



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

Avril 2003

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



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	i
1. INTRODUCTION.....	1
1.1 Bref aperçu historique et progression du contrôle des armes à feu au Canada	1
1.2 Aperçu du contrôle actuel des armes à feu (projet de loi C-68 – législation de 1995 sur les armes à feu)	3
1.3 Rapports entre la législation actuelle sur le contrôle des armes à feu et le PCCAF	6
1.4 Objectifs du Programme canadien de contrôle des armes à feu.....	7
1.5 Objet et portée de l'évaluation de la mise en œuvre	7
1.6 Cadre d'évaluation de la mise en œuvre et méthodologie	9
1.7 Plan du rapport.....	12
2. APERÇU DU PCCAF.....	13
2.1 Volet législation	13
2.2 Volet réglementation.....	15
2.3 Résumé des volets législation et réglementation.....	18
2.4 Volet programme.....	18
3. RÉSULTATS	23
3.1 Mise en œuvre du programme.....	23
3.2 Coordination du programme	32
3.3 Réussite de la conception et de la mise en œuvre du SCEAF	35
3.4 Procédures d'obtention de permis et d'enregistrement d'arme à feu.....	40
3.5 Communications	45
3.6 Formation juridique.....	46
3.7 Les cours de maniement sécuritaire des armes à feu	48
3.8 <i>Règlement d'adaptation visant les armes à feu des peuples autochtones du Canada (RAAFPAC) (armes à feu)</i>	49
3.9 Recherche	50
4. CONCLUSIONS ET EXPÉRIENCES ACQUISES	51
4.1 Mise en œuvre du programme.....	51
4.2 Coordination du programme	54
4.3 Réussite de la conception et de la mise en œuvre du SCEAF	55
4.4 Procédures d'obtention de permis et d'enregistrement d'arme à feu.....	56
4.5 Communications	57
4.6 Formation juridique.....	58
4.7 Cours de maniement sécuritaire des armes à feu	59
4.8 <i>Règlement d'adaptation visant les armes à feu des peuples autochtones du Canada (RAAFPAC) (armes à feu)</i>	59
4.9 Recherche	60

SOMMAIRE

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 qui 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 œuvre 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.

1. INTRODUCTION

Afin de mieux cerner les enseignements et les conclusions de l'évaluation de la mise en œuvre du Programme canadien de contrôle des armes à feu (PCCAF), il faut examiner : *a)* l'origine du programme; *b)* la législation actuelle sur le contrôle des armes à feu et *c)* l'objet de l'évaluation. Pour cela, il est bon de rappeler rapidement l'historique et la progression du contrôle des armes à feu au Canada, les rapports qui existent entre l'actuel contrôle des armes à feu (instauré par le projet de loi C-68 : *Loi concernant les armes à feu et certaines autres armes*) et le programme ainsi que l'objet et la portée de l'évaluation de cette mise en œuvre.

1.1 Bref aperçu historique et progression du contrôle des armes à feu au Canada

L'histoire du contrôle des armes à feu est plutôt longue car elle remonte aux premiers temps de la Confédération. Avant 1892, les juges de paix avaient le pouvoir d'infliger une peine d'emprisonnement de six mois à quiconque portait une arme de poing sans avoir de motif raisonnable de craindre pour sa vie ou pour ses biens. Le tout premier *Code criminel*, en 1892, obligea les particuliers à détenir un permis de base (appelé « certificat d'exemption ») pour porter un pistolet, à moins que son propriétaire n'ait des motifs de craindre des voies de fait ou des blessures. Ce premier *Code criminel* fit en outre une infraction du fait de vendre un pistolet à une personne de moins de 16 ans et obligea les vendeurs de pistolets ou de carabines à conserver un registre où ils indiquaient le nom de l'acheteur, la date de l'achat et tout renseignement pouvant permettre d'identifier l'arme.

De nombreuses mesures ont été prises pour contrôler les armes à feu de 1913 à 1969. Voici les plus importantes :

- **1934** : Première véritable obligation d'enregistrer les armes de poing. Auparavant, lorsque le titulaire d'un permis achetait une arme de poing, seule la personne lui ayant délivré le permis en était avisée. Les nouvelles dispositions exigent désormais la tenue de registres précisant l'identité du propriétaire de l'arme et son adresse et décrivant l'arme à feu; ces registres ne

sont pas centralisés. Le commissaire de la GRC ou les corps policiers désignés par le procureur général d'une province comme registraires des armes à feu délivrent les permis et tiennent les registres.

- **1951** : Le registre des armes de poing est centralisé pour la première fois sous la responsabilité du commissaire de la GRC. De plus, les armes à feu automatiques sont ajoutées à la catégorie des armes à feu qu'il faut enregistrer.
- **1968-1969** : Les catégories suivantes sont établies pour la première fois : « arme à feu », « arme à autorisation restreinte » et « arme prohibée ». Cette mesure met fin à la confusion concernant les différentes catégories d'armes et permet la mise en place de contrôles législatifs propres à chaque nouvelle catégorie. Les nouvelles définitions permettent de désigner par décret des armes prohibées ou à autorisation restreinte. L'exigence d'un certificat d'enregistrement distinct pour chaque arme à autorisation restreinte entre en vigueur en 1969.

Après 1969, trois modifications majeures sont apportées aux lois et aux règlements fédéraux régissant le contrôle des armes à feu, soit en 1977 (projet de loi C-51), en 1991 (projet de loi C-17) et en 1995 (projet de loi C-68).

La législation de 1977 sur le contrôle des armes à feu (projet de loi C-51) a institué le premier processus de vérification minutieuse des futurs propriétaires d'armes à feu. Cela fut rendu possible grâce à l'instauration d'une exigence légale prévoyant que quiconque souhaite acquérir une arme à feu doit tout d'abord obtenir une Autorisation d'acquisition d'armes à feu (AAAF). Le titulaire d'une autorisation valide pouvait ainsi, en toute légalité, acheter une arme à feu sans restrictions ou à autorisation restreinte, à condition de satisfaire aux critères suivants : a) ne pas avoir de casier judiciaire ouvert suite à une infraction avec violence commise au cours des cinq années précédentes, b) ne pas avoir été traité pour maladie mentale entraînant de la violence, c) ne pas avoir eu de comportement violent de quelque nature que ce soit. Les modifications de 1977 ont également instauré des exigences relativement à la délivrance de permis d'exploitation d'entreprises d'armes à feu et de munitions (soit la délivrance de permis pour les entreprises d'armes à feu), établi les ordonnances d'interdiction obligatoires et discrétionnaires, ajouté de nouvelles définitions à la liste des armes prohibées ou à autorisation restreinte, accru les pouvoirs de perquisition et de saisie de la police, fixé les règles de base pour les collectionneurs, instauré des règles de maniement et d'entreposage sécuritaires pour les entreprises, élargi la définition d'arme prohibée ainsi que l'éventail des infractions relatives aux armes à feu, tout en imposant des peines plus sévères.

L'adoption des mesures législatives de 1991 (projet de loi C-17) a permis de renforcer nombre des dispositions du contrôle des armes à feu en vigueur depuis 1977, en particulier :

- les procédures de vérification sont devenues plus exigeantes et plus détaillées pour l'obtention de l'AAAF et ont compris : l'obligation pour les demandeurs de produire une photographie et d'accompagner leur demande de deux références ; un délai d'attente obligatoire de 28 jours pour l'obtention de l'AAAF; enfin, un formulaire de demande plus détaillé (pour d'obtenir plus de renseignements sur les antécédents des demandeurs). De plus, ces derniers devaient démontrer qu'ils connaissaient le maniement sécuritaire des armes à feu¹.
- Les peines sont devenues plus sévères pour les infractions associées aux armes à feu, de nouvelles infractions au *Code criminel* (y compris le recours élargi et pour de plus longues périodes aux ordonnances d'interdiction) et une nouvelle définition des armes prohibées et à autorisation restreinte ont été créées.
- Les règles pour l'entreposage, le maniement et le transport sécuritaires des armes à feu à l'intention des particuliers ont été clairement définies (elles ne s'appliquaient auparavant qu'aux entreprises).
- Les chargeurs à grande capacité pour les armes automatiques, semi-automatiques et pour les armes automatiques converties pour contourner l'interdiction figurant au projet de loi C-51 ont été interdits (les personnes possédant déjà des armes automatiques bénéficiaient d'une exemption). En outre, par une série de décrets, presque tous les fusils paramilitaires ainsi que certains types de munitions sans objectif sportif proprement dit sont tombés dans la catégorie des armes prohibées ou à utilisation restreinte.

1.2 Aperçu du contrôle actuel des armes à feu (projet de loi C-68 – législation de 1995 sur les armes à feu)

À la suite des élections fédérales de 1993, le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'adopter des mesures supplémentaires, et notamment un système universel de permis à l'intention de tous les propriétaires d'armes à feu ainsi qu'un système universel d'enregistrement s'appliquant à toutes les armes à feu. Les discussions sur les orientations stratégiques ont abouti à la rédaction du projet de loi C-68 (*Loi touchant les armes à feu et les autres armes*), qui fut déposé à la Chambre le 14 février 1995 et reçu la sanction royale en décembre 1995.

¹ Les demandeurs «ne bénéficiant pas de droits acquis» devaient se soumettre à une épreuve ou suivre un cours sur le maniement sécuritaire des armes à feu approuvé par le procureur général de la province ; dans le cas contraire, un préposé aux armes à feu devait certifier que le demandeur connaissait bien le maniement sécuritaire des armes à feu. De plus, en vertu du projet de loi C-17, les cours devaient traiter non seulement des lois régissant les armes à feu mais aussi des questions de sécurité. *NB* :Ces deux dispositions du projet de loi C-17 sont entrées en vigueur en 1994.

Ce projet de loi a apporté divers changements au contrôle des armes à feu, dont voici les principaux :

- des modifications du *Code criminel* imposant de plus lourdes peines pour divers crimes graves comportant l'utilisation d'armes à feu (par exemple : enlèvement, meurtre, etc.) et l'ajout, à la liste des armes prohibées, de la plupart des armes de poing de calibre .25 et .32 ainsi que des armes à feu d'une longueur de canon de 105 mm ou moins;
- l'élaboration de la *Loi sur les armes à feu*, pour retirer du *Code criminel* les éléments administratifs et réglementaires portant sur la délivrance des permis et le système d'enregistrement ;
- un nouveau système de délivrance des permis pour remplacer celui de l'AAAF (le permis devenant obligatoire pour posséder ou acquérir une arme à feu ainsi que pour acheter des munitions) ;
- l'enregistrement de toutes les armes à feu, y compris les carabines et les fusils de chasse.

Le pivot des mesures de contrôle des armes à feu prises en 1995 est la *Loi sur les armes à feu*. La loi et ses règlements d'application assurent le contrôle de l'acquisition, de la possession, de l'utilisation et du mouvement des armes à feu, ainsi que des autres armes, dispositifs et munitions. Plus précisément, la *Loi sur les armes à feu* impose aux particuliers d'obtenir un permis pour la possession ou l'acquisition d'une arme à feu ou pour l'acquisition de munitions et d'arbalètes². Les entreprises sont désormais tenues d'obtenir un permis si leurs activités ont trait aux armes à feu ou à d'autres armes, dispositifs ou munitions. En outre, chaque arme à feu doit être enregistrée³. Signalons qu'une période de transition permet une application progressive de la loi : les particuliers avaient jusqu'au 1^{er} janvier 2001 pour se procurer un permis d'arme à feu (ou faire état d'un document réputé tenir lieu de permis, comme une AAAF valide) et jusqu'au 1^{er} janvier 2003 pour faire enregistrer leurs armes à feu.

La loi et ses règlements d'application contrôlent également les mouvements d'armes à feu et d'autres articles soumis à la réglementation. Par exemple, la *Loi sur les armes à feu* précise que les particuliers qui déplacent des armes à feu prohibées ou à autorisation restreinte d'un lieu autorisé à un autre sont dorénavant tenus de se procurer l'autorisation voulue.

² Les permis de possession d'armes à feu doivent être renouvelés tous les cinq ans. *NB* : au moment de la rédaction du présent rapport, les dispositions touchant le permis d'acquisition d'une arbalète n'étaient pas encore entrées en vigueur.

³ Un certificat d'enregistrement de l'arme à feu reste valide tant que son titulaire reste en possession de l'arme à feu. Si l'arme est vendue ou donnée à une autre personne ou à une autre entreprise, elle doit être enregistrée sous le nom du nouveau propriétaire.

La *Loi sur les armes à feu* fixe aussi les conditions d'importation et d'exportation par des particuliers ou par des entreprises des armes à feu et autres articles soumis à la réglementation. Les douaniers ont la responsabilité de confirmer l'importation et l'exportation de toute arme à feu par des particuliers et les entreprises doivent, quant à elles, obtenir du directeur⁴ de l'enregistrement des armes à feu l'autorisation d'importer ou d'exporter⁵.

Certaines exigences doivent aussi être remplies lorsque des armes à feu sont cédées d'une personne à une autre (il y a cession lorsqu'une arme est vendue, échangée ou donnée à une autre personne ou à une autre entreprise). Avant de procéder à la cession, le cédant doit fournir au contrôleur des armes à feu (CAF)⁶ divers renseignements pour confirmer que le cessionnaire est habilité à acquérir l'arme à feu et à obtenir du CAF l'autorisation de procéder à la cession. Une fois la cession approuvée, un certificat d'enregistrement de l'arme cédée est délivré au nouveau propriétaire.

La *Loi sur les armes à feu* et ses règlements d'application, entre autres le *Règlement sur les registres d'armes à feu*, établit le cadre de base du Système canadien d'enregistrement des armes à feu (SCEAF). Il s'agit d'un système informatisé de soutien à l'application de la loi où sont versés les renseignements sur les permis, les autorisations, les certificats d'enregistrement des armes à feu et les ordonnances d'interdiction. Le SCEAF contient aussi des renseignements sur la *Loi sur les armes à feu* (et notamment sur ses règlements) et sur la Partie III du *Code criminel*⁷. De première importance pour la sécurité publique, le SCEAF est l'instrument par lequel s'accomplit la vérification continue de l'admissibilité des personnes titulaires d'un permis valide de possession d'armes à feu. Il s'agit là d'une fonction importante qui permet de vérifier en

⁴ Le « directeur » est le fonctionnaire nommé pour gérer le Registre canadien des armes à feu (RCAF), lequel réunit toutes les données relatives à l'enregistrement des armes à feu et fait partie du Système canadien d'enregistrement des armes à feu (SCEAF). À l'heure actuelle, le directeur est chargé de l'enregistrement des armes à feu, des autorisations d'importation et d'exportation pour les entreprises et des permis requis par les transporteurs interprovinciaux ou internationaux. *NB* : au moment de la rédaction du présent rapport, le projet de loi C-10A (*Loi modifiant le Code criminel (armes à feu) et la Loi sur les armes à feu*) était devant la Chambre des communes. S'il devient loi, le rôle-les fonctions du directeur seront légèrement modifiées pour deux raisons : a) les permis d'exportation délivrés par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) en vertu de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* seront réputés être des autorisations d'exporter et b) la délivrance de permis aux transporteurs relèvera uniquement du directeur.

⁵ La disposition relative aux autorisations du directeur que doivent obtenir les entreprises pour importer et exporter n'était pas encore en vigueur au moment de la rédaction du présent rapport.

⁶ Le CAF est le responsable (provincial ou territorial) de la *Loi sur les armes à feu* et de ses règlements d'application ; c'est-à-dire qu'il est responsable des permis (particuliers et entreprises), des autorisations de transport, des autorisations de port et autres activités liées à la possession d'armes à feu et à l'exécution de la *Loi sur les armes à feu*. Si le projet de loi C-10A devient loi, les contrôleurs ne seront plus avisés a) des cessions d'armes à feu sans restriction ni b) des cessions entre entreprises, et ne seront plus tenus de les approuver.

⁷ Les renseignements versés au SCEAF découlent directement de l'article 5 de la *Loi sur les armes à feu*.

permanence si le propriétaire d'une arme à feu objet d'un permis (ou si la personne faisant une demande de permis) peut constituer une menace pour la sécurité publique. Les partenaires, dans l'application et l'exécution de la *Loi sur les armes à feu*, de ses règlements d'application et de la Partie III du *Code criminel*, ont généralement accès au SCEAF.

La *Loi sur les armes à feu* fixe aussi les pouvoirs d'inspection requis pour contrôler l'application de ces exigences. Elle crée également de nouvelles infractions touchant la délivrance des permis, les exigences liées aux autorisations et à l'enregistrement, ainsi qu'à l'obligation de fournir assistance aux inspecteurs.

1.3 Rapports entre la législation actuelle sur le contrôle des armes à feu et le PCCAF

Le ministère de la Justice (MJ) a lancé le PCCAF à la suite des modifications apportées à ce contrôle par le projet de loi C-68. Le PCCAF a été créé pour appuyer la mise en œuvre et l'exécution des dispositions de 1995 sur le contrôle des armes à feu. Ce programme, d'application tant intergouvernementale⁸ qu'interministérielle, met l'accent sur la délivrance de permis à tous les propriétaires et à tous les utilisateurs d'armes à feu ainsi que sur l'enregistrement de toutes les armes à feu.

