu puisqu'elles n'offrent aucune garantie quant à l'obligation d'un cédant de **s'assurer** que l'acquéreur ait un PPA d'AAF valide. Cette situation crée un impair important et laisse place à des transactions où des AAF se trouveraient entre les mains d'individus qui ne répondraient pas aux critères préalables pour l'obtention dudit permis.

Afin de s'assurer que ce projet de loi atteigne son but, nous recommandons que le Gouvernement du Québec exige, si cela est de sa juridiction, l'obligation du cédant à s'assurer de la validité du PPA de l'acquéreur. À défaut, de faire les représentations nécessaires auprès du Gouvernement du Canada afin de modifier l'article 23.1(1) de la Loi sur les armes à feu pour que le cédant ait **l'obligation** de s'assurer que l'acquéreur soit titulaire d'un PPA valide.

Certains articles du projet nécessitent, à notre avis, des précisions, particulièrement :

Article 1.

« La présente loi a pour objet de déterminer les règles d'immatriculation applicables aux armes à feu. Elle a également pour objet de favoriser, auprès des autorités publiques, la connaissance de leur présence sur le territoire du Québec de façon à appuyer les agents de la paix dans leur travail d'enquête ainsi que lors de leurs interventions. Elle vise également à assurer une exécution efficace des ordonnances des tribunaux interdisant la possession d'armes à feu. »

Commentaire : Nous vous suggérons d'inclure aux objets de la Loi l'aspect « **préventif** » des interventions policières en général, non seulement dans l'application des ordonnances.

Article 2.

« Toute arme à feu présente sur le territoire du Québec doit être immatriculée.

Le premier alinéa ne s'applique pas à l'arme à feu qui est présente sur le territoire du Québec pour une période de 45 jours ou moins ou à l'arme à feu qui est confiée à une entreprise d'armes à feu aux fins de sa réparation, de sa restauration, de son entretien ou de sa modification si le propriétaire de l'arme à feu n'a pas de résidence ou d'établissement au Québec.

Pour l'application de la présente loi, on entend par « entreprise d'armes à feu » toute personne, société ou autre groupement de personnes qui se livre, au Québec, à des activités de fabrication, d'assemblage, d'achat, de vente, de location, d'exposition, de réparation, de restauration, d'entretien, de modification, d'entreposage, de prêt sur gage ou de consignation d'armes à feu. »

Commentaires :

Nous considérons que pour les entreprises d'AAF, au sens de la présente loi, les garanties offertes par l'art. 13 dudit projet de loi, respectent minimalement le principe de traçabilité des armes en leur possession temporaire pour une réparation, restauration, entretien ou modification (voir les commentaires à l'art. 13). Nous comprenons que cet article ajouterait une responsabilité administrative supplémentaire à ce type de commerçant si l'AAF transitait par eux pour les motifs ci-haut mentionnés. Ceci pourrait rendre moins compétitives les entreprises québécoises limitrophes avec l'Ontario et le Nouveau-Brunswick puisqu'elles devraient dédier des ressources à ces enregistrements.

Le délai suggéré de 45 jours laisse, quant à lui, trop de marge de manœuvre à quiconque voulant se soustraire à ses obligations. L'application de la loi deviendrait tout simplement inopérante et

pose un problème important de fiabilité. Si le mécanisme d'inscription est simple et facilement accessible, il n'y a aucune raison de bénéficier d'un tel délai.

De plus, nous réitérons que le Gouvernement du Québec devrait entreprendre, auprès du Gouvernement du Canada, afin de faire modifier l'art. 23.1 (1) de la Loi sur les armes à feu, puisque le marchand n'a pas une obligation claire, lui non plus, de s'assurer que l'acquéreur est en possession d'un PPA valide, lorsqu'il procède à la vente d'une AAF sans restriction.

Article 3.

« Le propriétaire de l'arme à feu doit en demander l'immatriculation au ministre, aux conditions et selon les modalités déterminées par règlement du gouvernement.

