



**PROGRAMME CANADIEN DES ARMES À FEU
ÉVALUATION DE LA MISE EN OEUVRE
(à Septembre 2002)
Résumé**

Avril 2003

**Division de l'évaluation
Section de l'intégration et de la coordination de la politique**



PROGRAMME CANADIEN DE CONTRÔLE DES ARMES À FEU ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

La présente évaluation de la mise en oeuvre a pour but de fournir des résultats préliminaires immédiats sur : a) les succès et les défis de la mise en oeuvre du Programme; et b) les leçons tirées. La période d'analyse remonte aussi loin que possible dans l'histoire du Programme canadien de contrôle des armes à feu et se termine en septembre 2002.

L'évaluation porte sur le Programme en entier (non seulement sur les domaines pour lesquels le Centre canadien des armes à feu a une responsabilité ou un contrôle direct). Comme pour d'autres domaines à pouvoirs et à responsabilités partagés entre les gouvernements fédéral et provinciaux, certains des résultats et certaines des conclusions outrepassent la compétence législative du Centre canadien des armes à feu.

L'évaluation ne porte pas sur les résultats et les incidences de la législation en matière de prévention de l'utilisation d'armes à feu à des fins criminelles ni de prévention des accidents et des suicides liés aux armes à feu. On ne pourra déterminer les résultats et les incidences liés au Programme canadien de contrôle des armes à feu tant : a) qu'un délai suffisant ne se sera pas écoulé depuis la fin de sa mise en oeuvre complète; b) qu'on n'aura pas recueilli assez de données longitudinales postérieures à la mise en oeuvre pour les bases de données et les sondages liés au domaine.

CONTEXTE

La législation de 1995 sur le contrôle des armes à feu (projet de loi C-68) a apporté un grand nombre de modifications dans le domaine. On compte notamment parmi les modifications majeures :

- des modifications au *Code criminel* prévoyant des pénalités plus sévères lorsque des armes à feu sont utilisées et classant parmi les armes à feu prohibées la plupart des armes de poing de faible calibre et celles dont le canon est court;
- un nouveau système de délivrance de permis remplaçant l'ancien système d'autorisation d'acquisition d'armes à feu (il est maintenant nécessaire d'obtenir un permis pour posséder et acquérir des armes à feu et pour acheter des munitions);
- l'enregistrement de toutes les armes à feu, y compris les carabines et les fusils de chasse;
- la création de la *Loi sur les armes à feu* pour retirer du *Code criminel* les volets administration et réglementation du système de délivrance de permis d'armes à feu et d'enregistrement des armes à feu.

En réponse aux modifications du contrôle des armes à feu prévues au projet de loi C-68, le ministère de la Justice fédéral a créé le Programme canadien de contrôle des armes à feu. Le Programme a été mis sur pied dans le but d'appuyer la mise en œuvre et l'administration des éléments de contrôle des armes à feu instaurés en 1995. Ce programme plurigouvernemental et pluriministériel porte surtout sur la délivrance de permis à tous les propriétaires et utilisateurs d'armes à feu et sur l'enregistrement de toutes les armes à feu.

La gestion du programme, y compris la responsabilité générale de sa mise en œuvre, relève du Centre canadien des armes à feu du ministère de la Justice du Canada, qui a été établi en 1996. En raison de son mandat, le Centre a participé et participe toujours à une vaste gamme d'activités liées au Programme, notamment : l'élaboration et l'entretien du Système canadien d'enregistrement des armes à feu; la consultation des intervenants et des partenaires; le processus d'élaboration de la réglementation; les affaires publiques; les communications; la gestion du Bureau central de traitement et l'impartition applicable à tout bureau temporaire de traitement connexe; l'élaboration et la fourniture du matériel de formation sur la législation; la prestation et la gestion des services de contrôleur des armes à feu dans les administrations non participantes; l'élaboration du Cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu.