C'est le Centre canadien des armes à feu (CCAF) du MJ, créé en 1996, qui gère le PCCAF, et notamment sa mise en œuvre. En raison de son mandat, toute une gamme d'activités ont relevé et continuent de relever du CCAF et notamment la création et la mise à jour du SCEAF; les consultations avec les intervenants et les partenaires, l'élaboration de la réglementation, les affaires publiques, les communications, la gestion du Site central de traitement (SCT)⁹ et de tout site de traitement temporaire connexe en découlant (en fonction des besoins), l'élaboration et la

⁸ En dehors des territoires, le pouvoir de faire appliquer la *Loi sur les armes à feu* relève du « ministre provincial ». Dans le cas où un « ministre provincial » décide de ne pas faire appliquer la Loi (c'est-à-dire dans le cas d'une province non participante), le « ministre fédéral » (soit le ministre fédéral de la Justice) assume cette responsabilité et applique la loi à sa place.

⁹ Le SCT situé à Miramichi (Nouveau-Brunswick) devrait réduire le fardeau administratif que représente tout ce qui touche aux armes à feu et que doivent absorber les organismes policiers (comme ce fut le cas aux termes de la précédente législation sur le contrôle des armes à feu.). Le SCT offre une gamme de services, dont le traitement des demandes (saisie des données des demandes de permis de particuliers, d'enregistrement des armes à feu et de cession des armes à feu), saisie des données tirées des rapports sur les cours sur le maniement sécuritaire des armes à feu, services de production (impression des permis, des certificats d'enregistrement, des avis aux demandeurs et ainsi de suite), gestion des dossiers des demandes traitées centralement, services de gestion des droits pour les demandes traitées centralement, services de gestion des demandes d'information du public via la ligne 1 800 (demandes de renseignements généraux, transactions d'affaires, y compris la cession d'armes à feu et le soutien technique), fonctions connexes (traitement du courrier, aide aux particuliers qui remplissent les formulaires, etc.). À noter que le Québec dispose d'un site de traitement régional à Montréal qui, essentiellement, a les mêmes activités et fonctions que le SCT, sans produire toutefois les permis et les certificats d'enregistrement.

production de documents de formation sur la loi et ses règlements; la prestation et la gestion des services du CAF dans les provinces ayant refusé de participer¹⁰; et l'élaboration des cours canadiens de sécurité dans le maniement des armes à feu¹¹.

1.4 Objectifs du Programme canadien de contrôle des armes à feu

Sous-tendent généralement les trois dernières et importantes modifications à la législation fédérale régissant les armes à feu (C-51, C-17 et C-68), trois principes fondamentaux : 1) la prévention d'une mauvaise utilisation des armes à feu; 2) l'exercice d'un contrôle général sur les personnes ayant accès à des armes à feu *et* 3) l'exercice de contrôles sur l'accessibilité à certains types d'armes à feu.

Il n'est donc pas surprenant que l'essence de ces principes se reflète dans les objectifs stratégiques globaux du PCCAF, à savoir :

- la sauvegarde du caractère non violent du Canada;
- la protection de la santé et de la sécurité des Canadiens;
- la prévention d'une mauvaise utilisation des armes à feu;
- la réduction des suicides et des accidents causés par des armes à feu;
- l'amélioration du recouvrement des coûts et du rapport coûts-efficacité.

1.5 Objet et portée de l'évaluation de la mise en œuvre¹²

L'objet de cette évaluation est de donner une idée préliminaire des résultats de la mise en œuvre du programme et des défis qu'elle a suscités. Pour cela, il faut examiner et évaluer la mise en œuvre des principaux aspects de la législation de 1995 sur les armes à feu, ses règlements et le programme qui en est issu, soit le PCCAF. La période d'analyse de cette évaluation remonte

¹⁰ Voir note 8.

¹¹ Il existe deux cours : le cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu et le cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu à autorisation restreinte.

¹² Une évaluation de mise en œuvre est souvent aussi qualifiée d'« évaluation formative » ou d'« évaluation des processus » et porte principalement sur les activités et les résultats d'un programme.

aussi loin que possible dans l'histoire du PCCAF (avec un examen rétrospectif du programme quand et lorsque cela est possible) et va jusqu'à et y inclus septembre 2002¹³.

Il est important de mentionner que cette évaluation porte sur l'ensemble du PCCAF (et pas seulement sur des secteurs sur lesquels le CCAF exerce un contrôle direct ou une responsabilité directe). Tout comme pour d'autres questions où les gouvernements fédéral et provinciaux se partagent pouvoirs et responsabilités, certains enseignements et certaines conclusions dépassent les pouvoirs – la compétence législative du CCAF.

Tout comme pour d'autres évaluations de mise en œuvre, la présente évaluation devrait permettre de corriger ou d'améliorer le programme proprement dit, de même que l'information sur les résultats recueillie dans le cadre du programme. En outre, vu les périodes de transition et de mise en œuvre relativement longues du programme, la présente évaluation a également pour but de documenter l'expérience acquise dans le cadre de cette initiative¹⁴.

Cette évaluation n'examine aucun des résultats ni aucune des répercussions de la législation sur la prévention de l'utilisation criminelle des armes à feu ou sur la prévention des accidents ou des suicides causés par des armes à feu¹⁵. On ne pourra connaître les résultats et les répercussions du PCCAF que *a*) lorsque suffisamment de temps se sera écoulé après la fin de la mise en œuvre et que *b*) les bases de données et enquêtes connexes (soit l'Enquête sur les homicides, l'Enquête de déclaration uniforme de la criminalité, l'Enquête sur les causes de décès, l'Enquête sur la morbidité hospitalière, etc.) auront suffisamment saisi de données longitudinales sur l'après-mise en œuvre.

¹³ L'un des défis suscités par cette évaluation fut de trouver des personnes qui avaient travaillé pour le PCCAF il y a suffisamment longtemps ou au tout début du programme pour se souvenir des événements qui s'étaient produits au cours de ses premiers balbutiements.

¹⁴ En plus de fournir un compte rendu écrit de l'expérience et des enseignements potentiels découlant d'une mise en œuvre, l'évaluation d'une telle mise en œuvre peut aussi donner le contexte qui permettra de comprendre les résultats d'un programme. Si, par exemple, les répercussions prévues d'une initiative donnée ne se manifestent pas après un certain laps de temps, il est important d'examiner si cela est dû à la conception du programme ou si cela est le résultat de la façon dont un des éléments de l'initiative a été mis en œuvre. Autrement dit, une évaluation de mise en œuvre peut replacer les répercussions d'une initiative dans un certain contexte qui permettra de les comprendre.

¹⁵ Cette forme d'enquête est communément qualifiée de « sommative » ou d' « évaluation d'incidence ». On s'attend à ce que ce genre d'évaluation (examen de l'incidence du PCCAF) soit semblable, par sa conception et sa portée, à « Une analyse statistique de l'incidence de lois 1977 sur le contrôle des armes à feu (ED1996-1f) » {ministère de la Justice du Canada, 1996}

1.6 Cadre d'évaluation de la mise en œuvre et méthodologie

En 1998, le MJ a mis au point un cadre d'évaluation pour la législation de 1995 sur les armes à feu de 1995¹⁶. Ce cadre comprend une stratégie d'évaluation de la mise en œuvre, portant principalement sur la conception et la structure du programme.

Avant d'entreprendre la présente évaluation, le cadre a été réexaminé afin d'en extraire les points d'évaluation importants et autres questions connexes. Après examen des dossiers du programme et autres documents connexes, et après discussion avec les personnes concernées par le PCCAF, certains points d'évaluation ont été éliminés du cadre de travail (leur pertinence étant contestable dans ce cas-ci), d'autres ont été ajoutés pour répondre aux questions s'étant posées depuis la mise au point du cadre. À la suite de quoi, il a été décidé de faire porter l'évaluation de la mise en œuvre sur les points suivants :

1. Mise en œuvre du programme comme prévu;
2. Coordination entre partenaires fédéraux et provinciaux-territoriaux;
3. Intégration réussie des composantes Opérations et Programme¹⁷;
4. Conception et mise en œuvre réussies du SCEAF;
5. Processus de délivrance des permis et d'enregistrement des armes à feu;
6. Importance des communications pour l'administration du programme et la sensibilisation des propriétaires d'armes à feu;
7. Information et formation de la police, des préposés aux armes à feu et des fonctionnaires judiciaires en matière de législation sur les armes à feu ;
8. Dans quelle mesure d'« autres » composantes du PCCAF (par exemple les cours de maniement sécuritaire des armes à feu, le *Règlement d'adaptation visant les armes à feu des peuples autochtones du Canada (armes à feu)*, et la composante recherche du programme) ont-elles été mises en œuvre par le CCAF et ses partenaires dans le programme.

1.6.1 Méthodes de collecte des données et sources

L'évaluation a fait appel à une combinaison de méthodes et de sources de données, et plus particulièrement à :

¹⁶ Voir « Cadre d'évaluation de la législation de 1995 sur les armes à feu » {ministère de la Justice du Canada, 1998}.

¹⁷ Bien que ce point ait été examiné par l'évaluation de mise en œuvre, une fois la collecte des données et l'analyse terminées, il fut décidé qu'il serait préférable d'intégrer à d'autres parties du rapport les enseignements et les conclusions découlant de ce point d'évaluation. Ce point d'évaluation ne figure donc pas dans les parties sur les enseignements et les conclusions.

- Un étude (soit une analyse de contenu) des principaux dossiers et documents du programme ;
- Des entretiens avec un certain nombre de personnes ;
- L'extraction de données quantitatives du SCEAF.

Comme l'indique la section 1.5 « Objet et portée de l'évaluation de la mise en œuvre », l'étude des dossiers-documents du programme a permis de revoir et de mettre à jour les points et questions du cadre de l'évaluation. Cette étude est aussi un moyen important d'ajouter l'information obtenue au cours des entretiens avec les principales personnes interrogées. En outre, elle permet une compréhension longitudinale de l'évolution historique du PCCAF et de l'environnement de sa mise en œuvre.

Des entretiens ont eu lieu avec plus de 90 personnes, venant des groupes suivants¹⁸:

- Personnel du CCAF;
- Personnel du SCT;
- Représentants des ministères fédéraux concernés par le PCCAF (soit la GRC¹⁹, l'Agence des douanes et du Revenu Canada (ADRC) et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI);
- Le CAF, les préposés aux armes à feu (PAF) et le personnel du bureau du CAF en provenance tant des provinces ayant décidé d'appliquer la législation que des autres²⁰;
- Des représentants du système de justice pénale;
- Des représentants des organismes policiers – notamment des instructeurs ou des formateurs;
- Des maîtres instructeurs et des instructeurs des cours canadiens de sécurité dans le maniement des armes à feu;
- Des membres du Groupe des usagers du ministre²¹;

¹⁸ Comme elles devaient être choisies pour leur connaissance approfondie et leur grande expérience des secteurs pertinents du PCCAF, les principales personnes interrogées n'ont pas été choisies au hasard.

¹⁹ En dehors de ses fonctions policières, la GRC participe au PCCAF de diverses façons : a) le directeur du RCAF est un agent de la GRC, nommé par le commissaire de la GRC; b) le RCAF est un élément des Services nationaux de police (SNP), lesquels sont gérés par la GRC au nom des polices canadiennes, c) d'autres bases de données des SNP (en particulier, le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) et les bases de données des personnes d'intérêt-armes à feu (PIAF)) fournissent des données au SCEAF; d) le service des laboratoires judiciaires des SNP fournit de l'expertise technique sur les armes à feu.

²⁰ Dans les provinces non participantes (soit les provinces qui ont choisi de refuser d'appliquer la *Loi sur les armes à feu*) des entretiens ont eu lieu avec des PAF fédéraux relevant d'un préposé aux armes à feu principal (soit la personne qui dispose des responsabilités et des pouvoirs administratifs du CAF dans la province non participante).

²¹ Le Groupe des usagers sur les armes à feu (souvent mentionné sous le nom de Groupe des usagers du ministre) est un organisme consultatif bénévole à temps partiel qui relève du ministre de la Justice et Procureur général du Canada. Le Groupe a été créé en 1995 (quand le projet de loi C68 a reçu la sanction royale). Le Groupe des usagers donne des conseils sur

- Des membres de groupes autochtones;
- Des propriétaires d'entreprises.

Des visites sur place (pour procéder aux entretiens) ont eu lieu dans les dix provinces et plus précisément à :

- St. John's (Terre-Neuve)
- Halifax (Nouvelle-Écosse)
- Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)
- Frédéricton et Miramichi (Nouveau-Brunswick)
- Montréal (Québec)
- Ottawa, Toronto et Orillia (Ontario)
- Winnipeg (Manitoba)
- Régina (Saskatchewan)
- Edmonton et Calgary (Alberta)
- Vancouver, Victoria, Surrey et Langley (Colombie-Britannique)

Le but, en extrayant des données quantitatives du SCEAF, était de se faire une idée des activités et des résultats opérationnels du PCCAF.

1.6.2 Défis suscités par les méthodes de collecte des données et les sources

Comme dans le cas de toute évaluation (qu'il s'agisse d'une étude de mise en œuvre ou d'une étude de résultats), les méthodes et les sources de données choisies ont parfois causé des difficultés. En d'autres termes, le rapport repose principalement sur les perceptions des principales personnes interrogées et, par conséquent, sur leur expérience et attitudes personnelles (comme c'est le cas chaque fois qu'on choisit d'analyser des entretiens avec des répondants pour une procéder à une évaluation). Le but de l'évaluation est de déceler des tendances et de faire

l'élaboration et la mise en œuvre des différentes composantes du SCEAF et, à l'occasion, peut être consulté sur d'autres questions relatives à la mise en œuvre du PCCAF. Le Groupe, d'orientation non gouvernementale, permet de veiller à ce que le système d'enregistrement soit efficace, économique et facile d'utilisation tout en répondant aux besoins des divers usagers dont la police, les collectionneurs, les entreprises d'armes à feu, les tireurs de compétition, les instructeurs en maniement sécuritaire des armes à feu, les préposés aux armes à feu, les chasseurs de subsistance et les chasseurs amateurs.

rapport des explications fournies par les principales personnes interrogées pour justifier leurs réponses afin de saisir l'image globale ressortant de leurs commentaires²².

Les entretiens sont avant tout limités par la fiabilité des opinions, laquelle est étayée par d'autres données, lorsque cela est possible. Les enseignements et les conclusions présentés reflètent donc l'expérience personnelle des principales personnes interrogées et devraient être interprétés en conséquence.

1.7 Plan du rapport

Le chapitre deux donne un bref aperçu du PCCAF et met en valeur des secteurs et des éléments du programme présentant un intérêt particulier pour la présente évaluation. La partie suivante (chapitre trois) contient une étude des conclusions de l'évaluation organisée en fonction des points d'évaluation de la mise en œuvre (comme l'indique la section 1.5, « Cadre d'évaluation de la mise en œuvre et méthodologie ») tout en contenant également certaines données quantitatives sur les activités et les résultats du programme. Le dernier chapitre (quatre) contient les conclusions et les enseignements de l'évaluation de la mise en œuvre.

²² La plupart des éléments décrits dans cette partie ne sont pas encore en vigueur – à l'exception des dispositions relatives aux non-résidents importateurs.

2. APERÇU DU PCCAF

Le PCCAF comporte trois volets : un volet législation, un volet réglementation et un volet programme. Même si chacun de ces volets est brièvement décrit ou abordé au premier chapitre, ce deuxième chapitre vise surtout à fournir des détails supplémentaires sur le Programme afin de mieux en comprendre et en apprécier les divers éléments et la complexité. En outre, ce chapitre tente aussi de mettre en évidence : *a)* le partage des compétences et des responsabilités à l'intérieur du Programme et *b)* la façon dont est géré ce dernier.

2.1 Volet législation

Le volet législation du PCCAF renvoie au cadre législatif général adopté pour lui par le Parlement et incorporé à la législation sur les armes à feu en 1995 (C-68). Le volet législation du PCCAF comprend quatre éléments clés : des pénalités plus sévères pour l'utilisation criminelle des armes à feu, des contrôles plus serrés à la frontière, l'interdiction d'une gamme élargie d'armes à feu, la délivrance de permis d'usager ou de propriétaire et l'enregistrement des armes à feu.

2.1.1 Des pénalités plus sévères pour l'utilisation criminelle des armes à feu

Les modifications apportées à la Partie III du *Code criminel* (par suite du projet de loi C-68) imposent une peine minimale obligatoire de quatre ans de prison, en plus d'interdire de façon impérative la possession d'armes à feu, d'armes prohibées ou à autorisation restreinte en cas de condamnation pour l'une des dix infractions avec violence commise avec une arme à feu. Ces dix infractions sont les suivantes : négligence criminelle causant la mort, homicide involontaire, tentative de meurtre, blessures corporelles intentionnelles, agression sexuelle avec une arme, agression sexuelle grave, enlèvement, prise d'otage, vol et extorsion. Comme cela était le cas avant le projet de loi C-68, l'utilisation d'une arme à feu pour perpétrer tout autre acte criminel (comme le prévoit l'article 85 du *Code criminel*) continue d'entraîner un emprisonnement

obligatoire minimal d'une année pour la première infraction (à purger tout de suite après la peine infligée pour l'infraction principale); toutefois, l'article a été élargi pour inclure les fausses armes à feu. De nombreuses autres dispositions du *Code criminel* ont été modifiées (notamment celles sur le trafic et la possession non autorisée d'armes à feu et de munitions), les pénalités ont généralement été accrues et de nouvelles infractions ont été ajoutées.