La demande d'immatriculation doit être faite dès la prise de possession de l'arme à feu. Toutefois, le propriétaire d'une arme à feu qui s'établit au Québec dispose d'un délai de 45 jours, suivant son établissement, pour en demander l'immatriculation. »

Commentaires : Nous considérons que l'information contenue dans le fichier d'immatriculation devra être fiable et contemporaine pour faciliter la **traçabilité** d'une AAF. Nous désirons également être consultés lors de l'élaboration dudit règlement.

Compte tenu de son caractère d'inscription simple et accessible, nous sommes d'avis que l'immatriculation d'une AAF par un particulier ainsi que pour le non-résident qui viendrait s'établir au Québec, est suffisamment importante pour qu'elle soit effectuée **sans délai**. Puisque nous considérons qu'une AAF a un potentiel létal pouvant menacer la sécurité publique.

Article 4.

« Le ministre procède à l'immatriculation d'une arme à feu par l'inscription, dans le fichier qu'il tient à cette fin, des renseignements prévus par règlement du gouvernement.

L'immatriculation subsiste tant que l'arme à feu et son propriétaire demeurent les mêmes. »

Commentaires : Nous sommes inquiets par ce libellé car cela suppose qu'aucune analyse ou vérification ne sera effectuée. Par conséquent, aucun refus ne sera possible. Par ailleurs, le projet de loi devrait aussi prévoir une infraction, au simple fait de soumettre des demandes d'immatriculation mensongères ou frauduleuses.

Qu'est-ce qui empêcherait un mouvement de fausses inscriptions comme moyen de contestation ou de boycott du futur fichier d'immatriculation?

Qu'en est-il d'une immatriculation non reliée à une AAF qui pourrait découler d'un mouvement de boycott de la loi par certains détracteurs?

Article 6.

« Dans les 90 jours suivant l'attribution d'un numéro unique d'arme à feu, le propriétaire doit, si ce numéro n'est pas déjà inscrit de façon indélébile et lisible sur l'arme à feu, l'apposer sur cette arme de la manière déterminée par règlement du gouvernement. »

Commentaire : Nous nous interrogeons sur les motifs d'un tel délai. Le Code de sécurité routière ne prévoit pas ce genre de délai pour un véhicule, des principes directeurs similaires devraient s'appliquer pour une arme à feu.

Article 7.

« Le propriétaire d'une arme à feu immatriculée doit aviser le ministre, dans les délais et de la manière prescrits par règlement du gouvernement, de toute modification aux renseignements fournis pour immatriculer cette arme ou de la perte du numéro unique d'arme à feu ou du numéro d'immatriculation.

Le propriétaire d'une arme à feu immatriculée doit, dès qu'il en transfère la propriété, aviser le ministre de la manière prescrite par règlement du gouvernement. »

Commentaire : Nous souhaitons vivement voir apparaître clairement dans le futur règlement, une obligation ferme pour les propriétaires d'effectuer les modifications demandées et des modalités exigées puisque cela permet d'assurer la fiabilité des données contenues dans le fichier d'immatriculation et la traçabilité d'une AAF.

Article 13.

« Toute entreprise d'armes à feu doit établir et maintenir à jour un tableau de suivi des opérations relatives aux armes à feu dont elle est propriétaire ou qui se trouvent en sa possession, dans l'un ou l'autre de ses établissements, sur le territoire du Québec.

L'entreprise d'armes à feu doit, sur demande, transmettre ce tableau au ministre.

Un règlement du gouvernement détermine les renseignements que doit contenir le tableau de suivi des opérations d'une entreprise d'armes à feu. »

Commentaire : Nous souhaitons que cet article **oblige** le commerçant à transmettre de manière systématique son tableau de suivi au ministre selon une périodicité à déterminer par règlement. Ce tableau devrait aussi inclure les AAF en sa possession pour la vente. De plus, nous espérons aussi être consultés lors de l'élaboration dudit règlement quant aux renseignements qu'il devrait contenir.