Les autres ministères ou organismes fédéraux participant au Programme sont notamment la Gendarmerie royale du Canada, l'Agence des douanes et du revenu du Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Selon le cadre législatif sur lequel s'appuie le Programme canadien de contrôle des armes à feu, sauf dans les territoires, c'est le « ministre provincial » qui est chargé de l'application de la *Loi sur les armes à feu*. Si le « ministre provincial » décide de ne pas se charger de l'application de la *Loi* (administration non participante), le ministre de la Justice — par l'entremise du Centre canadien des armes à feu — en assume la responsabilité en leur nom. Au moment de l'élaboration du présent rapport, les administrations suivantes se chargent de l'application de la *Loi*, c'est à dire qu'elles sont des administrations participantes : la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et le Québec. Ces provinces participantes sont chargées, au sein de leur territoire, de ce qui suit :

- les activités de délivrance des permis et de « contrôle continu de l'admissibilité »;
- l'inspection et la vérification régulière des entreprises et des organisations;
- l'appui à la prestation du Cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu;
- l'approbation des cessions d'armes à feu;
- la délivrance d'autorisations;
- les liens permanents avec les clients et les intervenants.

Toutes les autres questions ayant trait au Programme canadien de contrôle des armes à feu (y compris tout ce qui concerne les administrations non participantes) relèvent du gouvernement fédéral.

MÉTHODOLOGIE

L'évaluation a fait appel à différentes méthodes et sources de données, notamment : un examen des dossiers et documents clés du Programme, des entrevues avec les personnes clés et l'extraction de renseignements quantitatifs du Système canadien d'enregistrement des armes à feu.

En tout, plus de 90 entrevues ont eu lieu auprès des intervenants à l'échelle du Canada. Les personnes suivantes ont notamment été interrogées : le personnel du Centre canadien des armes à feu; le personnel du Bureau central de traitement; des représentants de ministères fédéraux participant au Programme; les contrôleurs des armes à feu, les préposés aux armes à feu et le personnel des bureaux des contrôleurs des armes à feu; des représentants du système de justice pénale; des représentants des agences d'application de la loi; les instructeurs et les moniteurs du Cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu; les membres du Groupe d'utilisateurs d'armes à feu auprès du Ministre; les membres des groupes d'Autochtones; les propriétaires d'entreprises.

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET LEÇONS TIRÉES

Mise en œuvre du programme

Dans l'ensemble et jusqu'à maintenant, le Programme canadien de contrôle des armes à feu a atteint ses objectifs de mise en œuvre. En septembre 2002, plus de 90 % des propriétaires d'armes à feu s'étaient conformés aux exigences en matière de permis. Les résultats ont été obtenus à un coût plus élevé que prévu et après une période de mise en œuvre très ardue. Les leçons tirées de la phase de la délivrance des permis ont servi au processus d'enregistrement des armes à feu. Pour cette raison, d'ici septembre 2002, les deux tiers de tous les titulaires de permis ont participé au processus d'enregistrement des armes à feu, et ce, bien avant la date butoir du 1^{er} janvier 2003.

Certaines questions ont représenté des défis dans le cadre de la mise en œuvre du Programme, notamment : l'opposition au contrôle des armes à feu; la non-participation de plusieurs administrations; la complexité générale du Programme; les délais d'élaboration des règlements d'application de la *Loi sur les armes à feu*; les défis techniques que représentait le Système canadien d'enregistrement des armes à feu; le manque d'expérience en matière d'exploitation de programmes au sein du ministère de la Justice du Canada; la confusion au sein du public et le haut taux d'erreurs qu'ont fait les utilisateurs sur les demandes initiales de permis et d'enregistrement des armes à feu.

Le Programme a mis en place un certain nombre de mesures qui devraient améliorer la sécurité du public. Un nombre important de permis ont été refusés ou révoqués, ce qui signifie qu'au moins certaines personnes qui ne devraient pas avoir d'armes à feu n'y auront pas un accès facile. Le volet « contrôle continu de l'admissibilité » du Programme aidera à faire en sorte que les armes à feu ne soient pas accessibles ou soient retirées aux personnes dont le comportement laisse croire qu'elles représentent (ou pourraient

représenter) un danger pour le public. Le Cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu aidera à faire en sorte que les armes à feu soient utilisées et entreposées de façon sécuritaire.