Outre les ordonnances d'interdiction d'arme obligatoires à l'égard des personnes ayant été condamnées des actes criminels violents les plus graves, des ordonnances obligatoires sont à imposer en cas d'autres infractions, notamment le trafic de stupéfiants et le harcèlement criminel (harcèlement avec menaces). Une ordonnance d'interdiction discrétionnaire pouvant interdire pendant un maximum de dix années la possession d'armes à feu peut être rendue pour toute autre infraction ayant un lien avec les armes à feu ou au cours de laquelle il y a eu utilisation, menace d'utilisation ou tentative d'utilisation de la violence. De plus, des ordonnances d'interdiction préventives peuvent être rendues à l'égard d'une personne cohabitant avec une personne ayant fait l'objet d'une ordonnance d'interdiction dans les cas où celle-ci peut, par ailleurs, avoir accès à des armes à feu.

2.1.2 Resserrement des contrôles à la frontière²³

D'après la législation sur les armes à feu de 1995, toute arme à feu qui entre au Canada ou qui en part requiert soit *a*) une autorisation d'importation ou d'exportation pour usage commercial, soit *b*) un document des douanes déclarant que l'arme est à usage personnel. Cela permet de retracer le mouvement des armes qui traversent la frontière. Les non-résidents qui entrent au Canada avec une (des) arme(s) peuvent obtenir le renouvellement de leurs autorisations pour 60 jours. Les nouvelles dispositions du *Code criminel* (contenues dans le projet de loi C-68) sur le fait d'importer ou d'exporter sciemment des armes à feu sans autorisation prévoient une peine obligatoire minimale d'un an.

2.1.3 Interdiction d'une gamme élargie d'armes à feu

La loi a élargi la définition des armes prohibées pour inclure la plupart des armes de poing de calibre .25 et .32 ainsi que toutes les armes de poing de canon de 105 mm ou moins de longueur. Cette nouvelle définition a pour but d'interdire ces armes de poing compactes, facilement

²³ La plupart des éléments décrits dans cette partie ne sont pas encore en vigueur – à l'exception des dispositions relatives aux non-résidents importateurs.

dissimulables, souvent de confection médiocre et sans valeur sportive légitimement reconnue. Il est important de remarquer que les personnes qui étaient en possession de ce type d'armes et de certificat(s) d'enregistrement valides le 14 février 1995 ont conservé « leurs droits acquis » et ont donc pu rester en possession de ces armes à feu.

2.1.4 Délivrance de permis d'usager ou de propriétaire et enregistrement des armes à feu

Un élément essentiel du PCCAF est la délivrance de permis d'usager/ou de propriétaire et l'enregistrement de toutes les armes à feu au Canada. Le système de délivrance des permis examine minutieusement la situation des personnes qui désirent acquérir des armes à feu, tout comme celle des propriétaires actuels d'armes à feu. Quiconque désire acquérir une arme à feu supplémentaire doit suivre et réussir le ou les cours canadiens de sécurité dans le maniement des armes à feu approprié(s) (ou être autrement agréé); et cela inclut une notification obligatoire au conjoint avant la délivrance du permis de possession et d'acquisition (PPA).²⁴ L'obtention d'un permis vise à veiller à ce que les armes à feu ne se retrouvent pas entre les mains de personnes qui représentent un risque potentiel pour la sécurité publique.

L'intention, avec l'enregistrement universel des armes à feu, est d'associer le propriétaire à ses armes à feu afin d'obtenir qu'il ou elle en soit responsable. Avec l'enregistrement, les propriétaires d'armes à feu seront plus enclins à veiller à ce que leurs armes soient rangées de façon sécuritaire et à rapidement informer la police si elles sont perdues ou volées.²⁵ Un autre avantage attendu de l'enregistrement est de contribuer aux enquêtes criminelles mettant en cause des armes à feu ainsi qu'au dépistage de ces armes.

2.2 Volet réglementation

L'article 117 de la *Loi sur les armes à feu* fixe les domaines précis dans lesquels le gouverneur en conseil peut édicter des règlements pour compléter ou plus précisément définir les termes et les méthodes administratives que prévoit la législation. Parmi ces règlements, mentionnons :

²⁴ Jusqu'en janvier 2001, les propriétaires d'armes à feu, qui n'avaient pas l'intention d'en acquérir de nouvelles, pouvaient demander un permis de possession seulement (PPS). Les demandeurs de PPS n'avaient pas à suivre les cours de sécurité et la notification au conjoint n'était pas obligatoire.

²⁵ De plus, les modifications apportées au *Code criminel* par la législation sur les armes à feu en 1995 font une infraction du fait de ne pas déclarer la perte, la disparition ou le vol d'armes à feu non prohibées (avant ces modifications, il n'y avait infraction que s'il s'agissait d'une arme prohibée ou de détention restreinte).

- *Règlement sur les permis d'armes à feu*
- *Règlement sur le document requis pour la cession de munitions non-prohibées*
- *Règlement sur les certificats d'enregistrement d'armes à feu*
- *Règlement sur les conditions visant la cession des armes à feu et autres armes*
- *Règlement sur les armes à feu des agents publics*
- *Règlement sur les droits applicables aux armes à feu*
- *Règlement d'adaptation visant les armes à feu des peuples autochtones du Canada (Armes à feu) (voir en 2.2.1 un aperçu de ces règlements)*
- *Règlement sur les autorisations de transport d'armes à feu à autorisation restreinte et d'armes à feu prohibées*
- *Règlement sur les autorisations de port d'armes à feu à autorisation restreinte et de certaines armes de poing*
- *Règlement sur la possession autorisée dans des cas particuliers (Loi sur les armes à feu)*
- *Règlement sur l'entreposage, l'exposition, le transport et le maniement des armes à feu par des particuliers*
- *Règlement sur l'entreposage, l'exposition et le transport des armes à feu et autres armes par des entreprises*
- *Règlement sur les expositions d'armes à feu*
- *Règlement sur les clubs de tir et les champs de tir*
- *Règlement sur les registres d'armes à feu*
- *Règlement sur l'importation et l'exportation d'armes à feu (particuliers),*
- *Règlement sur les autorisations d'importation ou d'exportation d'armes à feu (entreprises).*

Outre les règlements d'application de la *Loi sur les armes à feu*, des textes réglementaires relatifs aux armes à feu relèvent du *Code criminel*, notamment :

- *Règlement désignant des armes à feu historiques*
- *Règlement désignant des armes à feu, armes, élément ou pièces d'armes, accessoires, chargeurs, munitions et projectiles comme étant prohibés ou à autorisation restreinte*
- *Règlement désignant des fonctionnaires publics*
- *Règlement abrogeant certains décrets et un règlement pris en vertu du Code criminel*
- *Règlement sur les exclusions à certaines définitions du Code criminel (armes de poing pour compétitions sportives internationales)*
- *Décret fixant une période d'amnistie.*

2.2.1 Règlement d'adaptation visant les armes à feu des peuples autochtones du Canada (RAAFPAC) (armes à feu)

Dans le cadre des *Règlements d'application de la Loi sur les armes à feu*, le gouvernement fédéral a pris le *Règlement d'adaptation visant les armes à feu des peuples autochtones du Canada (RAARPAC) (armes à feu)* pour que la *Loi sur les armes à feu* s'applique de manière à répondre à ses objectifs tout en respectant la culture et le mode de vie autochtones traditionnels. Ces adaptations s'appliquent comme suit à la plupart de la législation :

2.2.1.1 RAAFPAC – Permis

- Les demandes de permis doivent indiquer si le demandeur souhaite que les *adaptations* s'appliquent à sa demande. Pour que le *Règlement* s'applique, le demandeur doit indiquer son appartenance à l'un des groupes autochtones du Canada (Premières nations, Inuit ou Métis) ou à une communauté autochtone et suivre les pratiques de chasse traditionnelle de cette communauté.
- Les demandeurs qui ne peuvent ni lire ni écrire, en anglais ou en français, peuvent faire leur demande verbalement ou par l'intermédiaire d'un interprète (dans chaque cas, l'information doit être transcrite sur le formulaire idoïne).
- Au cours du processus d'accréditation, qui permet de déterminer l'admissibilité au permis, le CAF examinera les recommandations des Anciens et des dirigeants communautaires.
- Lorsqu'un CAF attache des conditions d'utilisation à un permis, l'opinion des Anciens et des dirigeants communautaires doit être examinée à la lumière de la façon dont ces conditions peuvent affecter la participation à la chasse traditionnelle.
- Les Autochtones de moins de 12 ans peuvent obtenir un permis d'utilisation d'armes à feu pour s'adonner à la chasse traditionnelle.

2.2.1.2 RAAFPAC – Cours canadiens de sécurité dans le maniement des armes à feu

- Les demandeurs de PPA doivent normalement réussir les examens des cours canadiens de sécurité dans le maniement des armes à feu. Les Anciens qui se qualifient pour le RAAFPAC mais ne peuvent suivre le cours pour des raisons de temps, de lieu ou de coût n'ont pas besoin de le suivre ou de passer les examens normalisés pour demander un PPA. Cela étant dit, le demandeur doit convaincre le CAF qu'il ou elle connaît l'usage et le maniement sécuritaires des armes à feu ainsi que les lois applicables et être autrement agréé(e). Les

mineurs qui ne peuvent pas passer les examens (pour les motifs susmentionnés) peuvent aussi être autrement agréés.

2.3 Résumé des volets législation et réglementation

Les volets législation et réglementation des armes à feu de 1995 (exposés en 2.1 « Volet législation » et 2.2 « Volet réglementation ») se répartissent en deux grandes catégories de mesures : celles qui visent à prévenir la mauvaise utilisation des armes à feu et celles qui visent à contrôler l'accès aux armes à feu. Le Tableau 1 (page suivante) en donne les principales lignes.

2.4 Volet programme

2.4.1 Responsabilités fédérales

Comme on l'a mentionné ci-dessus, le PCCAF est un programme intergouvernemental et interministériel. En ce qui concerne ses composantes et ses responsabilités fédérales, le paragraphe 1.3 (« Rapports entre la législation actuelle sur le contrôle des armes à feu et le PCCAF ») énonce les responsabilités et le rôle du PCCAF. Les fonctions du directeur de l'enregistrement des armes à feu (et le rôle connexe de la GRC) à l'intérieur du PCCAF sont indiquées au paragraphe 1.2, « Aperçu du contrôle actuel des armes à feu (projet de loi C-68 – législation de 1995 sur les armes à feu) » (*NB* : les responsabilités du directeur sont énoncées à la note 4 et le rôle de la GRC dans le PCCAF est résumé à la note 18). Le paragraphe 2.1.2 « Resserrement des contrôles à la frontière » résume le rôle de l'ADRC dans le PCCAF.

Tableau 1 : Résumé des volets législation et réglementation	
Mesures	Principales caractéristiques
Prévenir la mauvaise utilisation des armes à feu	<ul style="list-style-type: none"> Infractions d'utilisation Infractions de possession Infractions de trafic, d'importation, d'exportation Infractions relatives aux armes à feu perdues, détruites ou maquillées Infractions relatives à l'assemblage des armes à feu automatiques Resserrement des contrôles à la frontière, contrôle de la contrebande Interdiction d'une gamme élargie d'armes à feu
Contrôler l'accès aux armes à feu	<ul style="list-style-type: none"> Permis délivrés à des particuliers Examen minutieux des titulaires de permis Permis d'entreprises Enregistrement des armes à feu Exigence de suivre des cours de sécurité dans le maniement Infractions relatives à la délivrance et à l'enregistrement de permis Règlement visant la cession des armes à feu Réduction de l'accès à certains types d'armes à feu Règlement sur l'entreposage, l'exposition et le transport des armes à feu Règlement sur les autorisations de transport d'armes à feu à autorisation restreinte et d'armes à feu prohibées Règlement sur les autorisations de port d'armes à feu à autorisation restreinte et de certaines armes de poing Règlement sur les autorisations d'importation ou d'exportation d'armes à feu (entreprises) Règlement sur les certificats d'enregistrement des armes à feu Règlement sur les clubs de tir et les champs de tir Règlement sur les expositions d'armes à feu Règlement sur la possession autorisée dans des cas particuliers (Loi sur les armes à feu) Règlement désignant des fonctionnaires publics Ordonnances d'interdiction

2.4.2 Responsabilités provinciales

Ailleurs que dans les territoires, l'application de la *Loi sur les armes à feu* relève du « ministre provincial » dans le cadre législatif sous-jacent au PCCAF. Dans les cas où le « ministre provincial » décide de ne pas appliquer la loi (c'est-à-dire que la province ne participe pas), le ministre fédéral de la Justice (par l'intermédiaire du CCAF) en assume la responsabilité et l'applique à sa place en nommant un CAF fédéral. Au moment de la rédaction de ce rapport, les

provinces qui appliquent pour l'instant la *Loi sur les armes à feu* (soit celles qui participent) sont la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et le Québec.²⁶

Plus précisément, ces provinces participantes (par l'intermédiaire de leur CAF, qui, dans une province, est la personne désignée chargée de l'application de la *Loi sur les armes à feu* et de ses règlements), ont compétence dans leur territoire pour :

- délivrer des permis (aux particuliers, aux entreprises, aux clubs et aux champs de tir ainsi qu'aux mineurs) et procéder aux contrôles d'admissibilité continus (notamment les enquêtes secondaires²⁷, les enquêtes tertiaires²⁸, les décisions finales en matière de permis, et les audiences concernant les renvois devant les tribunaux, si nécessaire) ;

²⁶ Le 1^{er} avril 2002, la Colombie-Britannique a décidé de ne pas appliquer le Programme et, par conséquent, le CCAF (via le ministre fédéral de la Justice) a commencé à appliquer la *Loi sur les armes à feu* à sa place. Il faut noter que les provinces qui participent sont remboursées par le CCAF (article 95 de la *Loi sur les armes à feu*) des dépenses résultant de leur participation à l'application de la *Loi sur les armes à feu*.

²⁷ Les enquêtes secondaires portent sur l'analyse de « coïncidences », ou de rapprochements potentiels avec des dossiers du CIPC qui n'ont pas été exclus automatiquement par le système d'accréditation ou exclus manuellement par le personnel de l'unité d'accréditation du RCAF. Les rapprochements potentiels résultent du fait qu'une nouvelle demande de permis a été accréditée ou qu'une personne titulaire d'un permis de détention d'armes à feu a fait l'objet d'un contrôle d'admissibilité continu. L'enquête secondaire permet d'obtenir des renseignements supplémentaires sur les rapprochements potentiels avec les dossiers du CIPC en demandant à la police régionale ses bases de données sur les rapports d'incidents, en faisant des recherches dans les bases de données judiciaires ou provinciales, en communiquant avec la police, d'autres organismes ou d'autres personnes pour obtenir directement de l'information (conformément à la politique des services du CIPC).

²⁸ Si une « coïncidence », ou un rapprochement réel, entre un demandeur ou un titulaire de permis de détention d'armes à feu et un dossier pertinent du CIPC ne peut être éclairci au bureau du CAF, une enquête a lieu. Mènent cette enquête des personnes qui ont suffisamment de délégation de pouvoir en matière d'armes à feu pour leur permettre de faire des recommandations en matière

- procéder à des inspections ou à des vérifications régulières d'entreprises et d'organismes (notamment les clubs et les champs de tir) ;
- encourager les cours canadiens de sécurité dans le maniement des armes à feu (y compris tout autre cours agréé sur le maniement sécuritaire des armes à feu, l'agrément des instructeurs et les suivis) ;
- approuver les cessions d'armes à feu ;
- émettre des autorisations (de transport, de port et de possession dans des cas particuliers) ;
- assurer une liaison permanente avec les clients et les intervenants.

Pour résumer les responsabilités fédérales et provinciales, les provinces participantes ont la responsabilité des fonctions susmentionnées. Toute autre question relevant du PCCAF (notamment les provinces qui ne participent pas) est de compétence fédérale.

d'approbation, de refus ou de révocation ou encore de prendre des décisions relativement à tout document relevant de la compétence du CAF. Les enquêtes comportent des entretiens personnels avec des demandeurs, des titulaires de permis de détention d'armes à feu, des voisins, la famille, la police, des fonctionnaires judiciaires, des travailleurs sociaux, des collègues de travail ou toute autre personne pertinente dans le cadre de l'enquête.

