

Etude du projet de loi sur les armes de la ministre de la Justice Laurette Onkelinx

par **Cédric POITEVIN**, chargé de recherche

14 novembre 2005

Mise à jour : 2 décembre 2005

I. Introduction

Le 3 juin 2005, le Conseil des ministres a approuvé en deuxième lecture un projet de loi déposé par la ministre de la Justice Laurette Onkelinx visant à remplacer la législation actuelle sur les armes, qui est basée essentiellement sur une loi de 1933 [1]. Cette dernière étant parcellaire, complexe et inadaptée et engendrant de nombreuses difficultés pratiques, un nouveau texte a été déposé conformément à la déclaration gouvernementale de juillet 2003 [2] afin de **contrôler plus efficacement le marché légal des armes en Belgique** et de **remédier aux lacunes de la législation actuelle qui permettent d'alimenter le marché illicite**.

Le projet de la ministre de la Justice, intitulé *projet de loi réglant des activités économiques et individuelles avec des armes*, entend également transposer la Directive européenne relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes datant de 1991 [3]. A ce titre, il doit être vu comme une partie intégrante des initiatives internationales et régionales en vue de lutter contre le marché illicite. En effet, comme celui-ci est étroitement lié au marché légal, le contrôle des armes doit se faire à trois niveaux et de manière simultanée et complémentaire : c'est uniquement en combinant les initiatives nationales (comme ce projet de loi en Belgique), régionales (comme les directives de l'Union européenne ou les protocoles régionaux sur les armes légères en Afrique [4] et internationales (comme le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu de l'ONU [5] qu'il sera, à terme, possible de maîtriser de manière cohérente et intégrée, la circulation illicite des armes.

Le but affiché de ce projet est « de mettre fin à la vente libre des armes, de diminuer le nombre d'armes en circulation et d'imposer des règles très strictes en matière de vente et d'achat d'armes, afin d'aboutir à la diminution de la criminalité » [6]. Pour atteindre cet objectif, trois axes majeurs ont été définis par le législateur : **la suppression de l'acquisition des armes à feu sur simple déclaration de l'acheteur, l'amélioration de la traçabilité des armes et de leurs détenteurs et enfin, la réglementation de l'accès à la profession d'armurier**.

Contrairement à ce que certains défenseurs de la vente libre d'armes affirment, ce projet ne se trompe pas de cible en visant uniquement les détenteurs légaux d'armes en Belgique et en négligeant de s'attaquer au marché illégal[7]. Son entrée en vigueur ne changera que peu de choses pour les personnes qui détiennent et portent des armes légalement ou ont une activité professionnelle liée au port d'une arme. La nouvelle loi, en effet, ne requiert qu'un petit effort administratif supplémentaire pour les détenteurs, comparable à ce qui existe déjà dans de nombreux autres secteurs d'activités pourtant moins sensibles que l'armement. De plus, le projet devrait amener une diminution sensible des abus et des usages inappropriés et réduire de manière indirecte la marge de manœuvre du marché illicite en Belgique.

II. Analyse du projet de loi

Les modalités du projet sont la redéfinition des catégories d'armes, la mise en place d'une politique d'autorisation de détention et de port plus stricte, la réglementation de la profession d'armurier et l'amélioration de la traçabilité des armes et de leurs détenteurs.

1. Classification des armes

Actuellement, il existe cinq catégories : les armes prohibées, les armes de défense, les armes de guerre, les armes de panoplie et les armes de chasse et de sport. Le projet de loi envisage de mettre en place trois catégories mieux définies : **les armes prohibées**, comme les armes de guerre, les armes automatiques, les matraques électriques et d'autres accessoires comme les nunchakus ; **les armes en vente libre**, c'est-à-dire les armes qui ne sont pas à feu et les armes à feu rendues inaptées à tirer ainsi que les armes de panoplie ; et **les armes soumises à autorisation**, qui regroupent toutes les autres armes à feu.

2. Autorisation de détention et de port

L'autorisation de **détention** sera à durée limitée, renouvelable tous les cinq ans et délivrée par le gouverneur de la province sur base d'un certificat médical (confirmant que le demandeur est apte à la manipulation d'une arme sans danger pour lui-même ou pour autrui) ainsi que d'une enquête de police afin de contrôler les antécédents judiciaires du demandeur. En outre, celui-ci devra réussir une épreuve portant sur la connaissance de la réglementation applicable ainsi que de la manipulation d'une arme à feu et il lui faudra également avoir un motif légitime pour justifier sa requête (exercice d'une profession, défense personnelle pour les personnes qui courent un risque important avéré, collection d'armes historiques ou participation à des activités historiques, folkloriques, culturelles ou scientifiques).