La structure de gestion initiale du Centre canadien des armes à feu a contribué à une partie des problèmes de mise en œuvre du Programme. La structure de gestion « double » qui a été mise en place au début du Programme constitue un des facteurs ayant retardé la mise en œuvre efficace et efficiente du PCAF. En plus de cette structure de gestion, la méthode de gestion « par consensus » a empêché de prendre des mesures directes de mise en œuvre du Programme et en a parfois aggravé les défis. Les incidences de la structure et de la méthode de gestion du Programme ont influé sur presque tous les aspects de la mise en œuvre du Programme, jusqu'au moment de la restructuration de son système de gestion (c.-à-d. la nomination d'un président-directeur général à temps plein chargé d'établir et de maintenir les objectifs organisationnels du Centre tout en fusionnant, dans la mesure du possible, les aspects reddition de compte et responsabilité du Programme). La restructuration du système de gestion représente un des éléments clés du succès finalement obtenu dans la phase « délivrance de permis » du Programme.

Malgré d'importants efforts en matière de communication, un grand nombre de propriétaires d'armes à feu ne comprennent pas vraiment leurs responsabilités en vertu de la *Loi sur les armes à feu*. De plus, un grand nombre de propriétaires contreviennent à la loi (en septembre 2002, plus de 200 000 propriétaires ne s'étaient pas encore conformés à la loi en obtenant un permis).

Coordination du Programme

Les relations entre les ministères fédéraux semblent être stables et efficaces. Cela est attribuable en partie au fait que les ministères fédéraux sont habitués à collaborer à d'importantes initiatives horizontales et ne se buttent pas aux mêmes défis posés dans le cas de relations fédérales-provinciales.

Au début de l'application du Programme, les administrations participantes avaient une influence importante au sein du Programme. Leur influence a toutefois diminué lorsque le Centre canadien des armes à feu a adopté un modèle de fonctionnement comprenant un poste de président-directeur général et s'est éloigné de la méthode de gestion « par consensus ». Le Programme se prépare maintenant à passer en mode de régime équilibré, mais des opinions contradictoires émergent au sujet du rôle des provinces participantes à l'égard des politiques relatives au Programme et à son développement global. Le Centre canadien des armes à feu se doit d'étudier la question de la valeur de la participation des provinces au Programme par rapport à celle d'un contrôle total du gouvernement fédéral sur tous les aspects stratégiques du Programme. L'évaluation a fait ressortir une leçon clé dans le domaine de la coordination des programmes : il est important de définir clairement, dès le début, le rôle que jouent le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, ainsi que les responsabilités qui leurs sont attribuées, dans le cadre du processus d'élaboration des politiques d'un programme.

Le Programme n'est pas mis en œuvre et appliqué de façon uniforme à l'échelle du pays, bien que cette situation soit courante lorsque deux ordres de gouvernement sont chargés d'administrer et de mettre en œuvre un programme national. La capacité des contrôleurs des armes à feu provinciaux à réagir aux facteurs locaux représente une des forces du Programme. Toutefois, la perception voulant que certains éléments soient interprétés et mis en application de façon non uniforme constitue une légère menace à la crédibilité du Programme. Voici des exemples d'exécution non uniforme du Programme : certaines administrations appliquent la législation de façon plus stricte que d'autres; les répliques d'armes à feu sont traitées de façon différente; l'interprétation des règlements varie; des procédures différentes sont utilisées aux deux centres de traitement principaux; le Cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu comprend divers modèles de prestation et des coûts différents.

Une leçon clé à tirer de cette situation : il est difficile d'exécuter un programme de façon uniforme à l'échelle du pays en l'absence de normes et de politiques uniformes de mise en œuvre et d'administration de programmes.