Conclusion

Tel que mentionné précédemment, la création d'un fichier d'immatriculation des armes à feu d'épaule pourra permettre aux services policiers québécois d'agir en amont de certaines interventions, répondant ainsi à notre mission de protection de la vie de nos citoyens. De plus, en tant qu'employeurs, nous avons le devoir de veiller à la sécurité de notre personnel et cet outil en est un supplémentaire répondant à cette obligation.

Un autre avantage est que les AAF enregistrées retrouvées pourront être reliées à leur propriétaire et ainsi nous pourrons connaître les raisons de la perte ou faire avancer une enquête. Il est à noter qu'au Canada, environ 85 % des AAF retrouvées avaient été enregistrées au moins une fois.

En résumé, l'Association des directeurs de police du Québec est favorable à l'instauration d'un mécanisme de « recensement » de toutes les armes à feu sans restriction, quel qu'en soit le titre que l'on veuille lui donner : registre, répertoire, fichier, tableau de suivi, immatriculation des armes à feu ou autres.

Selon nous, la Loi sur l'immatriculation des armes à feu telle que définie dans ce projet de loi, sera avant tout un outil d'enquête et de prévention. De plus, nous vous rappelons que ce projet de loi est basé essentiellement sur la bonne foi des citoyens, qui par conséquent, ne sera pas nécessairement un gage de fiabilité.

Il est important, quelle qu'en soit la forme, que les agents de la paix puissent, en temps opportun, pouvoir disposer d'informations maintenant nécessaires à des interventions sécuritaires pour le public en général et leur propre sécurité. Il y a une énorme différence entre l'avis très approximatif à l'effet que tel ou tel résident ou propriétaire des lieux dispose d'un permis de possession et une information précise sur le nombre et le calibre des armes immatriculées à son nom.

L'agent de la paix appelé à intervenir doit le faire efficacement et en toute sécurité, il pourra moduler son intervention selon les informations concernant la possible présence d'AAF sur les lieux. Cet outil lui permettra d'intervenir efficacement en cas de besoin de saisie sans mandat par mesure préventive. Il est essentiel de se rappeler que le fer de lance de ce projet de loi est **la traçabilité** de l'ensemble des armes à feu sans restriction au Québec.

Malheureusement, il n'y a aucun mécanisme pouvant assurer à 100 % la sécurité du public. Un fichier d'immatriculation des AAF est un outil additionnel. Une libre circulation des AAF sur notre territoire n'est plus une option socialement acceptable en 2016.

Rappelons-nous que toutes les AAF sont létales et qu'une arme dans de mauvaises mains est dangereuse !

BIBLIOGRAPHIE :

Cossette, Francis (2016) Le registre des armes à feu ; revue de littérature et analyse, Service de police de la Ville de Québec.

Comité permanent de la sécurité publique et nationale, *Projet de loi C-19 – Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu*, ACCP (17 novembre 2011)

Rapport En-Mire 9500, *données tirées du Système canadien d'information relative aux armes à feu et fournies par le Bureau du contrôleur des armes à feu de la Sûreté du Québec*, février 2015

Blais, Étienne, Gagné Marie-Pier, Linteau Isabelle (2011), « *L'effet des lois en matière de contrôle des armes à feu sur les homicides au Canada, 1974-2004* », Revue canadienne de criminologie et de justice pénale, vol.53, no 1, p.27-61

INSPQ 2010, *Mémoire déposé au comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes sur le projet de la loi C-391 – Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu*, Direction du développement des individus et des communautés, mai 2010

Pelletier, Marilou (2015), *Relation entre les caractéristiques des armes à feu et les violences associées à ces armes : un portrait de la situation au Québec*, Mémoire de maîtrise, École de criminologie, Université de Montréal

Ministère de la Santé et des Services sociaux (2012), *Rapport du Comité d'experts sur les homicides intrafamiliaux remis au ministre de la Santé de des Services sociaux et ministre responsable des aînés*, Gouvernement du Québec

Gagné, Marie-Pier (2008), *L'effet des législations canadiennes entourant le contrôle des armes à feu sur les homicides et les suicides*, Mémoire de maîtrise, École de criminologie, Université de Montréal