A titre de comparaison, **n'importe quel amateur inscrit dans une fédération sportive doit passer tous les ans une visite médicale** et renouveler sa licence afin de continuer la pratique de son sport.

Une dérogation est prévue pour les chasseurs et les tireurs sportifs à condition que leurs antécédents pénaux, leur connaissance de la législation sur les armes et leur aptitude à manipuler une arme à feu en toute sécurité aient été vérifiés au préalable. Néanmoins, les modalités de vérification ne sont pas clairement définies par le projet de loi. De plus, les modalités

d'autorisation de détention doivent encore être précisées par des arrêtés royaux.

Le **permis de port** sera délivré pour une durée maximale de trois ans à condition d'avoir un motif légitime et qu'une attestation médicale certifie que l'intéressé ne présente pas de contre-indications physiques ou mentales pour le port d'arme. *Une exception sera faite pour les chasseurs et les tireurs sportifs* qui, dans le cadre de leurs activités, pourront porter leur arme sans être en possession d'un permis de port.

Grâce à la combinaison de la nouvelle catégorisation des armes et du nouveau régime d'autorisations temporaires et renouvelables, la législation belge est rendue moins laxiste en ce qui concerne la détention et le port. Le renouvellement des autorisations et l'existence de contrôles médicaux sont tout à fait logiques : il ne s'agit pas de nuire aux détenteurs et porteurs légaux d'armes mais de juger du bien-fondé des requêtes et de réduire le nombre de détention abusive d'armes sans pour autant empêcher que les personnes ayant un motif légitime puissent en détenir ou porter.

3. Accès à la profession d'armurier

Désormais, les armuriers devront prouver leur aptitude professionnelle (connaissance de la réglementation à respecter et de la déontologie professionnelle, ainsi que de la technique et de l'utilisation des armes) et justifier l'origine de leurs moyens financiers. L'accès à la profession ne sera pas délivré pour une durée indéterminée mais pour des périodes de cinq ans renouvelables. De plus, il est prévu qu'un code de déontologie soit mis en place en concertation avec les différents acteurs du secteur.

Pour les autres professions liées aux armes (intermédiaires, collectionneurs, musées, exploitants de stand de tir, etc.), il ne faudra pas prouver d'aptitude professionnelle mais satisfaire à certaines conditions légales afin d'obtenir une autorisation renouvelable d'une durée de cinq ans. Les transporteurs, quant à eux, devront être titulaires d'un agrément du même type que celui des armuriers et leur accès à la profession sera soumis aux mêmes conditions.

Jusqu'à présent, l'accès à la profession d'armurier n'était pas réglementé contrairement à celui de nombreux autres métiers (comme l'horlogerie, par exemple). Il s'agit pourtant d'une activité particulière qui nécessite un contrôle légal strict non seulement parce que les armuriers ont le droit de fabriquer et de modifier des armes mais aussi parce que, selon la police, un certain nombre de marchands d'armes alimentent le marché illégal [8].

Ces nouvelles dispositions devraient rendre la profession plus transparente : ceux qui travaillent dans la légalité et n'ont rien à se reprocher, ne seront pas inquiétés et cela pourrait, en outre, renforcer le sentiment de légitimité et de sécurité dans le métier.

4. Restrictions et interdictions

En plus de l'interdiction de vendre des armes à des particuliers de moins de 18 ans, il sera désormais interdit de le faire par correspondance ou par Internet, de faire de la publicité pour des armes prohibées, de vendre, offrir en vente ou céder des armes à feu dans des bourses ou des foires (sauf sous

certaines conditions) ou encore de vendre des armes dans des commerces d'autres biens.

5. Sanctions

Les peines prévues pour les contrevenants seront revues à la hausse. Actuellement, elles sont d'un mois à trois ans d'emprisonnement et les amendes de 2,5 EUR à 250 EUR tandis que le projet de loi propose de passer à des peines de prison d'un mois à cinq ans et à des amendes de 100 EUR à 25 000 EUR. De plus, les armes confisquées seront remises au directeur du Banc d'épreuve de Liège ou à son délégué afin d'être détruites et cela, entièrement aux frais de la personne condamnée.