Réussite de la conception et de la mise en oeuvre du Système canadien d'enregistrement des armes à feu

Si le Système canadien d'enregistrement des armes à feu a connu des problèmes importants au début, la plupart de ses utilisateurs sont maintenant convaincus qu'il peut répondre aux exigences opérationnelles. Si on compare ce système à celui qui était en place pour appuyer la législation sur les armes à feu en 1991, on constate que : *a)* la vérification des demandeurs de permis est considérablement améliorée et beaucoup plus rigoureuse; *b)* les vérifications en temps réel de l'« admissibilité continue » permettent d'accroître considérablement la sécurité publique. En résumé, le système joue un rôle important sur le plan de la sécurité publique.

La plupart des utilisateurs du Système sont satisfaits du contenu relativement complet et de la précision des données et des liens aux données, sauf dans le cas majeur des Autorisations de transport et des Autorisations de port, parce que les données se trouvent dans une application logicielle en différé extérieure au système. De plus, ce ne sont pas toutes les administrations qui sont branchées électroniquement aux bases de données des tribunaux provinciaux, ce qui signifie que les ordonnances d'interdiction ne sont pas automatiquement saisies et entrées dans le système.

Même si le Système canadien d'enregistrement des armes à feu fonctionne adéquatement, il doit encore être amélioré pour fonctionner de façon optimale. De plus, la notion d'« admissibilité continue » est en partie fondée sur le fait que la base de données *Personne d'intérêt relatif aux armes à feu* contient des données exactes et à jour, et souvent, ce n'est pas le cas.

Les services de police qui utilisent le Registre canadien des armes à feu en direct en sont satisfaits et arrivent généralement à obtenir les renseignements dont les policiers ont besoin dans le cadre de leurs activités quotidiennes. Idéalement, ils préféreraient ne pas

devoir faire une recherche pour chaque numéro de certificat d'enregistrement; ils préféreraient que cette information apparaisse automatiquement.

Les données non vérifiées sur l'identification de l'enregistrement d'armes à feu sans restrictions peuvent ne pas être légalement correctes et en conséquence, il est possible que, dans certaines circonstances, les données d'enregistrement ne permettent pas d'identifier hors de tout doute le propriétaire d'une arme à feu sans restrictions. Il faut noter que même si c'est le cas actuellement, avec le temps (à mesure que ces types d'armes à feu seront cédés par celui les a enregistrées à l'origine aux propriétaires subséquents), les données liées à l'enregistrement des armes à feu sans restrictions seront vérifiées et la précision des renseignements liés à l'enregistrement sera confirmée.

Processus de délivrance de permis et d'enregistrement d'armes à feu

Les premiers formulaires de demandes de permis étaient trop longs et complexes (huit pages). Cela a découragé les gens de se conformer à la législation et a occasionné un niveau élevé d'erreurs chez les utilisateurs. On a finalement simplifié les formulaires, et cette mesure a eu un effet positif important sur les taux de conformité en matière d'acquisition de permis et sur l'exactitude de l'information inscrite sur les formulaires de demande.

Le bureau de traitement de Québec (et celui d'Ottawa lorsqu'il était opérationnel) est moins efficace et plus susceptible de faire des erreurs que le Bureau central de traitement. Les processus de gestion de la qualité instaurés au Bureau central de traitement étaient efficaces pour régler des problèmes similaires.

Les principales personnes interrogées provenant des agences d'application de la loi ont mentionné que la nouvelle législation et les bureaux de traitement qui y étaient rattachés ont permis de réduire leur charge de travail administratif (aux termes de la précédente législation sur les armes à feu, ils étaient responsables de la vérification des demandeurs d'Autorisation d'acquisition d'armes à feu). C'est une conclusion assez importante puisque l'un des objectifs du programme était de réduire la charge de travail administratif liée aux armes à feu du personnel des services chargés de l'application de la loi.