3. RÉSULTATS

On présente ici les résultats de l'évaluation. Ceux-ci ont été organisés en sections qui correspondent aux grandes questions de l'évaluation : mise en œuvre du programme, coordination du programme, conception et mise en œuvre du SCEAF, procédures d'obtention des permis et d'enregistrement des armes à feu, communications, formation juridique et autres volets du programme (cours de maniement sécuritaire des armes à feu, RAAFPAC, recherche).

3.1 Mise en œuvre du programme

On analyse ici si le PCCAF a réussi sa mise en œuvre telle qu'elle avait été prévue.

3.1.1 Contexte de la mise en œuvre

La mise en œuvre de la législation de 1995 a été une tâche extraordinairement complexe. Il aurait été difficile, même dans des circonstances idéales, de mettre en œuvre un programme national pour délivrer un permis à tous les usagers d'arme à feu (dont le nombre avait été estimé à l'origine entre 7 et 9 millions), tout en développant les techniques et en réalisant l'infrastructure nécessaires pour traiter et gérer ces données. De plus, les circonstances étaient loin d'être idéales. Quelques facteurs compliquaient la mise en œuvre en 1995, notamment :

- Les autorités fédérales sont responsables de la législation sur les armes à feu, de la gestion générale du PCCAF et de l'exécution d'une grande variété d'éléments de celui-ci, alors que les provinces sont chargées de certains éléments d'application de la législation. Même si cette répartition suscite des tensions entre les deux paliers d'administration, la situation fonctionne bien en général dans le domaine de la justice. Quelques provinces toutefois ont soutenu la législation sur les armes à feu et d'autres, non. Les problèmes suivants ont par exemple surgi : plusieurs provinces ont porté la question de la validité constitutionnelle de la législation de 1995 sur les armes à feu devant la Cour suprême du Canada ; quelques

provinces ont décidé de ne pas participer, et en conséquence les autorités fédérales ont dû assurer l'application de la *Loi sur les armes à feu* dans les zones de compétence de ces provinces et supporter donc des dépenses imprévues ; enfin, l'Ontario a accepté de délivrer les permis mais s'est opposé à l'enregistrement universel des armes à feu.

- Responsable de la mise en œuvre du PCCAF, le MJ n'avait pas l'expérience concrète de l'exécution qui l'aurait préparé aux complexités qui ont surgi lors de la mise en œuvre de la législation de 1995 sur les armes à feu et ne disposait pas non plus du personnel pour un programme si vaste, aux aspects aussi multiples. On a dû recruter et former du nouveau personnel et trouver de nouveaux moyens pour effectuer la plupart du travail technique du SCEAF. À titre d'exemple, au début de la mise en œuvre, le MJ ne disposait pas de la capacité interne de doter le SCT. Il en a donc confié par marché l'élaboration et la dotation à Développement des ressources humaines Canada.
- L'opposition à la législation de 1995 a été relativement bien organisée et efficace. Elle est venue surtout de propriétaires d'arme à feu qui estimaient que la législation ne respectaient pas leurs droits.
- La mise en œuvre du PCCAF dépendait fortement de l'élaboration, dans les meilleurs délais, d'un système informatisé très complexe (soit le SCEAF) pour traiter rapidement un énorme volume de demandes. Ce système devait posséder des fonctions multiples, ses usagers étaient nombreux, chacun ayant un différent degré de pouvoir administratif dans le PCCAF. En outre, tout en possédant les mesures de sécurité nécessaires, le SCEAF devait dialoguer avec d'autres systèmes et d'autres bases de données qui lui fournissaient les données requises.
- On parlait beaucoup du PCCAF, et la pression pour que sa mise en œuvre se fasse dans des délais très serrés s'en est accrue d'autant. Rétrospectivement, les délais initiaux et l'estimation nette d'environ 85 millions de dollars pour mettre en œuvre le SCEAF n'avaient aucune réalité et ont nui à la crédibilité du PCCAF.

Ces facteurs sont à l'origine de la plupart des problèmes de mise en œuvre qui vont être analysés dans le présent rapport. Les personnes chargées de l'exécution du PCCAF ont finalement pu résoudre quelques-uns de ces problèmes et réaliser leurs objectifs à l'égard de la délivrance des permis, mais ce ne fut pas une sinécure.

Nous soulignons ici que nous nous efforcerons de distinguer la situation au tout début de la mise en œuvre de la situation ultérieure, alors que le PCCAF en était à un stade de fonctionnement plus avancé.

3.1.2 Le PCCAF a-t-il satisfait à ses objectifs globaux de mise en œuvre ?

Il a fallu un examen des principales données du PCCAF afin de déterminer la mesure dans laquelle celui-ci a satisfait à ses objectifs globaux²⁹. Selon les données quantitatives du SCEAF (jusqu'à fin septembre 2002³⁰),

- La base de données des armes à feu contient 2 100 000 noms (soit 90 % du chiffre estimé des propriétaires d'arme à feu) ;
- La base de données contient aussi :
 - 1 300 000 permis de possession seulement valides (ci-après PPS),
 - 480 000 permis de possession et d'acquisition valides (ci-après PPA),
 - 85 000 AAAF valides,
 - 5 700 permis de possession valides pour mineur ;
- Depuis décembre 1998, plus de 7000 permis ont été refusé ou révoqués grâce à l'examen initial renforcé des demandeurs de permis et aux vérifications continues de l'admissibilité. Cela signifie par exemple 50 fois plus de révocations que le total des cinq dernières années pendant la législation sur les armes à feu de 1991 ;
- Quatre mois avant la date limite de l'enregistrement des armes à feu, plus des deux tiers des titulaires de permis avaient enregistré leur arme à feu :
 - 1 100 000 propriétaires avaient au moins un certificat d'enregistrement dans le SCEAF,
 - 4 300 000 armes à feu avaient été enregistrées dans le SCEAF ;
- Il y a eu plus de 26 000 appels au numéro 1-800 pour les conjoints et sur la sécurité publique, souvent pour *a*) avertir à propos de propriétaires ou de demandeurs possibles ou *b*) déclarer un acte criminel ;
- Le Registre canadien des armes à feu en direct (RCAFED)³¹ reçoit en moyenne 1500 demandes par jour.

L'objectif premier du PCCAF a été d'appliquer la *Loi sur les armes à feu* et les règlements connexes. D'après les données administratives (jusqu'à septembre 2002), *a*) environ 90 % du chiffre estimé des propriétaires d'arme à feu se sont conformés aux exigences relatives au permis

²⁹ Voir au paragraphe 1.2, « Aperçu du contrôle actuel des armes à feu (projet de loi C-68 – législation de 1995 sur les armes à feu » une discussion des grandes lignes des principaux objectifs.

³⁰ Ainsi qu'en témoignent la page titre du présent document et le paragraphe 1.5 « Objet et portée de l'évaluation de la mise en œuvre », l'analyse porte jusqu'à fin septembre 2002. Afin de garantir l'uniformité du rapport, les informations quantitatives présentées portent donc sur la même période.

³¹ Le RCAFED est une fonction du CIPC, qui permet à la police de rechercher des données dans le SCEAF. Le RCAFED permet par exemple de l'avertir de la présence possible d'armes à feu à une adresse donnée, en faisant une recherche avec une adresse, un numéro de téléphone ou un nom (de personne morale ou physique).

et *b*) quatre mois avant la date limite de l'enregistrement des armes à feu, presque les deux tiers du chiffre estimé des armes à feu avaient été enregistrés. Certes la mise en œuvre du PCCAF a présenté de nombreuses difficultés, mais ses grands objectifs ont été largement satisfaits.

Même si les objectifs de mise en œuvre ont été atteints, celle-ci a été difficile. Les dates limites initialement fixées n'ont pas été respectées et les dépenses du PCCAF ont régulièrement augmenté.

3.1.3 Réussites de la mise en œuvre

3.1.3.1 Délivrance des permis et enregistrement des armes à feu

Ainsi que nous venons de le mentionner, même si la mise en œuvre a été chaotique, les objectifs de mise en œuvre de délivrance des permis ont été majoritairement satisfaits. Selon les responsables du PCCAF, plus de 1 800 000 permis, soit environ 90 % du chiffre estimé des propriétaires d'arme à feu, ont été délivrés à la date de septembre 2002³². Il s'agit là d'une réussite majeure, car du fait des difficultés initiales de mise en œuvre, le risque était grand que l'objectif de délivrance des permis ne soit pas atteint. Au nombre de ces difficultés de mise en œuvre, citons des problèmes avec le SCEAF, la résistance initiale de quelques propriétaires d'arme à feu à la formule de demande de permis longue et compliquée, des taux élevés d'erreur de la part des usagers dans les formules de demande de permis présentées, l'opposition au PCCAF en général, le fait que les propriétaires d'arme à feu ignorent leurs obligations légales et une tendance parmi eux à retarder leurs demandes jusqu'au dernier moment plutôt que de les présenter à l'avance. Le personnel du PCCAF a constaté ces problèmes et les a traités avec efficacité. La formule de demande de permis a été simplifiée et raccourcie, les méthodes de communication avec le grand public ont été améliorées, le système administratif a été simplifié et un programme intensif de sensibilisation aux permis a été lancé.

Plusieurs des expériences acquises pendant la délivrance des permis ont été appliquées aux procédures d'enregistrement des armes à feu. Par exemple, les formules de demande d'enregistrement ont été raccourcies et simplifiées. Afin d'éviter le déluge de dernière minute des demandes d'enregistrement, on a envoyé les formules par intervalle à des groupes de

³² Les personnes interrogées sont parfois sceptiques quant au chiffre de 90 %. L'une d'entre elles par exemple indique que dans une province, le nombre des permis délivrés est plus élevé que le nombre estimé des propriétaires d'arme à feu. On ne dispose pas malheureusement de méthode parfaite précise pour déterminer le nombre réel des propriétaires (d'où le fait qu'on se fie à des estimations) ; on ne peut donc facilement résoudre des points de vue discordants sur le pourcentage des propriétaires titulaires de permis.

propriétaires en leur précisant que le droit d'enregistrement serait supprimé si leur demande était présentée dans les 60 jours. Même si l'enregistrement est plus controversé que le permis, grâce à ces nouvelles procédures, presque les deux tiers de ceux-ci ont obtenu longtemps avant la date limite du 1^{er} janvier 2003 des permis pour des armes à feu enregistrées.

3.1.3.2 Sécurité publique

Le PCCAF vise en dernière analyse la sécurité publique. Certes son incidence sur celle-ci va devoir attendre une évaluation des résultats et des incidences, mais les personnes interrogées sont nombreuses à souligner des éléments du PCCAF susceptibles de se répercuter sur l'utilisation criminelle des armes à feu et sur les décès et blessures par arme à feu (suicides compris). Plus précisément :

- **La vérification continue de l'admissibilité** : c'est l'un des éléments les plus novateurs du PCCAF. Plutôt que de faire des vérifications rétroactives au moment de la délivrance du permis et de son renouvellement (comme c'était le cas dans le système antérieur de contrôle des armes à feu), le SCEAF est dynamique et mis à jour en permanence au fur et à mesure que de nouvelles données arrivent à la connaissance de la police et des tribunaux à propos du mauvais comportement éventuel des titulaires de permis. Le dossier du titulaire est donc marqué et examiné dans l'un des trois cas suivants *a)* perpétration de certains actes criminels, *b)* certains types d'ordonnance rendue par le tribunal, *c)* atteinte possible à la sécurité publique de la part du titulaire.
- **Les cours de maniement sécuritaire des armes à feu** : ces cours ont été une réussite totale. À quelques exceptions près, les personnes interrogées en parlent très élogieusement (même celles qui ne sont pas favorables au PCCAF). On souligne que les cours ont été conçus par des personnes ayant une vaste expérience de la formation au maniement sécuritaire des armes à feu et qu'ils ont été mis en œuvre après des consultations approfondies auprès d'intervenants majeurs. On s'inquiète certes de quelques points mineurs d'aspects précis des cours, mais les commentaires suivants sont caractéristiques : *« C'est le meilleur cours de sécurité du monde... Il est reconnu et enseigné dans le monde entier... Si un élément du PCCAF a été bien pensé, c'est bien celui-ci... Nous en recevons les bénéfices au fur et à mesure que cette génération devient adulte. Il y aura moins de décès »*. Il faut souligner que quelques-unes des leçons des cours (par ex. la nécessité d'entreposer les armes à feu et les munitions de façon sécuritaire) sont aussi renforcées par les volets législatifs du PCCAF et devraient donc se répercuter sur la mauvaise utilisation des armes à feu. Le groupe de formation à la sécurité du CCAF a contribué de façon importante à la réussite de la mise en

œuvre du PCCAF, en partie dans la mesure où son travail a aidé à répondre aux oppositions au PCCAF, puisqu'il concernait la sécurité publique.

- **Les refus et révocations de permis :** le PCCAF a fortement contribué à la sécurité publique par les refus et les révocations consécutifs à la procédure d'examen pour les permis. Même si le taux des refus et des révocations est relativement bas³³, la législation a permis d'aider à ce que des armes à feu ne se retrouvent pas dans les mains de personnes qui ne devraient pas en avoir. Plusieurs personnes interrogées soulignent que le taux des refus a augmenté vers la fin de la procédure de délivrance des permis (soit vers le 1^{er} janvier 2001), car des personnes à plus haut risque présentaient finalement leur demande et le volume des demandes était en augmentation. Presque toutes les personnes interrogées ayant été associées à l'exécution du PCCAF estiment que l'examen des demandeurs de permis était de meilleure qualité et plus complet que celui en vigueur dans la législation antérieure.
- **La formation juridique:** le CCAF a réalisé des produits de formation juridique pour son propre personnel et pour les personnes participant au PCCAF (police, procureurs, entreprises, juges de paix notamment). Les personnes interrogées soulignent la qualité des produits et jugent que leur contenu concerne leur travail et leurs responsabilités quotidiennes dans le PCCAF.

3.1.4 Obstacles à la mise en œuvre

L'évaluation a permis de dégager des points faisant obstacle à la mise en œuvre du PCCAF, plus précisément :

- Faiblesses et modifications de la structure d'exécution du PCCAF,
- Opposition au contrôle des armes à feu,
- Refus de participer de la part de plusieurs provinces,
- Complexité générale du PCCAF,
- Retards dans la rédaction des règlements de la *Loi sur les armes à feu*,
- Difficultés techniques inhérentes au SCEAF,
- Manque de communication interne,
- Confusion parmi la population et taux élevé d'erreur de la part des usagers dans les formules de demande,
- Dépenses du PCCAF en augmentation,

³³ Il faut souligner que du fait du grand nombre de demandeurs de permis, même un taux faible de refus signifie que les personnes à qui on a refusé l'accès légal aux armes à feu sont très nombreuses.

3.1.4.1 Faiblesses et modifications de la structure d'exécution du PCCAF

Les principales personnes interrogées, notamment le personnel du CCAF, estiment à l'unanimité ou presque que la structure du CCAF était mal conçue au tout début du PCCAF. Elles indiquent qu'au début du PCCAF en 1995, du fait des inquiétudes à propos de l'échec de quelques grands projets de technologie de l'information (ci-après TI), on a créé une structure de gestion « à couloirs », dans laquelle la direction générale des orientations et celle des activités relevaient de façon bien distincte d'un sous-ministre adjoint ayant la fonction de gestionnaire à temps partiel. Le CCAF et le PCCAF n'étaient qu'un aspect des nombreuses fonctionnaires de ce gestionnaire et par conséquent, la gestion et le contrôle à temps plein du PCCAF n'étaient pas possibles³⁴.

On a exposé ci-dessus quelques-unes des raisons pour lesquelles la mise en œuvre du PCCAF a été extrêmement chaotique. La décision de tenter cette mise en œuvre sans directeur général s'y consacrant à temps plein a été un facteur significatif. Il aurait fallu pour le PCCAF un directeur général qui s'y consacre à temps plein afin de fixer et de soutenir des objectifs organisationnels, de négocier (au niveau de la haute direction) avec les nombreux partenaires de l'exécution du PCCAF, de veiller à ce que le CCAF soit responsable à l'interne comme à l'externe et à ce que les différents éléments du PCCAF travaillent ensemble à la réalisation de leurs objectifs communs. En l'absence de leadership et de coordination centrale forte, le CCAF a eu tendance à laisser les procédures s'élargir et les dépenses s'accroître pour satisfaire les intérêts des différents intervenants du PCCAF. Étant donné la diversité des intérêts associés au PCCAF, cette situation a fortement contribué aux retards et aux dépassements des coûts. On remarque dans une réponse qu'il y avait trop d'acteurs... les partenariats étaient bons, mais ont entraîné une complexité trop extrême.

La méthode de gestion par consensus a ajouté aux problèmes suscités par la structure de gestion « à couloirs ». Cette méthode de gestion par consensus a entraîné la prise en compte d'un grand nombre d'avis et d'intérêts souvent divergents lors des procédures initiales de conception et de prise de décision pour le PCCAF. Cet état de fait a abouti *a)* à des règlements trop complexes et *b)* à un système de TI tout aussi grand et complexe (le SCEAF). La recherche de consensus s'est répercuté sur toute la mise en œuvre du PCCAF. Par exemple, la durée de la rédaction des

³⁴ Même si on critique dans certaines réponses la décision d'avoir séparé la direction générale des orientations de celle des activités, on mentionne aussi qu'une telle séparation n'est pas fautive en elle-même, pourvu que les deux entités relèvent d'un directeur général à plein temps, capable de coordonner leurs travaux et de garantir la responsabilité interne.

règlements a entraîné des pressions imprévues quant au temps de mise en œuvre d'autres aspects du PCCAF (notamment le SCEAF, les produits de communication et de formation juridique).