6. Traçabilité

Le projet de loi prévoit un changement important en matière de traçabilité : il s'agira désormais de tracer l'arme elle-même et non plus son détenteur. Chaque arme à feu fabriquée ou importée en Belgique sera inscrite au Registre central des armes (RCA), dans lequel un numéro d'identification unique lui sera attribué. Ainsi, le nombre d'armes répertoriées en Belgique augmentera sensiblement et cela permettra qu'une plus grande lumière soit faite sur le nombre estimé d'armes illicites dans le pays (entre 1 000 000 et 1 500 000, selon les sources). En outre, il sera interdit d'effacer, de manipuler ou de rendre illisibles les numéros d'armes à feu et de faire le commerce, de transporter, de porter ou de stocker des armes à feu non enregistrées et des armes à feu non numérotées.

Le marquage des armes à feu et de leurs pièces, qui sont soumises à l'épreuve ainsi que les conditions et les modalités d'enregistrement des armes par les personnes agréées et au RCA, doivent être définies par de futurs arrêtés. La législation de 1933 prévoyait déjà qu'un arrêté ultérieur définisse la question de la numérotation des armes. Il n'a pourtant jamais vu le jour.

Actuellement, comme l'a montré un rapport récent du Comité P sur le RCA, la traçabilité des armes est très mauvaise en Belgique [9] : en effet, il existe des arriérés en matière de suivi des changements d'adresse, de suivi des armes à feu enregistrées au nom de personnes décédées, de suivi des armes vendues ou cédées, d'enregistrement des armes saisies ou encore d'enregistrement des armes à feu en possession de collectionneurs agréés. Pour modifier la situation actuelle, le projet de loi entend assurer la traçabilité de chaque arme à feu en l'enregistrant dans le RCA et en créant un numéro national d'identification unique pour toute arme fabriquée ou importée en Belgique [10], ce numéro étant attribué à chaque arme par le RCA. Toutefois, il serait judicieux que l'arrêté d'exécution à venir précise que ce numéro d'identification doit être placé sur chaque arme importée ou fabriquée dans le pays mais aussi pour chaque arme mise ou remise en vente.

En outre, pour que le RCA devienne réellement efficace, il est nécessaire que les autorités compétentes pour l'enregistrement des données disposent de moyens supplémentaires pour traiter cette problématique de manière prioritaire.

Ainsi, en théorie, chaque arme présente sur le territoire devrait être répertoriée. Dans la pratique, si cet objectif semble difficile à atteindre, les

dispositions du projet de loi permettront d'accroître à terme le nombre d'armes enregistrées et ainsi, en combinaison avec les initiatives régionales et internationales, de diminuer le champ d'application du marché illicite en Belgique.

7. Service fédéral des armes

Un Service fédéral des armes sera créé auprès du ministère de la Justice. Il aura comme attribution de donner des avis concernant les directives ministérielles adressées aux gouverneurs, d'organiser l'examen d'aptitude professionnelle pour les armuriers et les épreuves théorique et pratique pour les demandeurs d'autorisation, d'élaborer la liste des médecins reconnus pour fournir l'attestation et enfin, d'engager un dialogue avec les différents acteurs du secteur et les autorités concernées en matière d'arrêts et de mesures à prendre en exécution de ce projet de loi.

8. Dispositions transitoires

Des dispositions transitoires seront prévues afin de permettre aux détenteurs d'armes de se conformer avec la nouvelle loi : une période de six mois sera accordée pour restituer l'arme ou engager une procédure d'autorisation tandis que les armes prohibées devront être mises hors d'usage dans l'année. En plus de cette période transitoire pour les détenteurs d'armes que la nouvelle législation ferait passer dans l'illégalité, il serait opportun qu'une période d'amnistie soit mise en place afin que toute personne détenant actuellement une arme de manière illégale puisse s'en défaire sans encourir de poursuites judiciaires.

Les armes automatiques devenant prohibées, leurs possesseurs devront soit les céder, soit les faire neutraliser, soit les faire transformer de manière irréversible en armes semi-automatiques [11].

9. Munitions

Les dispositions en la matière restent les mêmes que celles prévues par la loi actuelle : la question du marquage et de l'enregistrement des munitions, qui est très importante, n'est pas prise en considération par le législateur. Pourtant, le contrôle strict des munitions est un instrument efficace de lutte contre la prolifération illicite des ALPC, qu'il est tout à fait envisageable de mettre en place, à l'instar de ce qui se fait au Brésil [12].