Au début, le Réseau national des vérificateurs était une initiative solide, mais elle semble avoir perdu de la vitesse avec le temps. Bien qu'environ cinq mille bénévoles soient vérificateurs autorisés, le statut actuel du Réseau est remis en question.

On a retenu un certain nombre de leçons importantes au cours de l'étape de la délivrance des permis de la mise en oeuvre du Programme et la majorité d'entre elles ont déjà été appliquées à l'étape de l'enregistrement des armes à feu.

Communications

La plupart des principales personnes interrogées croient que les propriétaires d'armes à feu et le grand public sont aussi bien informés que possible. Cela étant dit, un nombre important de propriétaires d'armes à feu ne se sont pas encore conformés à l'obligation

de détenir un permis, et il existe encore une certaine confusion parmi les propriétaires d'armes à feu à l'égard de la délivrance de permis et de l'enregistrement des armes à feu. Il semble donc être nécessaire de poursuivre les efforts de communications visant les propriétaires d'armes à feu. Ces communications doivent demeurer de nature pratique puisque les propriétaires d'armes à feu répondent bien à ce genre d'information sur la façon de se conformer aux exigences de la nouvelle législation.

Pour certains propriétaires d'armes à feu, la peur de la confiscation est un des facteurs liés au non-respect des exigences de la *Loi sur les armes à feu*. Le fait de réaffirmer formellement que la confiscation n'est pas l'objectif de la législation, que les droits exigés ne deviendront pas un obstacle à la possession légitime d'une arme à feu, et que les droits des propriétaires légitimes d'armes à feu seront respectés contribuerait probablement à atténuer les craintes de certains propriétaires d'armes à feu.

Formation législative

La formation législative s'est avérée un des aspects les plus positifs de la mise en oeuvre du Programme. Les documents liés à cette formation ont été très bien cotés et considérés comme complets.

Étant donné le roulement de personnel et les modifications possibles à la législation et aux règlements, il faudra peut-être de nouveaux documents de formation. De plus, il pourrait être indiqué de cibler proactivement des membres du système judiciaire dans le cadre de la stratégie de formation.

Cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu

Le succès des cours de sécurité dans le maniement des armes à feu a été l'un des points saillants de la mise en oeuvre du Programme. Les documents de cours sont de grande qualité, la méthode d'enseignement est efficace et le cours est apprécié des participants. Ces cours sont maintenant reconnus comme une norme internationale de formation en sécurité dans le maniement des armes à feu.

Dans les administrations où les droits à acquitter pour ces cours ne sont pas fixés, et plus particulièrement dans les endroits où il y a peu de concurrence entre les moniteurs, les coûts des cours peuvent être prohibitifs.

Règlement d'adaptation visant les armes à feu des peuples autochtones du Canada

Pour certains contrôleurs des armes à feu, le règlement d'adaptation pour les peuples autochtones est un élément secondaire – la question primordiale est de prendre des décisions en fonction de l'évaluation des risques. En conséquence, des contrôleurs des armes à feu n'ont fait qu'un usage limité de certaines des dispositions du règlement d'adaptation applicable aux Autochtones.

Les répondants d'origine autochtone n'avaient pas d'objections importantes à l'égard du règlement lui-même, mais ils ont fait remarquer que les exceptions qui y figurent devaient être appliquées avec grande prudence et qu'on devait par conséquent tenir compte des opinions de la collectivité.

Recherche

Au début du Programme, le Centre canadien des armes à feu avait une fonction de recherche plutôt proactive, solide et bien établie qui soutenait adéquatement l'ensemble du Programme. Il y a deux ou trois ans, des coupures dans le financement de la recherche et dans le personnel ont réduit la capacité de recherche du Centre et sa capacité à appuyer l'élaboration de politiques et le processus décisionnel.

Une recherche objective et rigoureuse devrait jouer un rôle clé dans l'évolution et l'avenir du Programme. Cependant, à moins que le niveau de ressources en matière de recherche n'augmente sensiblement, cela semble hautement improbable.