Finalement, du fait des délais qui se rapprochaient pour les permis et de la montée des dépenses du PCCAF, on a modifié la structure de gestion du PCCAF ainsi que la méthode de gestion. On souligne souvent dans les réponses que lorsque le CCAF a été doté d'un directeur général à temps plein, avec un mandat énergique pour faire avancer la mise en œuvre et des principes différents de gestion et de prise de décision, la situation a évolué très rapidement. Autrement dit, le CCAF s'est davantage axé sur la réalisation des exigences de mise en œuvre du PCCAF (par exemple, les formules de demande ont été simplifiées au fur et à mesure que la date limite s'approchait).

3.1.4.2 Opposition au contrôle des armes à feu

L'obstacle le plus ancien et le plus évident au PCCAF a sans doute été l'opposition très organisée et relativement organisée à la législation de la part des propriétaires d'arme à feu. Du fait de cette opposition, le CCAF a dû passer beaucoup de temps à répondre aux critiques contre le PCCAF et à la désinformation. Venir à bout de cette opposition et des difficultés qui lui étaient associées a été non seulement difficile au plan des activités mais a aussi augmenté les dépenses.

3.1.4.3 Refus de participer de la part de plusieurs provinces

Plusieurs provinces ont décidé de ne pas participer à l'application de la *Loi sur les armes à feu*, ce qui a augmenté le coût de l'exécution du PCCAF et sans doute nui à la crédibilité qu'on lui accordait. Qui plus est, la contestation en Cour Suprême quant à la constitutionnalité de la *Loi sur les armes à feu*, même si elle a réussi, a détourné d'importantes ressources humaines et financières du CCAF de la mise en œuvre du PCCAF.

3.1.4.4 Complexité générale du PCCAF

On applique dans le PCCAF des textes législatifs complexes, qui ont donné lieu à un ensemble complexe de règlements. La volonté de bâtir un PCCAF fort et vigoureux a entraîné la création d'un système de gestion des données très grand et très complexe (le SCEAF). De fait, des textes législatifs très complexes ont donné lieu à un ensemble tout aussi complexe de règlements, ce qui

a ensuite entraîné la création d'un système de gestion des données trop construit et trop compliqué, puis un PCCAF très complexe à exécuter.

3.1.4.5 Retards dans la rédaction des règlements de la *Loi sur les armes à feu*

La durée de la rédaction des règlements a entraîné des pressions imprévues quant à la durée de mise en œuvre des autres aspects du PCCAF. Afin de respecter des délais de mise en œuvre très serrés, il a fallu au CCAF élaborer le SCEAF, les produits de communication et de formation juridique avant que ne soient arrêtés les règlements. Ceci a entraîné la nécessité d'exécuter de nombreuses révisions et de trouver des palliatifs.

Les personnes interrogées ont eu de la difficulté à citer les raisons pour lesquelles la rédaction des règlements a été si longue, mais on cite notamment l'obligation de consulter divers intervenants (pas tous favorables à la législation), la complexité du PCCAF, l'absence de directeur général au CCAF et l'opposition active et relativement organisée à la législation. Enfin (et peut-être surtout), le fait que les règlements devaient être étudiés par les comités permanents a entraîné d'importants retards.

3.1.4.6 Difficultés techniques inhérentes au SCEAF

Les principales personnes interrogées font souvent état que le SCEAF a été un obstacle sérieux à la mise en œuvre du PCCAF. On estime que la procédure d'élaboration en urgence, ainsi qu'on l'a souligné en 3.1.4.5 (« Retards dans la rédaction des règlements de la *Loi sur les armes à feu* »), a fortement contribué à ces problèmes. Les usagers du SCEAF font tous état des longues attentes pour le traitement et même de pannes complètes du système au début de l'élaboration de celui-ci.

3.1.4.7 Manque de communication interne

Quelques personnes interrogées remarquent que les différents groupes de travail du CCAF fonctionnaient souvent en autonomie, ce qui a entraîné des difficultés de coordination dans la mise en œuvre. On estime que pour un programme relativement nouveau, il y avait un degré élevé de cloisonnement vertical et que de ce fait, le CCAF ne travaillait pas dans l'efficacité. Il est tout à fait probable que cette situation a été amplifiée et aggravée par la structure de gestion

« à couloirs ». Les unités de travail du CCAF ont été réorganisées et intégrées grâce à la nomination d'un directeur général pour contrôler le PCCAF, ce qui a amélioré la communication interne.

3.1.4.8 Confusion parmi la population et taux élevé d'erreur de la part des usagers dans les formules de demande

La complexité du PCCAF, associée aux nombreuses modifications notamment des délais de mise en œuvre, des droits, a suscité de la confusion parmi des propriétaires d'arme à feu et parmi la population. Les personnes interrogées constatent qu'en dépit des divers efforts de communication déployés pendant la mise en œuvre du PCCAF, de nombreux propriétaires d'arme à feu ne comprennent toujours pas leurs responsabilités en vertu de la *Loi sur les armes à feu*. Ce problème sera abordé en 3.4 (« Procédure d'obtention de permis et d'enregistrement d'arme à feu ») et en 3.5 (« Communications »). Par ailleurs, la complexité des premières formules de demande de permis et d'enregistrement d'arme à feu désorientaient les demandeurs et entraînaient des taux élevés d'erreur de la part des usagers.

3.1.4.9 Dépenses du PCCAF en augmentation

Les principales personnes interrogées constatent que toutes les difficultés de mise en œuvre du PCCAF (ainsi que nous les avons présentées à « Difficultés de mise en œuvre du PCCAF »), outre leurs effets négatifs sur une mise en œuvre efficace, ont augmenté le coût total du PCCAF.

3.2 Coordination du programme

Nous présentons ici les résultats de l'évaluation qui concernent la coordination, la coopération et les communications entre les provinces et les partenaires de la mise en œuvre du PCCAF.

3.2.1 Coordination fédérale-provinciale

Les rapports entre les provinces et les autorités fédérales sont l'un des aspects les plus essentiels du PCCAF. Celui-ci comporte une législation, des règlements et des volets qui sont fédéraux et les provinces ont la charge de certains de ses éléments. Les tensions habituelles inhérentes à ce

partage des responsabilités (situation habituelle dans la justice canadienne) ont été exacerbées dans le cas du PCCAF, du fait que les opinions des partenaires provinciaux ont varié du soutien enthousiaste à l'hostilité ouverte. À titre d'exemple, lors de la mise en œuvre du PCCAF, plusieurs provinces ont décidé de ne pas participer et plusieurs autres ont contesté la constitutionnalité de la législation sur les armes à feu à la Cour suprême du Canada.

En dépit de ces tensions, les rapports entre les ministères fédéraux et les provinces participantes ont été raisonnablement efficaces. On souligne dans quelques réponses que le comité de consultation pour les partenariats (ci-après CCP) a été un élément vital de la procédure de mise en œuvre. Ce comité comprend des représentants du CCAF, GRC, ADRC et des provinces participantes (normalement par les CAF). Les CAF provinciaux s'expriment au comité et estiment avoir pris activement part au PCCAF dans son ensemble et aux règlements connexes. Grâce à ce comité, les rapports sont très fréquents entre les fonctionnaires fédéraux et ceux des provinces – en principe ils se réunissent tous les mois et tiennent des téléconférences toutes les semaines, parfois tous les jours.

Outre cette coordination de la haute direction que représente le CCP, divers autres comités étudient les systèmes d'information, les cours de maniement sécuritaire des armes à feu, les questions autochtones et de nombreux autres aspects du PCCAF. La plupart des partenaires du PCCAF sont relativement satisfaits du fonctionnement de ces comités. On mentionne dans les réponses les rapports réussis avec le comité technique et le comité des gestionnaires d'exploitation, qui ont permis au CCAF de recueillir les réactions et suggestions des usagers du SCEAF.

Initialement au début du PCCAF, presque tous les CAF ont été satisfaits de leur participation ; ensuite, à mesure qu'avancait la mise en œuvre, le CCAF a eu moins besoin de les consulter. Après la réorganisation du CCAF en 2000 (c'est-à-dire après la nomination du directeur général), son travail a été beaucoup plus axé sur les détails quotidiens de la mise en œuvre plutôt que sur la planification et l'élaboration de programme³⁵. Les fonctions des CAF ont davantage concerné le fonctionnement, moins la consultation entre le CCAF et les provinces participantes.

Quelques CAF reconnaissent qu'il s'agit là d'une évolution normale du PCCAF, mais d'autres estiment que l'organisme central ne les a plus reconnus comme partenaires et que les décisions touchant le PCCAF ont été prises sans que la consultation ait été suffisante. Plusieurs CAF répondent que la mise en œuvre du PCCAF devait être simplifiée et que, puisque l'administration fédérale avait la responsabilité du financement du PCCAF, elle devait pouvoir

³⁵ Ce changement peut s'attribuer en partie à l'évolution et au développement d'ensemble du PCCAF.

fixer ses orientations et décider à son égard. Ces tensions entre les fonctionnaires fédéraux et ceux des provinces participantes sont aggravées par les questions financières, plusieurs CAF estimant que l'administration fédérale avance trop rapidement vers un financement de « situation stable » et quelques autres s'inquiétant de ne pas être suffisamment avertis des nouveaux niveaux de financement afin de pouvoir faire les ajustements de personnel nécessaires.

Même s'il existe dans le PCCAF des tensions entre les fonctionnaires fédéraux et ceux des provinces, elles ne sont pas uniques et peuvent sans doute être évitées dans un système fédéral de responsabilité partagée pour les affaires de justice. Dans les réponses des deux parties, on estime qu'il est possible de trouver des terrains d'entente.

3.2.2 Exécution inégale du PCCAF

La plupart des principales personnes interrogées constatent que le PCCAF n'est pas interprété ni exécuté de façon égale dans les provinces³⁶. Ceci ne fait pas forcément problème – un avantage du régime fédéral est que la législation peut s'adapter aux conditions, aux besoins et aux ressources locales plutôt que de s'appliquer de façon rigide dans un pays très vaste et très divers. Par contre, il faut veiller à ce que les normes ne diffèrent pas radicalement au Canada.

Selon une réponse fort équilibrée, obtenue dans une province : « *il pourrait y avoir davantage de coordination ... davantage de normalisation ; les méthodes de travail dans les provinces pourraient se ressembler davantage – quelques-unes sont tout à fait particulières. Mais je veux souligner qu'il ne serait pas judicieux d'avoir un seul prestataire de services centralisé. Nous perdrons la perspective et les connaissances locales. Il nous faudrait revoir nos orientations et tenter de normaliser* ».

Voici quelques différences d'exécution que mentionnent les principales personnes interrogées : quelques administrations appliquent la législation avec moins de latitude que d'autres ; les répliques d'arme sont traitées différemment ; l'interprétation de quelques règlements varie (par ex. l'autorisation de transport) ; les deux sites de traitement suivent des procédures différentes (le SCT et le site de Québec³⁷) ; modèles de prestation et coûts différents des cours de maniement sécuritaire des armes à feu.

³⁶ Cette situation n'est pas propre au PCCAF, mais est une conséquence inévitable de la répartition des pouvoirs dans un État fédéral. À titre d'exemple, conformément aux dispositions de la législation fédérale, les provinces et les territoires ont établi différents types de programme et de service pour répondre aux besoins des parents qui divorcent ou se séparent.

³⁷ Voir note 9.

3.2.3 Autorisation de transport (AT) et autorisation de port (AP)

Il faut aussi réfléchir à ce que les AT et les AP sont délivrées par les provinces (conformément à la législation). Il en devient difficile parfois de passer d'une province à l'autre. Par exemple, se déplacer dans plusieurs provinces pour aller à une exposition d'armes à feu ou à un concours de tir, ou dans le cas du personnel des véhicules blindés susceptible de travailler sur plusieurs sites. Le fait que les provinces soient responsables des AT et des AP peut engendrer un fardeau administratif supplémentaire pour les personnes physiques et morales se déplaçant dans plusieurs provinces ; l'interprétation des règlements touchant l'AT et l'AP peut parfois varier d'une province à l'autre.

3.2.4 Autres ministères fédéraux

Dans l'ensemble, les principales personnes interrogées dans les ministères fédéraux partenaires du PCCAF déclarent que la coordination est bonne. On constate qu'au début de la mise en œuvre, le CCAF ne connaissait pas forcément très bien les activités particulières des ministères fédéraux et employait une méthode normalisée dans ses rapports avec les partenaires fédéraux.

À mesure de l'évolution et de la mise en œuvre du PCCAF, le CCAF a mieux compris le fonctionnement et la structure des partenaires fédéraux et la coordination fédérale s'en est trouvée améliorée.

3.3 Réussite de la conception et de la mise en œuvre du SCEAF

On examine ici la mise en œuvre globale du SCEAF. Certes le système a connu de sérieux problèmes au départ, mais la plupart des usagers sont à présent satisfaits de sa capacité de répondre aux exigences d'exploitation. Ils jugent que vu les sommes investies, le système devrait être plus stable et plus convivial. Les principales personnes interrogées soulignent que son utilisation en est fort compliquée, qu'il coûte plus prévu et que son fonctionnement est loin d'être optimal. Qui plus est, les usagers font état de difficultés techniques particulières, que détaillent les paragraphes ci-dessous.

3.3.1 Degré de satisfaction

Les principales personnes interrogées indiquent qu'elles n'étaient pas satisfaites du SCEAF à ses débuts ; à présent, elles en sont pour la plupart satisfaites. Elles précisent que les usagers apprennent à le connaître et qu'il peut finalement répondre aux exigences d'exploitation et aux objectifs de la législation. Il faut remarquer que le système peut parfois être lent, surtout en période d'usage de pointe. Les préposés aux armes à feu sur le terrain (c'est-à-dire n'ayant pas accès à de grands serveurs ni à des débits à haute vitesse) ne peuvent souvent accéder au SCEAF et doivent appeler leur bureau régional pour avoir accès aux données du système.

3.3.2 Données et liaisons entre données incomplètes

Selon ses usagers, le SCEAF contient la plupart des informations nécessaires pour soutenir les objectifs du PCCAF, à quelques exceptions près. On signale tout d'abord que les données sur l'AT et l'AP ne figurent pas dans le SCEAF, mais sont contenues dans un logiciel autonome séparé, ce qui peut engendrer des problèmes d'exploitation. Par exemple, si la police arrête quelqu'un qui porte une arme à feu à autorisation restreinte à un club de tir, elle ne peut vérifier l'AT par le RCAFED et doit donc appeler le CAF.

Ensuite, toutes les administrations ne sont pas reliées par voie électronique aux bases de données des juridictions provinciales et les ordonnances d'interdiction ne sont donc pas automatiquement saisies ni entrées dans le SCEAF. Les juridictions provinciales transmettent souvent des copies imprimées des ordonnances au bureau du CAF, puis les entrent manuellement dans le SCEAF. Selon les principales personnes interrogées, elles reçoivent la plupart des ordonnances d'interdiction des tribunaux, mais elles préféreraient que les données soient reliées et transférées par voie électronique au SCEAF afin qu'elles ne soient pas perdues et que la prise de l'ordonnance et son entrée dans le système soient simultanées.

3.3.3 RCAFED – degré de satisfaction

Les principaux policiers interrogés indiquent qu'ils sont satisfaits du RCAFED et qu'ils peuvent obtenir les renseignements dont ils ont besoin pour leur travail de tous les jours. Ils ont observé que lorsqu'ils interrogent le réseau après avoir été appelés à un domicile, le réseau ne génère qu'une liste de numéros de certificat d'enregistrement d'arme à feu et qu'il leur faut faire une recherche pour chaque numéro afin de savoir quels types d'arme ils sont susceptibles de trouver.

Ils veulent connaître quels types d'arme ils sont susceptibles de trouver dans un domicile mais ne disposent pas toujours d'assez de temps pour faire des recherches sur des renseignements sur des armes à feu spécifiques.

3.3.4 Base de données PIAF (personnes susceptibles d'intéresser la police) ³⁸

Si la vérification continue de l'admissibilité est un élément majeur du PCCAF, PIAF est à son tour un élément majeur de la vérification continue de l'admissibilité. Il semble que plusieurs problèmes menacent l'efficacité de cette base de données. Tout d'abord, les services de police ne suivent pas de procédure uniforme pour entrer les données dans PIAF. On indique que certaines entrent des données qui ne semblent pas pertinentes pour la possession d'armes à feu. Ensuite, dès qu'un dossier PIAF est modifié de quelque façon que ce soit par le service de police qui en est l'auteur, il génère un autre rapprochement ou repère, ou en reproduit un, sur lequel un CAF peut avoir déjà enquêté. Ceci peut aboutir à des douzaines de rapprochements ou de repères pour une seule personne, ce qui génère beaucoup de travail pour le personnel du bureau du CAF. On s'inquiète surtout à ce propos de ce que des données pertinentes sur le risque soient noyées dans un grand nombre de données non pertinentes et reproduites. Enfin, les renseignements personnels d'identité qui figurent dans PIAF sont souvent erronés (par exemple, nom et initiale du premier prénom uniquement) et peuvent donc concerner de nombreuses personnes. Ceci oblige à un suivi détaillé des autres bases de données de la police et les CAF indiquent qu'il leur est parfois difficile d'obtenir ces renseignements. La question de l'accès aux données de la police est discutée ci-dessous.