Pour ce faire, il faudrait, au point de première production, un marquage adéquat des munitions [13] comportant une identification de base du producteur, du numéro de lot et du destinataire, ainsi qu'un marquage de leur emballage donnant des renseignements sur le producteur, le calibre et le type de munitions ainsi que l'année de production et le numéro du lot de production. Ces mesures devraient être obligatoirement accompagnées d'un enregistrement par les producteurs des transferts initiaux réalisés. De cette manière, il est possible d'identifier le producteur initial des munitions mais aussi de tracer leur cheminement ultérieur. Par ailleurs, le marquage des munitions est un des moyens les plus efficaces pour (re)trouver la trace d'armes en situation illégale puisque celles-ci doivent être obligatoirement alimentées en munitions.

Selon le projet de loi, la fabrication, la vente, l'importation, la détention en dépôt ou la détention des munitions perforantes, incendiaires ou explosives, des munitions à effet expansif pour pistolets et revolvers ainsi que des projectiles pour ces différents types de munitions, seront interdites. Toutefois, de manière remarquable, une exception est prévue pour la fabrication en vue de l'exportation.

10. Arrêtés d'exécution

Le projet de loi de la ministre de la Justice présente des zones d'ombre et délègue à des arrêtés d'exécution le soin de légiférer ultérieurement sur certains points capitaux :

- les modalités de l'épreuve de connaissance de la législation et de manipulation des armes en vue d'obtenir une autorisation de détention ;
- la définition du motif légitime en vue d'obtenir une autorisation de détention ;
- les modalités d'enregistrement de la cession et de détention des armes à feu et des munitions pour les chasseurs et les tireurs sportifs ;
- le marquage des armes à feu et de leurs pièces en vue de leur traçabilité [14] ;
- les conditions et les modalités d'enregistrement des armes au RCA ;
- la composition et le mode de fonctionnement du service fédéral des armes.

Sans des arrêtés d'exécution indispensables sur ces points, et particulièrement ceux de la traçabilité et du mode de fonctionnement du RCA, la future loi ne sera que peu efficace et ne changera que peu de choses par rapport à la situation actuelle. En effet, la loi mise en place en 1933 et toujours en vigueur actuellement requérait des arrêtés royaux qui n'ont jamais été mis en place et qui aurait pourtant pu donner une plus grande efficacité à la législation.

Sur d'autres points également, des arrêtés devront être mis en place :

- les modalités pour rendre une arme inapte au tir ;
- les conditions de sécurité concernant le stockage, le transport, la détention et la collection d'armes ou de munitions ;
- les conditions de destruction des armes et de délivrance des certificats de destruction ;
- les mesures destinées à assurer la constatation des acquisitions, des ventes, des cessions, des importations et des exportations d'armes à feu et de munitions, ainsi que de la détention d'armes à feu.

11. Lacunes

Enfin, le projet de loi reste muet sur d'autres points importants :

- le marquage et l'enregistrement des munitions [15] ;
- le contrôle de la fabrication et de la modification des armes par les armuriers [16] ;
- la sensibilisation du public et l'organisation de collectes d'armes sur base volontaire ;

- le contrôle de l'utilisation effective de l'arme par rapport à son motif légitime et la mise en place de sanctions spécifiques pour les contrevenants.

La mise en place d'actions de sensibilisation du public ainsi que de collectes d'armes sur base volontaire peut jouer un rôle non négligeable dans l'efficacité de la nouvelle législation. En effet, chaque personne désirant renoncer à la possession d'une arme, de pièces ou de munitions – soit parce qu'elle ne veut plus les garder, soit parce qu'elles sont devenues prohibées selon les termes de la nouvelle législation –, devrait pouvoir le faire dans un cadre organisé. De tels cadres ont déjà été mis en place dans d'autres pays comme, par exemple, l'Afrique du Sud [17] ou le Brésil [18].

De plus, s'il est difficile d'élaborer des contrôles réguliers pour vérifier que l'arme est utilisée pour le motif qui a conditionné l'autorisation de sa détention, il est souhaitable de prévoir des sanctions renforcées sur ce point. Celles-ci auraient avant tout un effet dissuasif afin d'empêcher une pratique actuellement répandue de perdurer.

Enfin, à l'heure actuelle, il n'existe toujours pas de législation concernant les armes détenues par les forces armées et les forces de sécurité.

Ce projet de loi doit être vu comme une partie intégrante d'un effort international pour lutter contre la prolifération des armes légères. Ainsi, outre qu'il transpose la Directive européenne en la matière, le projet de loi est en partie conforme au Protocole contre la fabrication et le trafic illicite des armes à feu de l'ONU, entré en vigueur le 3 juillet 2005 [19]. Toutefois, il ne pourra réellement être considéré comme tel que lorsque les arrêtés d'exécution prévus par le projet seront mis en place, et notamment ceux, primordiaux, qui concernent la conservation des informations [20] et le marquage des armes [21].