3.3.5 Accès aux données de la police

En rapport avec la question de PIAF, on signale un obstacle pour avoir accès à des renseignements de la police nécessaires pour enquêter sur des rapprochements de PIAF. Dans les zones relevant de la GRC, par exemple, les CAF signalent que pour déterminer si un incident justifie de prendre des mesures touchant un permis d'arme à feu, il faut avoir accès à des examens de la base de données du Système intégré de récupération de renseignements judiciaires de la GRC (gestion électronique des données de la GRC)

³⁸ Cette base de données du CIPC contient des données, enregistrées dans les systèmes de police locaux, sur des personnes susceptibles de poser un risque à la sécurité publique et de ne pas avoir droit à un permis d'arme à feu, en vertu de l'article 5 de la *Loi sur les armes à feu*. Au nombre des critères de l'article 5, a) des condamnations ou des libérations consécutives à certaines infractions, b) avoir été traité pour troubles mentaux liés à la violence, c) des antécédents de comportement violent.

En réponse à des problèmes soulevés par le Commissaire à la vie privée³⁹, la GRC n'autorise pas, dans quelques zones de sa compétence, les CAF à voir directement les données de la police. En général, le CAF doit présenter une demande écrite à un détachement de la GRC, puis les données nécessaires sont extraites, filtrées et transmises au CAF. Il s'agit là d'une procédure lourde et longue, puisque les détachements de la GRC n'ont pas en général de personnel spécialement chargé de cette tâche. Il arrive donc parfois que le CAF ne reçoive aucune donnée. Le fait de ne pas avoir directement accès aux données de la police (prévu à l'article 5 de la *Loi sur les armes à feu*) peut gêner la valeur du PIAF et avoir des répercussions négatives sur les enquêtes secondaires ou tertiaires pour les permis. On signale que l'accès aux données de la police dépend souvent des rapports personnels entre le personnel du bureau du CAF et le service de police.

3.3.6 Exactitude des données du SCEAF

Selon les principales personnes interrogées, les données du SCEAF sont exactes. On remarque qu'il y a peut-être encore en double des dossiers sur les propriétaires, mais rien qui puisse compromettre la sécurité publique. Ainsi qu'on l'a mentionné en 3.3.4 « Base de données PIAF (personnes susceptibles d'intéresser la police) », on s'inquiète de l'exactitude des données de cette base de données⁴⁰. On estime que des instructions et des normes de meilleure qualité pour la police faciliteront la saisie de renseignements exacts et complets.

³⁹ Dans le rapport final d'août 2001 « Examen des pratiques relatives au traitement des renseignements personnels du Programme canadien des armes à feu, le Commissaire à la vie privée remarque que les préposés aux armes à feu ont des pouvoirs et une latitude très vastes pour enquêter et recueillir des renseignements personnels sur les demandeurs, que l'accès aux renseignements de la police devrait être resserré et que les préposés aux armes à feu ne devraient avoir accès qu'aux renseignements pertinents pour leurs fonctions.

⁴⁰ Ainsi qu'on l'indique à la note 19, la base de données PIAF fait partie du SNP, que gère la GRC. Il faut souligner que les données y sont saisies directement par les services de police. Ni le CCAF ni la GRC n'ont donc un contrôle directement de la façon dont cette saisie a lieu.

3.3.7 Données sur l'identification des armes à feu sans restriction⁴¹

Au moment de l'enregistrement initial, les données d'identification et de classification de l'arme à feu entrées dans le RCAF et concernant les armes à feu sans restriction détenues par des personnes sont examinées d'après les données du Tableau de référence des armes à feu (TRAF)⁴². Même si cette procédure n'identifie⁴³ que les armes à feu sans restriction et garantit qu'elles sont bien classées d'après les données présentées par leur propriétaire, les données ne sont vérifiées que lorsqu'il y a cession du certificat d'enregistrement (c'est-à-dire de propriété) (notamment pour vente privée, troc, vente ou don à une entreprise d'armes à feu) après le 1^{er} janvier 2003. C'est-à-dire que les données d'enregistrement des armes à feu sans restriction détenues par des personnes physiques ne sont pas vérifiées tant qu'il n'y a pas cession de propriété après le 1^{er} janvier 2003 ; on peut donc mettre en doute l'exactitude des données d'enregistrement.

Selon plusieurs principales personnes interrogées, les données d'identification et d'enregistrement des armes à feu sans restriction, si elles ne sont pas vérifiées, peuvent ne pas être exactes et donc parfois, ne pas pouvoir identifier avec certitude le propriétaire. Il faut souligner que même si tel est le cas pour l'instant, de telles données pour les armes à feu sans restriction détenues par des personnes physiques finiront avec le temps par être vérifiées et l'exactitude des données d'enregistrement se trouvera confirmée.

⁴¹ Cette discussion se limite aux armes à feu sans restriction détenues par des personnes physiques, car *a*) toutes les données d'enregistrement des armes à feu à autorisation restreinte ou prohibée sont vérifiées au moment de l'enregistrement initial, *b*) toutes les armes à feu (à autorisation restreinte et sans restriction) détenues dans les inventaires des entreprises doivent avoir été vérifiées et enregistrées pour le 1^{er} janvier 2003 et *c*) toutes les nouvelles importations et les armes à feu enregistrées par des entreprises doivent avoir été vérifiées avant l'enregistrement. Il faut remarquer la différence de taille entre la vérification (inspecter l'arme à feu et vérifier que les données d'identification et de classification figurant sur le certificat d'enregistrement sont exactes) et l'examen (comparer les données présentées par le propriétaire de l'arme à feu à celles du Tableau de référence des armes à feu).

⁴² Le TRAF est une base de données électronique entretenue par le RCAF et contenant la description d'environ 60 000 armes à feu. C'est la première référence pour l'identification et la classification des armes à feu ainsi que pour la vérification des données d'enregistrement des armes à feu par le Réseau des vérificateurs (voir en 3.4.3 « le Réseau des vérificateurs » des renseignements sur celui-ci).

⁴³ Les armes à feu sont identifiées uniquement en veillant à ce que le numéro de série, combiné à la marque et au modèle (ou marque uniquement si l'on ne dispose pas du modèle) distingue l'arme de toutes les autres. Si cela n'est pas possible, il faut apposer sur l'arme un numéro d'identification d'arme à feu (NIAF) au moyen d'un adhésif NIAF, ou bien en marquant ou en gravant le NIAF.

3.3.8 Uniformité de l'examen des propriétaires

On affirme à l'unanimité que les procédures d'obtention de permis dans le cadre du PCCAF prévoient des examens plus uniformes, plus complets et plus rigoureux que dans la législation antérieure (en raison surtout de la « vérification continue de l'admissibilité »).

3.4 Procédures d'obtention de permis et d'enregistrement d'arme à feu

On a déjà analysé ci-dessus nombre des grands problèmes associés aux procédures d'obtention de permis et d'enregistrement des armes à feu. Nous examinons ci-dessous les principaux obstacles en vue d'arriver à l'observation des exigences de permis et d'enregistrement, les sites de traitement, la vérification des armes à feu et les conclusions sur les expériences acquises au cours de la procédure de délivrance des permis.

3.4.1 Obstacles à l'observation complète des exigences de permis et d'enregistrement

3.4.1.1 Formules de demande

Les formules de demande de permis étaient au départ trop longues et trop compliquées (huit pages), ce qui a découragé l'observation des exigences et a entraîné des taux élevés d'erreur chez les usagers. Les formules de demande ont été ensuite simplifiées, on les a réduites à une page pour le PPS et à deux pages pour le PPA. Ceci a eu une influence heureuse sur le taux d'observation des exigences de permis et sur l'exactitude des données entrées sur les formules. Du fait qu'il y a eu moins d'erreurs, le traitement des demandes a été accéléré ; la modification des formules a donc été un facteur majeur pour réaliser les objectifs de mise en œuvre concernant les permis.

3.4.1.2 Droits

On estime en général dans les réponses que les droits de permis, d'enregistrement et de cession ont gêné l'observation des obligations légales pour de nombreux propriétaires d'arme à feu. Le fait de réduire ou de supprimer les droits a directement provoqué une augmentation de l'observation, même si on estime parfois que du fait des modifications des droits, davantage de propriétaires et d'utilisateurs d'arme à feu ont adopté la temporisation dans l'attente des

modifications à venir. Il se peut qu'outre l'argument pratique de nature financière, l'abandon, dans le PCCAF, d'une démarche de récupération totale des dépenses a symboliquement encouragé les propriétaires et les utilisateurs d'arme à feu à respecter la législation.

3.4.1.3 Peur de la confiscation

Selon quelques-uns des opposants les plus acharnés à la législation de 1995, la première inquiétude – infondée – des propriétaires d'arme à feu était que l'enregistrement universel des armes à feu ne ferait que précéder leur confiscation⁴⁴. Cette crainte a été l'obstacle majeur à l'observation des dispositions du PCCAF touchant les permis et l'enregistrement. On indique dans plusieurs réponses au CCAF qu'on était au courant de cette inquiétude chez un grand nombre de propriétaires d'arme à feu.

3.4.1.4 Coûts à venir

Quelques propriétaires d'arme à feu se sont aussi inquiétés de façon connexe de ce qu'on pourrait se servir des droits à l'avenir pour provoquer l'interdiction par inflation des coûts. C'est-à-dire que quelques propriétaires d'arme à feu ont craint que les droits n'augmentent au point que certains ne puissent plus se permettre de posséder des armes à feu. Quelques opposants au PCCAF estiment que cette inquiétude constitue un autre découragement pour ne pas observer les exigences, notamment celles touchant l'enregistrement.

3.4.2 Sites de traitement

Au tout début de la mise en œuvre du PCCAF, les deux sites de traitement (le SCT et celui de Québec) ont connu des problèmes, qui sont bien connus du fait de l'attention que la presse leur a consacrée. Il y a eu par exemple des permis envoyés au mauvais titulaire, ou bien dont les renseignements étaient erronés, ou encore où la photographie n'était pas celle du titulaire. Selon les principales personnes interrogées, ces erreurs ont fait partie de l'exécution normale de tout programme de cette ampleur, dans lequel il faut traiter un aussi grand nombre de formules de

⁴⁴ Selon les personnes interrogées de cet avis, l'article 84 du *Code criminel* (interdiction de certaines armes de poing à canon court à des fins non sportives) appuie leur opinion que le Gouvernement du Canada visait au bout du compte à confisquer les armes à feu, même s'il avait précisément justifié cet article et avait inclus une clause relative aux « droits acquis » (paragraphe 12(6) de la *Loi sur les armes à feu*) exemptant les actuels propriétaires d'arme à feu.

demande. Ceci est probablement exact, mais ces erreurs normales ont été aggravées par les problèmes initiaux que nous avons déjà analysés ci-dessus, notamment les retards fréquents de mise en œuvre et l'obligation que l'on ressentait d'exploiter le SCEAF avant qu'il ne soit complètement prêt. De plus, l'arrangement par contrat avec DRHC a suscité des difficultés pour rendre le personnel du SCT directement responsable et il y a eu des tensions entre la gestion du SCT et le personnel de DRHC.

Le SCT a depuis établi des procédures de traitement normalisées et de la formation pour son personnel. À cela s'ajoute la mise en œuvre de procédures de contrôle de la qualité. Les erreurs de traitement sont donc devenues bien plus rares.

Traiter avec le SCT préoccupe les entrepreneurs interrogés, car il est surtout axé sur la prestation de ses services à sa clientèle. On indique qu'il peut lui falloir bien trop de temps pour traiter des demandes de cession. Il faut parfois attendre plus de 20 minutes au téléphone avant de pouvoir parler au personnel du SCT⁴⁵ et ensuite, le délai d'approbation de la cession (surtout pour les armes à feu à autorisation restreinte) peut parfois se compter en jours ou même en semaines⁴⁶.

Les entreprises dont le personnel est armé, surtout les sociétés de véhicules blindés, sont confrontées à des problèmes particuliers du fait des retards de traitement de permis⁴⁷. Quelques-unes signalent avoir attendu deux mois pour obtenir le permis de salariés nouvellement recrutés, puisque peu de demandeurs détiennent déjà le PPA d'arme à feu à autorisation restreinte. Et même les titulaires de ce permis doivent de toutes façons attendre 2 à 4 semaines le traitement de la demande d'AP.

Les entreprises s'occupant d'enchères ou d'expositions d'armes à feu signalent des problèmes associés aux cessions et à l'obtention d'AT, surtout pour les soirées et les fins de semaine quand se déroulent la plupart de ces événements⁴⁸. Les clients qui achètent des armes à feu doivent donc revenir les voir après que l'autorisation ou le certificat d'enregistrement ont été délivrés.

Le fait qu'il y ait deux sites de traitement (et même un troisième, situé à Ottawa, quand la charge de travail l'exige), sans normalisation d'exploitation, est un problème permanent. On estime que

⁴⁵ Il faut souligner que l'on attend beaucoup moins quand on appelle la ligne consacrée aux entreprises.

⁴⁶ Le délai d'approbation de la cession peut dépendre du bureau du CAF (qui peut y participer). Selon quelques personnes principales interrogées, ces délais d'attente en jours ou en semaine sont beaucoup plus courts que ce n'était le cas lors de la législation précédente (soit avant 1991).

⁴⁷ Le délai de traitement d'une demande de permis ou d'autorisation peut dépendre du bureau du CAF (du fait de sa participation à la procédure d'approbation).

⁴⁸ Voir note 47.

le site de Québec et le site temporaire d'Ottawa pourraient mettre à profit l'expérience du SCT (ce qui améliorerait leur efficacité), mais on ne tient pas compte pour l'instant de ces connaissances et de cette expérience. On juge dans les réponses que le CCAF aurait dû prendre l'initiative d'appliquer aux autres sites de traitement les expériences acquises au SCT.

Dans le même ordre d'idées, les principales personnes interrogées dans les services de police indiquent que la nouvelle législation et les sites de traitement ont réduit les lourdeurs administratives qu'elles connaissaient auparavant (puisqu'en vertu de la législation antérieure, elles étaient chargées du premier examen des demandeurs d'AAF). Elles estiment que le travail de traitement s'accomplit aux termes de la législation actuelle grâce au personnel dévoué du site de traitement, ce qui réduit le travail administratif associé aux armes à feu des agents des points de service. Cette plus grande clarté des fonctions, qui séparent l'administration de l'exécution, a été un changement positif. Il s'agit là d'un résultat très important, puisque l'un des objectifs du PCCAF était de réduire le travail administratif associé aux armes à feu des policiers.

3.4.3 Le Réseau des vérificateurs

La grande variété et le nombre des armes à feu actuelles posent un défi à l'enregistrement de celles-ci. Créé pour vérifier la marque, le modèle et le numéro de série des armes à feu aux fins de l'enregistrement, le Réseau des vérificateurs est constitué de 5000 volontaires qui connaissent très bien les armes à feu. Après avoir répondu aux critères d'admission et suivi un cours de formation d'une journée, ces volontaires sont agréés vérificateurs et reçoivent un exemplaire du TRAF.

Même si le Réseau des vérificateurs a de la solidité, selon les principales personnes interrogées, son activité a progressivement diminué et sa situation actuelle est remise en question. On indique dans quelques réponses que certes les vérificateurs acquièrent une formation pour être agréés, mais quelques-uns le font à des fins personnelles – peut-être pour des raisons professionnelles ou simplement pour obtenir un exemplaire du TRAF.

Sur le même sujet, on estime que le TRAF est utile, même s'il n'est pas forcément complet. Selon des principales personnes interrogées, il se peut qu'il ne soit jamais complet, étant donné le nombre infini ou presque des combinaisons et des permutations des armes à feu. On signale aussi que s'il est complexe, c'est parce qu'on s'est efforcé qu'il soit exact à des fins judiciaires.

3.4.4 Expérience acquise à la phase de délivrance des permis

3.4.4.1 Simplifier

Les premiers problèmes de demande de permis (taux élevé d'erreurs de la part des demandeurs) étaient dus au fait qu'on a tenté de recueillir trop de renseignements sur les demandeurs dans une formule longue et compliquée. Quand on l'a raccourcie et simplifiée en 2000, la procédure de demande est devenue bien plus efficace et le taux d'erreur a baissé. La modification de la conception des formules de demande de permis et d'enregistrement illustre comment on a tiré parti d'une expérience acquise.

3.4.4.2 Respect de la dernière heure

C'est à la dernière heure que beaucoup de propriétaires d'arme à feu ont respecté la date limite pour les permis. On a remarqué qu'en l'absence d'incitation, ils ne présentaient leur demande de façon bien répartie, ni bien avant la date limite. Les envois régionaux ciblés des demandes d'enregistrement aux titulaires de permis, qu'a effectué le CCAF, ainsi que la période de suppression des droits ont visé à pallier cette situation. On a considéré que l'envoi échelonné avec la période gratuite de 60 jours est un résultat direct d'une expérience acquise.

3.4.4.3 Préparer

Malgré les incitations pour que les exigences soient respectées de bonne heure, la phase de délivrance des permis a révélé qu'un grand nombre de propriétaires allaient enregistrer leur arme à feu seulement au dernier moment. Il est crucial d'être bien préparé pour la ruée de l'enregistrement avant la date limite comme on en a eu la preuve lors de la ruée pour l'obtention des permis juste à la date limite. On a acquis par exemple l'expérience de veiller *a)* à ce que du personnel supplémentaire pour le téléphone soit installé pour les périodes de pointe et *b)* à ce qu'il dispose de scripts anticipant les demandes de renseignements et les préoccupations les plus courantes à la dernière heure.

3.4.4.4 Diminuer le recours à la saisie manuelle des données

Les principales personnes interrogées ont remarqué que des erreurs dans la saisie manuelle des données sont à l'origine de nombreux problèmes de traitement. Le recours ultérieur à internet pour les demandes d'enregistrement et aux techniques de balayage pour les demandes présentées sur support papier illustre cette expérience acquise.

3.4.4.5 Veiller à ce que la clientèle sache ce qu'elle a besoin de savoir pour s'acquitter de ses obligations

La confusion des propriétaires d'arme à feu a été initialement à l'origine de ce que nombre d'entre eux n'ont pas observé la date limite légale pour l'obtention de leur permis. Les activités énergiques de promotion et de sensibilisation vers la fin de la phase de délivrance des permis ont contribué de façon essentielle à obtenir un degré élevé d'observation de la date limite légale. L'applicabilité de cette expérience acquise à la phase d'enregistrement du PCCAF est quelque peu limitée, car il est fort peu probable qu'il y faudra des activités soutenues de sensibilisation⁴⁹.

3.5 Communications

Les représentants des partenaires fédéraux soulignent tous dans leurs réponses qu'ils connaissent leurs responsabilités aux termes de la *Loi sur les armes à feu* et que le niveau de communication dans le PCCAF est suffisant. Les partenaires provinciaux indiquent que les objectifs et les plans du PCCAF ont été bien communiqués aux partenaires au début de l'élaboration du PCCAF et ils sont bien au courant de leurs responsabilités. À présent que le PCCAF passe du stade de la mise en œuvre à celui de l'exploitation stable, quelques partenaires provinciaux estiment toutefois que les communications entre administrations se sont détériorées.

La plupart des principales personnes interrogées estiment que les propriétaires d'arme à feu et la population sont informés autant que faire se peut. Selon quelques-unes, on a mis trop l'accent au début du PCCAF sur l'exécution (ciblage des propriétaires d'arme à feu qui ne respectaient pas les exigences) et pas assez sur la communication de l'objectif d'accroître la sécurité de tous les Canadiens. On estime en général que cette méthode d'exécution a suscité un certain ressentiment chez quelques propriétaires d'arme à feu et a peut-être contribué à une certaine inobservation du

⁴⁹ Il est assez simple d'informer les titulaires de permis de leurs obligations quant à l'enregistrement, car les envois qu'ils reçoivent énoncent ce qui est exigé d'eux.

PCCAF. Le CCAF a reconnu que cette méthode initiale de communication a peut-être fait problème et que des documents ultérieurs (expliquant les avantages de la sécurité publique) étaient beaucoup plus acceptables pour les propriétaires d'arme à feu.

On souligne dans plusieurs réponses un domaine où on aurait aimé davantage d'efficacité de la part du CCAF – dans la communication des résultats des jugements⁵⁰. Les organismes centraux doivent communiquer les résultats des jugements à tous les personnels concernés dans les diverses administrations. Il est difficile par exemple de se tenir au courant à l'Île-du-Prince-Édouard des jugements portant sur la *Loi sur les armes à feu* et rendus dans les provinces de l'Ouest. Il semble que les meilleures sources d'information à cet égard et à l'égard des réalisations de la mise en œuvre du PCCAF sont sans doute les sites internet que tiennent les opposants à la législation sur les armes à feu.

Les propriétaires d'arme à feu ont bien été informés tout au long de la mise en œuvre du PCCAF. Il faut mentionner toutefois qu'en dépit des efforts de communication du CCAF, de nombreux propriétaires ne comprennent toujours pas leurs responsabilités aux termes de la *Loi sur les armes à feu*. La confusion porte surtout sur la différence entre le permis et l'enregistrement. Il faut souligner que certes quelques propriétaires ne comprennent vraiment pas, mais que d'autres ne s'y intéressent pas ou ignorent délibérément les informations à leur disposition.

Les opposants au PCCAF ont communiqué beaucoup de désinformation au sujet du PCCAF – et continuent de le faire. Ils informent par exemple les propriétaires d'arme à feu que la législation précède la confiscation et qu'il y aura peut-être des fouilles des domiciles sans mandat. Une désinformation de ce genre a contribué à l'idée que le PCCAF constitue une intrusion indue dans les affaires des propriétaires légitimes d'arme à feu, et non pas une action raisonnable de sécurité publique. On estime en général dans les réponses que le CCAF aurait pu contrer avec davantage d'efficacité les affirmations erronées et creuses sur le PCCAF.

3.6 Formation juridique

La formation juridique a été l'un des aspects les plus positifs de la mise en œuvre du PCCAF. Dans l'ensemble, on a beaucoup apprécié les produits de formation juridique ; on a estimé qu'ils sont complets. Nous détaillons ci-dessous les réponses de groupes particuliers de principales personnes interrogées.

⁵⁰ Après la fin de principales entrevues, on a remarqué que la diffusion des renseignements sur les jugements par le CCAF s'est beaucoup améliorée.

3.6.1 La police

Des principales personnes interrogées dans les services de police, très peu indiquent avoir reçu des documents de formation juridique du CCAF. Les services de police déclarent qu'elles préparent leurs propres documents pour la *Loi sur les armes à feu*. Plusieurs services ont réalisé pour les recrues un module spécifique sur cette loi – souvent sous la forme d'un ensemble à étudier soi-même (étant donné qu'il n'y a pas de place dans le plan de formation pour les recrues pour des ajouts à la formation en salle de classe). Les polices qui n'ont pas le cahier de formation séparé du PCCAF indiquent que leurs recrues reçoivent les instructions courantes du *Code criminel*, qui comprennent une section sur l'exécution de la *Loi sur les armes à feu*. La plupart des services interrogés prévoient aussi une formation interne sur cette loi pour les officiers d'active.

Les policiers interrogés estiment que les manuels et les produits de formation juridique du CCAF sont utiles. On juge par exemple que le manuel pratique et les plastiques sont très pratiques. Pour la facilité de la distribution, quelques services mentionnent qu'ils souhaiteraient recevoir les documents de formation juridique en format électronique.

Certes la plupart des services interrogés estiment que leurs officiers savent ce qu'il faut pour appliquer la loi, mais on souligne parfois que la complexité de celle-ci peut poser des problèmes. Ceci dit (ainsi qu'on le remarque dans les réponses), la police est habituée à apprendre les lois et à les appliquer. Il y a bien sûr un processus d'apprentissage, mais il est identique pour l'application de toutes les nouvelles lois.

3.6.2 Les CAF

Tous les CAF interrogés sauf un ont reçu les produits de formation juridique du CCAF et jugent que leur contenu est de très bonne qualité. L'unique préoccupation demeure l'absence de formation juridique permanente pour le personnel de leur bureau⁵¹. Ils indiquent qu'ils souhaiteraient un cahier de formation juridique pour le nouveau personnel, qui ne reçoit pour l'instant qu'une formation pratique, à mesure qu'il doit apprendre dans son travail. Ils estiment

⁵¹ Même si le CCAF a eu la charge de fournir les premiers documents de formation juridique aux bureaux des CAF, il semble qu'on hésite sur qui est responsable de former les nouveaux ou ceux qui ont déjà reçu la formation.

aussi qu'un cahier bien tenu pour étudier en autonomie permettrait d'assurer des normes de formation complètes et uniformes.

3.6.3 Le personnel judiciaire

Selon les principales personnes interrogées qui connaissent les divers aspects de la justice pénale, le personnel judiciaire a été peu nombreux dans son ensemble à avoir reçu des produits de formation juridique. Quelques procureurs ont demandé des présentations sur la législation, mais les demandes ont été rares. L'exception semble avoir été en Ontario, où des procureurs ont été spécialement formés à la législation.

3.7 Les cours de maniement sécuritaire des armes à feu

Les principales personnes interrogées approuvent les cours à l'unanimité. Toutes vantent aussi les documents des cours ainsi que leur contenu global. On s'inquiète toutefois de ce que les deux cours se répètent trop, du fait de la séparation armes à feu sans restriction et armes à feu à autorisation restreinte.

Selon les responsables des cours, les élèves approuvent les cours à l'unanimité. Ceux qui au départ ne voulaient pas suivre les cours sont souvent finalement satisfaits. Par exemple, selon les résultats d'un sondage sur le degré de satisfaction pour un cours au Nouveau-Brunswick, près de 90 % des élèves l'ont qualifié de « supérieur à la moyenne » ou d'« excellent ».

Certes on a bien accueilli les cours eux-mêmes, mais les principales personnes interrogées s'inquiètent du manque d'uniformité dans les modèles de prestation au niveau national. Du fait que les CAF sont responsables de donner les cours⁵², les agents de prestation et les droits varient. Du fait de ce manque d'uniformité, les droits pour les cours peuvent devenir un obstacle pour de nombreux propriétaires d'arme à feu (par exemple quand des instructeurs du secteur privé donnent les cours à des fins lucratives).

⁵² Il faut signaler que les CAF ont la charge de désigner les instructeurs, mais n'interviennent directement dans la prestation des cours.

3.8 Règlement d'adaptation visant les armes à feu des peuples autochtones du Canada (RAAFPAC) (armes à feu)

Les principales personnes interrogées ont des opinions partagées quant à l'actuel règlement. Pour quelques CAF, ce règlement est une considération secondaire – la question principale est de prendre des décisions fondées sur l'évaluation des risques. Ils remarquent par exemple qu'il existe déjà des dispositions régissant des conditions dans des cas particuliers et donc, que le règlement est inutile dans un tel cas.

Les Autochtones dans leurs réponses n'ont pas d'objection sérieuse au règlement même, mais soulignent qu'il faut appliquer avec beaucoup de soin les exceptions qu'il énonce et qu'il faut prendre en compte les suggestions des collectivités. L'inquiétude qui revient le plus souvent porte sur le nombre et la complexité des formules requises pour l'application du règlement.

Quelques articles du règlement visent à permettre aux aînés et à d'autres Autochtones pratiquant la chasse traditionnelle d'obtenir un permis sans trop de difficulté. Il faut pour se qualifier répondre à un questionnaire sur la sécurité à la chasse et montrer que l'on sait manier les armes à feu de façon sécuritaire. Il semble que la traduction du questionnaire cause quelques problèmes⁵³. De plus, le demandeur doit exécuter diverses positions de tir, ce qui pose des problèmes pour les personnes âgées. L'exercice peut être réalisé, mais s'il est exécuté entièrement et consciencieusement, il peut prendre beaucoup de temps, ainsi que l'a fait remarquer un instructeur qui connaît bien le domaine.

Il est intéressant de constater que, pour des raisons de sécurité des armes à feu, quelques Autochtones préféreraient que leurs collectivités suivent tous les cours de maniement sécuritaire des armes à feu ; ceci toutefois pourrait être difficile à organiser dans les zones éloignées.

Les principaux Autochtones interrogés sont satisfaits de la plupart du PCCAF, mais ont deux grandes inquiétudes touchant le débat actuel sur les droits issus de traités et la situation des collectivités des Premières Nations. D'abord, quelques chefs autochtones revendiquent le fait que la chasse est un style de vie traditionnelle et une question culturelle pour leurs peuples, que c'est un droit garanti par traité. Ensuite, beaucoup d'entre eux ne sont pas satisfaits de la définition et de l'interprétation de l'expression « chasse de subsistance » ; ils estiment en fait que tous Autochtones devraient être considérés comme des « chasseurs de subsistance » (et qu'en conséquence, ils ne devraient pas avoir à régler les droits de permis ou d'enregistrement).

⁵³ La question se complique davantage du fait de taux d'analphabétisme fonctionnel de 50 % à 75% (en français et en anglais), qui sont communs dans les réserves.

3.9 Recherche

La recherche a joué un rôle important lors l'évolution initiale du PCCAF et a été fort remarquée à l'époque. Par exemple, les questions de l'examen des antécédents personnels sur la formule de demande de permis sont fondées sur des recherches approfondies à propos des indicateurs personnels de risque et de leurs rapports à la sécurité publique. Jusqu'en 1998, le service de recherche du CCAF a réalisé divers rapports de recherche visant à appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de la politique des armes à feu.

Des coupures dans la recherche à partir de 1999 et des coupures ultérieures ont sans doute affecté négativement la mise en œuvre du PCCAF, car elles ont restreint l'analyse des questions politiques majeures. Au moment de la présente évaluation, la recherche en matière d'orientation et de programme a été réduite à un niveau de non-existence ou presque ; la capacité d'effectuer des recherches qui puissent alimenter l'élaboration des orientations s'en trouve donc très limitée.

4. CONCLUSIONS ET EXPÉRIENCES ACQUISES

4.1 Mise en œuvre du programme

Dans l'ensemble, le PCCAF a pour l'instant satisfait à ses objectifs de mise en œuvre

Un résultat majeur est qu'en septembre 2002, plus de 90 % du chiffre estimé des propriétaires d'arme à feu ont observé les exigences d'obtention de permis. Cette réussite a coûté plus prévu, la mise en œuvre a été plus difficile que prévu ; par contre, l'un des objectifs fondamentaux du PCCAF a été satisfait. Les expériences acquises lors de la délivrance des permis ont été appliquées à l'enregistrement des armes à feu et en conséquence, plus des deux tiers de tous les titulaires de permis ont participé à l'enregistrement – bien avant la date limite du 1^{er} janvier 2003.

Le PCCAF a institué des mesures qui devraient améliorer la sécurité publique. Un assez grand nombre de permis ont été refusés ou révoqués, ce qui laisse entendre que quelques-unes des personnes qui ne devraient pas avoir d'arme à feu n'y auront pas facilement accès. La vérification continue de l'admissibilité va aider à obtenir que les armes à feu soient éloignées ou retirées des personnes dont le comportement suggère qu'elles posent – ou pourraient poser – un risque de sécurité publique. Les Cours de maniement sécuritaire des armes à feu ont été largement vantés et vont aider à obtenir que les armes à feu soient utilisées et entreposées de façon sécuritaire.

Le CCAF a élaboré un programme de formation juridique qui a eu beaucoup de succès, de façon à garantir que les responsables de l'application de la législation le font avec efficacité. Enfin, malgré un grand nombre de problèmes et de difficultés, le SCEAF satisfait aux exigences d'exploitation.

Le PCCAF est confronté à des défis supplémentaires, alors qu'il passe de la mise en œuvre à l'exploitation stable. Des améliorations sont à faire dans plusieurs domaines et le PCCAF devra s'ajuster aux modifications proposées du projet de loi C-10A, s'il est adopté. Le CCAF ne doit

jamais oublier que de nombreux détenteurs d'arme à feu n'ont pas de permis et il est probable que de nombreuses armes à feu ne seront pas enregistrées après le 1^{er} janvier 2003. Plusieurs incidents peuvent survenir si le CCAF ne conserve pas la structure de gestion, le personnel et les ressources nécessaires pour exécuter la mise en œuvre du PCCAF. Une importante question sera le niveau de ressources nécessaire pour répondre aux problèmes de mise en œuvre non résolus et maintenir le fonctionnement d'exploitation stable sans remettre en question les aspects de sécurité publique de la législation.

La structure de gestion initiale du PCCAF a contribué à quelques-unes des difficultés de mise en œuvre

Il existe de nombreux éléments pour étayer la conclusion que la structure de gestion « à couloirs » (une direction générale des orientations et une autre des activités relevant toutes deux d'un gestionnaire à temps partiel) qui était en place au début du PCCAF a été l'un des facteurs qui ont retardé la mise en œuvre efficace du PCCAF. Outre la structure de gestion « à couloirs » (et compliquant davantage ses effets), la démarche de consensus de gestion du PCCAF (principe de recherche de consensus) a gêné l'action directe et souvent aggravée les difficultés de mise en œuvre du PCCAF. La recherche de consensus s'est répercuté sur toute la mise en œuvre du PCCAF. Par exemple, la durée de la rédaction des règlements a engendré des tensions imprévues pour mettre en œuvre d'autres aspects du PCCAF (par ex. le SCEAF, les produits de communication, de formation juridique). Les effets de la structure et de la démarche de gestion du PCCAF ont été ressentis dans presque tous les aspects de la mise en œuvre du PCCAF jusqu'à ce que l'on restructure la gestion (établissement d'un directeur général à temps plein, appuyer les objectifs organisationnels tout en renforçant la responsabilité dans le PCCAF, là où c'était possible).

La présente évaluation permet aussi de dégager que, même après le changement de la structure de gestion, le CCAF applique une législation et une réglementation que beaucoup considèrent comme complexes. Ce programme complexe a présenté – et continuera de présenter – divers défis au CCAF et aux partenaires du PCCAF ; il est fort probable que même avec l'adoption du modèle de direction générale, les difficultés ne cesseront de surgir.

La méconnaissance du PCCAF chez la population continue de poser problème

Malgré les intenses efforts de communication du CCAF, des éléments prouvent qu'un nombre important de propriétaires d'arme à feu ne comprennent toujours pas leurs responsabilités aux

termes de la *Loi sur les armes à feu*⁵⁴. Beaucoup ignorent encore la différence entre obtenir le permis et enregistrer une arme à feu, beaucoup ignorent les options à leur disposition pour céder leur arme à feu s'ils n'ont pas de permis.

La restructuration de la gestion a été un élément majeur de la réussite finale de la phase de délivrance des permis

L'introduction de la structure de gestion avec un directeur général et de nouveaux principes de gestion du PCCAF a été largement responsable de la résolution de diverses difficultés que connaissait le PCCAF et a revitalisé sa mise en œuvre. On peut douter que sans ce changement, il ait été possible d'obtenir le taux d'observation des exigences d'obtention de permis qui a finalement été réalisé.

Actuellement, de nombreux propriétaires d'armes à feu ne respectent pas la loi

Selon une comparaison des estimations fédérales du nombre de propriétaires d'arme à feu et de celui des permis délivrés, en septembre 2002, plus de 90 % des propriétaires d'arme à feu avaient respecté les exigences de la *Loi sur les armes à feu*. Certes des divergences existent quant à cette estimation, mais on ne peut nier qu'un nombre respectable de propriétaires d'arme à feu ne respectent pas la loi. Même si l'estimation fédérale est tout à fait exacte, plus de 200 000 propriétaires d'arme à feu ne respectent pas la loi⁵⁵.

Le PCCAF a placé une charge administrative supplémentaire sur de nombreuses entreprises de type divers, s'occupant d'armes à feu

On saisit mal en général l'incidence complète du PCCAF sur la charge de travail de diverses entreprises s'occupant d'arme à feu. De nombreuses entreprises traitent des demandes de renseignement et d'aide de la part de leurs clients pour respecter la législation et la réglementation, outre qu'elles doivent satisfaire à des exigences administratives que leur impose le PCCAF. Celui-ci s'en trouverait mieux, si l'on connaissait mieux les genres de question touchant le PCCAF que les diverses entreprises d'arme à feu (magasins détaillants d'arme à feu, entreprises de sécurité, fournisseurs pour le cinéma notamment) ont à résoudre, tout en s'occupant de leur travail quotidien conformément à la législation de 1995.

⁵⁴ Il est assez probable que ceci est dû en partie à des personnes ayant refusé d'observer les dispositions de la *Loi sur les armes à feu*.

⁵⁵ Il faut souligner qu'il se peut que des propriétaires d'arme à feu se soient débarrassés de leur arme depuis le sondage.

4.2 Coordination du programme

Les opinions divergent sur la fonction des provinces qui participent au PCCAF à propos des orientations et de l'élaboration du programme en général

Dès le début du PCCAF, il y a eu des tensions entre le CCAF et les fonctionnaires des provinces participantes – surtout les CAF. Les premiers efforts du CCAF pour établir des partenariats et une méthode intégrée pour la gestion du PCCAF ont donné aux provinces une influence non négligeable dans le PCCAF, à ses premiers débuts.

Quand le CCAF a adopté le modèle de direction générale et est passé de la démarche par consensus à la gestion de programme, le niveau d'influence des provinces participantes dans le PCCAF a baissé. Les partenaires du PCCAF ne sont toujours pas d'accord sur cette diminution d'influence (pour les orientations et les décisions et l'élaboration générales du PCCAF). Pour le CCAF, il s'agit d'équilibrer la valeur de la participation provinciale au PCCAF avec celle du contrôle fédéral complet de tous les aspects des orientations du PCCAF.

L'expérience majeure dans ce domaine de la coordination des programmes que dégage la présente évaluation est que les attributions fédérales et provinciales pour l'élaboration des orientations d'un programme doivent être fixées dès le départ. Les deux démarches très différentes de coordination fédérale-provinciale adoptées pendant la mise en œuvre du PCCAF ont toutes deux suscité leurs propres problèmes pour la mise en œuvre efficace du PCCAF. Ce va être un défi que les autorités fédérales conservent un contrôle précis de tous les aspects d'orientation du PCCAF, tout en tirant parti de l'expérience d'exploitation et de l'infrastructure élaborée dans les provinces participantes. Plusieurs CAF indiquent dans ce sens souhaiter un plan stratégique qui exposerait l'orientation à venir pour le PCCAF.

La diffusion des informations par le CCAF vers les CAF des provinces participantes s'est ralentie

Le flux des informations du CCAF vers les bureaux des CAF des provinces participantes s'est considérablement ralenti depuis l'automne 2000, coïncidant avec l'introduction de la nouvelle structure de gestion et le virage vers des activités d'exploitation stable. Que les partenaires provinciaux participent pleinement ou non au processus décisionnel du PCCAF, il semblerait qu'il faille les tenir au courant des événements et des décisions.

La mise en œuvre du PCCAF n'est pas uniforme dans les administrations

De nombreux éléments prouvent que le PCCAF n'est pas mis en œuvre uniformément au niveau national, même si cette situation est fréquente quand deux paliers d'administration (le fédéral et le provincial) sont responsables de mettre en œuvre et de gérer un programme national. Les CAF interprètent différemment les règlements corrélatifs de la *Loi sur les armes à feu* et en conséquence les propriétaires d'arme à feu sont traités sans trop d'uniformité.

D'un côté, la capacité des CAF des provinces de répondre aux facteurs locaux est l'une des forces du PCCAF. D'un autre côté, la perception que des éléments ne sont pas interprétés ni appliqués de façon uniforme nuit à la crédibilité du PCCAF. Une expérience majeure à retenir est qu'en l'absence de normes et d'orientations uniformes pour mettre en œuvre et gérer le PCCAF, il est difficile d'exécuter un programme fédéral avec uniformité au plan national.

Les partenariats fédéraux semblent satisfaisants

Les rapports entre le CCAF, l'ADRC, le MAECI et la GRC semblent stables et efficaces, en partie du fait que les ministères fédéraux sont habitués à travailler en concertation à une grande action horizontale et qu'ils n'éprouvent pas les mêmes difficultés que dans le cas des relations fédérales-provinciales.

4.3 Réussite de la conception et de la mise en œuvre du SCEAF

Le SCEAF a une importante fonction de sécurité publique

En comparaison avec le système en place pour appliquer la législation de 1991 (le régime aux termes duquel les AAAF étaient émises), aux termes du SCEAF *a)* l'examen des demandeurs de permis est très renforcé et bien plus complet, *b)* on estime que les vérifications continues de l'admissibilité, en temps réel, renforcent considérablement la sécurité publique.

Le SCEAF est en exploitation, mais a encore besoin d'améliorations pour fonctionner avec efficacité

Certes le SCEAF fonctionne convenablement, mais a tout de même besoin d'améliorations pour fonctionner de façon optimale. La compréhension des anciens problèmes sera précieuse si on devait à l'avenir remplacer le SCEAF ou le remanier considérablement. S'il faut concevoir un

nouveau système, il sera important de documenter les expériences acquises au début du SCAEF, afin que les problèmes éprouvés lors de la mise en œuvre ne se reproduisent plus à la réception du système ou à la phase finale d'entretien d'exploitation stable du PCCAF.

Des possibilités de difficultés pour la vérification continue de l'admissibilité

La création d'un mécanisme visant à contrôler en continu si les propriétaires d'arme à feu ont des comportements susceptibles de poser un risque à la sécurité publique est sans doute le plus grand atout du PCCAF. Cette vérification continue de l'admissibilité se fie à ce que la base de données PIAF soit exacte et à jour, ce qui n'est pas souvent le cas. Il est vital d'examiner les orientations et les procédures de PIAF (puis de communiquer les procédures exactes aux polices canadiennes) pour cerner et corriger la situation actuelle⁵⁶.

Il peut ne pas être possible de se servir complètement des données d'identification d'enregistrement des armes à feu si elles n'ont pas été vérifiées

Les principales personnes interrogées s'accordent sur le fait que des données d'identification d'enregistrement des armes à feu sans restriction peuvent ne pas convenir d'un point de vue judiciaire si elles n'ont pas été vérifiées ; et que dans ce cas, elles peuvent ne pas pouvoir identifier exactement la propriété d'une arme à feu sans restriction. Il faut remarquer que même si c'est le cas actuellement, avec le temps (à mesure que ce type d'arme est cédé à de nouveaux propriétaires), les données d'enregistrement des armes à feu sans restriction détenues par des particuliers auront été vérifiées et que leur exactitude sera confirmée.

4.4 Procédures d'obtention de permis et d'enregistrement d'arme à feu

Quelques sites de traitement doivent améliorer leur efficacité

Le site de traitement de Québec et celui d'Ottawa (quand il est en fonctionnement) sont moins efficaces que le SCT et davantage sujets à faire des erreurs. Les procédures de gestion de la qualité instituées au SCT ont résolu avec efficacité des problèmes semblables. Si les autres sites de traitement doivent continuer à fonctionner, il leur faut tirer parti de l'expérience et des connaissances du SCT. Des retards anormalement élevés pour traiter les demandes et des erreurs rendues publiques continueront de susciter de la publicité négative et peut-être de nuire à l'avenir à la crédibilité du PCCAF auprès de la population.

⁵⁶ Voir note 40.

La situation du Réseau des vérificateurs n'est pas claire

Le Réseau des vérificateurs était à l'origine une action solide, mais il semble avoir perdu de son élan initial. Même s'il y a environ 5000 volontaires, qui sont des vérificateurs agréés, la situation actuelle du réseau est remise en question.

L'expérience acquise à la phase de délivrance des permis aidera à l'enregistrement des armes à feu

Des expériences précises ont été acquises à la phase de délivrance des permis et nombre d'entre elles ont été appliquées à la phase d'enregistrement des armes à feu. La seule exception est que la promotion et la sensibilisation sont des outils efficaces pour accroître l'observation des exigences d'enregistrement. Puisque la plupart des propriétaires d'arme à feu se sont à présent identifiés en obtenant un permis, les activités de promotion et de sensibilisation n'ont pas besoin d'être aussi approfondies qu'au début de la mise en œuvre du PCCAF. Il en faudra tout de même malgré tout pour garantir que tous les actuels propriétaires sont bien au fait de leurs responsabilités et que les nouveaux propriétaires apprennent à les connaître.

4.5 Communications

Il faut poursuivre les efforts de communication

Un grand nombre de propriétaires d'arme à feu n'ont toujours pas respecté les obligations relatives au permis et quelques-uns confondent l'obtention du permis et l'enregistrement de l'arme à feu. Il faut donc sans doute poursuivre les efforts de communication à l'intention des propriétaires d'arme à feu.

Il faut que les communications continuent d'être pratiques

De nombreux éléments prouvent que les propriétaires d'arme à feu réagissent bien aux informations pratiques sur la façon d'observer leurs obligations légales. De nombreuses anecdotes démontrent que les démarches initiales, qui étaient semble-t-il plus émotionnelles que pratiques, ont servi à durcir l'opposition au PCCAF. On estime que des communications qui visent à aider de toutes les façons possibles les propriétaires à respecter la *Loi sur les armes à feu* en vue d'améliorer la sécurité publique sont très efficaces.

Des affirmations énergiques rassureront les propriétaires d'arme à feu

La peur de la confiscation est chez quelques propriétaires d'arme à feu l'une des raisons pour ne pas respecter les obligations de la *Loi sur les armes à feu*. L'engagement ferme que la législation ne vise pas à confisquer les armes à feu et que les droits ne seront pas un obstacle à la propriété légale des armes à feu aiderait probablement à atténuer les craintes de quelques propriétaires.

Le fait que l'amnistie concernant les armes de poing prohibées et les armes à feu à autorisation restreinte non enregistrées⁵⁷ ne s'applique pas aux armes à feu sans restriction constitue un problème. Il est évident que ni le CCAF ni la police n'ont l'intention d'inculper quiconque a la volonté de remettre son ou ses armes à feu sans restriction et pourtant les propriétaires l'ignorent peut-être. Il faudrait une affirmation sans ambiguïté, que les particuliers non titulaires de permis qui veulent se débarrasser de leur arme à feu peuvent le faire sans craindre des répercussions juridiques (à moins bien sûr que l'arme à feu en question ait été utilisée pour commettre une infraction).

4.6 Formation juridique

La formation juridique est en général une réussite

La formation juridique a été l'un des aspects les plus positifs de la mise en œuvre du PCCAF. Les produits de formation juridique ont été très bien notés, on estime qu'ils sont complets. D'autres produits de formation (manuel de police et plastiques) ont aussi été très bien notés.

On a besoin en permanence de produits de formation juridique

Les produits de formation juridique fournis au début de la mise en œuvre du PCCAF sont appréciés de ceux qui les ont reçus. On s'inquiète en général de ce qu'étant donné le roulement élevé du personnel dans le PCCAF et les possibilités de modifications législatives et réglementaires, il faudra des produits supplémentaires. Par ailleurs, il faudra peut-être, dans le cadre d'une stratégie de formation, cibler énergiquement des personnels judiciaires.

⁵⁷ L'amnistie permet aux particuliers de se débarrasser de certaines armes de poing prohibées dont ils ne peuvent légalement être propriétaires. Elle prévoit en outre une période supplémentaire pour les particuliers détenant des armes à feu à autorisation restreinte non enregistrées de les enregistrer sans craindre des répercussions.

4.7 Cours de maniement sécuritaire des armes à feu

Les cours sont des réussites incontestables

La réussite des cours est l'un des moments forts de la mise en œuvre du PCCAF. Elle est la preuve que la sécurité est une question majeure sur laquelle tous les intervenants s'accordent. Les produits pour les cours sont supérieurs et la méthode d'enseignement est efficace. Cette réussite pourrait devenir un point de ralliement pour la promotion à venir du PCCAF.

Les droits peuvent être un obstacle aux cours

La sécurité est un élément central du PCCAF et les cours sont à présents reconnus comme une norme internationale pour le maniement sécuritaire des armes à feu. Il y a donc lieu de maximiser l'accès aux cours. Dans les administrations où les droits sont libres, et surtout dans les zones où il y a peu de concurrence entre les instructeurs, le prix des cours peut être inabordable⁵⁸.

Cette forte disparité des droits au plan national convient peu pour des cours qui sont nécessaires pour satisfaire à des critères définis par la législation fédérale et font partie d'un programme national.

4.8 Règlement d'adaptation visant les armes à feu des peuples autochtones du Canada (RAAFPAC) (armes à feu)

Quelques CAF se servent peu de certains articles du règlement d'adaptation

La plupart des CAF estime que la sécurité publique prime sur l'application de ce règlement ; quelques articles de celui-ci sont donc peu employés. Par exemple, lorsqu'à lieu une enquête d'admissibilité au permis, un demandeur autochtone (ayant satisfait à toutes les conditions qui s'applique à lui en vertu du règlement d'adaptation) peut présenter les recommandations d'un aîné ou du chef de sa collectivité quant à l'importance de la chasse traditionnelle pour lui, recommandations que le CAF doit prendre en compte. De nombreux CAF ne voient pas pourquoi il leur faudrait exposer une collectivité autochtone à un risque possible de sécurité qui

⁵⁸ Il faut savoir que les CAF sont responsables de qui donne les cours et donc, le CCAF a peu ou pas d'influence sur la façon dont les cours sont donnés dans les provinces participantes.

ne serait pas accepté dans une collectivité non-autochtone. L'utilité de ce règlement précis (et celle de quelques autres) est donc mise en cause.

4.9 Recherche

La recherche peut fournir un important soutien permanent à l'élaboration des orientations ainsi qu'une base empirique pour plusieurs aspects du PCCAF et pour les justificatifs qui le soutiennent. Au tout début du PCCAF, le CCAF avait une fonction de recherche plutôt énergique, solide et bien établie, qui a soutenu convenablement le PCCAF dans son ensemble. Il y a deux ou trois ans, des coupures de personnel et financement de la recherche ont réduit la capacité de recherche du CCAF et ses possibilités de soutenir l'élaboration des orientations et le processus décisionnel.

La recherche objective et complète devrait jouer un rôle majeur dans l'évolution et l'avenir du PCCAF ; ceci est tout à fait improbable à moins que les niveaux des ressources pour la recherche ne soient fortement augmentés.