III. Conclusion

Bien qu'elle soit imparfaite, l'initiative de la ministre de la Justice constitue un pas en avant dans le sens d'un plus grande conformité avec les différentes initiatives internationales, d'un meilleur contrôle de l'utilisation des armes et donc, d'une diminution des abus et des dangers qui y sont liés ainsi que des détournements à destination du marché illégal.

Toutefois, pour que la future loi devienne pleinement effective et qu'elle puisse marquer un tournant dans la politique belge en matière de détention d'armes par les civils, il est absolument nécessaire que le législateur mette en place les arrêtés d'exécution que le texte requiert et donne aux instances concernées les moyens nécessaires afin d'appliquer correctement le projet de loi. Sans cela, la future loi ne changera que peu de choses à la situation actuelle, principalement en ce qui concerne la traçabilité.

Enfin, il convient de rappeler une fois de plus que le marquage et l'enregistrement des munitions sont indispensables dans l'optique d'un meilleur contrôle des marchés licites et illicites des armes en Belgique et dans le monde.

L'adoption du projet de loi sur la détention et le commerce des armes permettra de mettre la législation belge en conformité avec la Directive européenne de 1991 qui porte sur le même sujet. En effet, la catégorisation des armes prévue par la législation belge actuelle ne respecte pas les dispositions de la Directive. De plus, à l'heure actuelle, le nombre exact d'armes légalement détenues n'est pas connu car les armes importées, notamment celles provenant des pays membres du CIP ne sont pas systématiquement répertoriées. Le projet de loi remédiera à cette lacune et permettra de connaître le nombre exact d'armes légales détenues en Belgique, conformément à la Directive de 1991.

[1]. Loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions, modifiée le 30 janvier 1991 et disponible sur <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4147.pdf>

[2]. La déclaration gouvernementale de juillet 2003 dit à ce propos : « Après une concertation approfondie de tous les milieux concernés, la loi de 1933 sur les armes sera revue. Le projet du précédent Gouvernement sera affiné en vue de réduire la possession privée d'armes en tenant compte de la Directive européenne relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu ».

[3]. **Directive 91/477/CEE du Conseil, du 18 juin 1991, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, disponible sur** <http://www.grip.org/bdg/g2012.html>

[4]. Par exemple, le Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique signé le 21 avril 2004 par les pays signataires de la Déclaration de Nairobi. Texte intégral disponible en français sur <http://www.grip.org/bdg/g4553.html> et en anglais sur <http://www.grip.org/bdg/g4552.html>

[5]. Document A/RES/55/255 daté du 8 juin 2001 de l'ONU disponible sur http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/255f.pdf

[6]. Compte-rendu du Conseil des ministres du 3 juin 2005 disponible sur <http://www.belgium.be/eportal/application?pageid=contentPage&docId=38698>

[7]. Voir par exemple les déclarations de la présidente de l'Union nationale de l'armurerie, de la chasse et du tir et du vice-président de l'ASBL DAAA (Défense active des amateurs d'armes) dans l'article « Tir nourri contre le projet Onkelinx sur les armes », *Le Soir* du vendredi 18 février 2005. Voir également les différentes réactions sur le site de cette ASBL <http://www.daaa-avwl.org> et sur le site de l'UNACT (Union nationale de l'armurerie, de la chasse et du tir) <http://www.unact.be/fr/comm.php>

[8]. « Vers une meilleure connaissance du marché illégal des armes à feu », INFODOC, Journal des cadres de la police fédérale, n° 101 (juillet-août 2004). Il y est notamment écrit : « on peut définir trois sources de marché illégal. Tout d'abord, le vol chez des personnes morales (marchands d'armes, bureaux de police,...), ensuite le commerce illégal provenant de l'étranger (par exemple, les pays des Balkans) et enfin, le *noircissement* émanant de marchands d'armes et d'hommes d'affaires véreux ». Voir sur <http://www.poldoc.be/dir/dgp/dpi/document/infodoc/id101f.pdf>

[9] . « Résumé du rapport de synthèse relatif aux registres locaux/registre national des armes », dans Rapport 2004 du Comité P disponible sur <http://www.comitep.be/fr/fr.html>. Selon ce rapport, « 30 % des enregistrements [au RCA] comportent des erreurs au niveau de la description de l'arme ou des données du détenteur ».

[10] . Ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent. Actuellement, on n'enregistre au RCA que les détenteurs et porteurs d'armes civils. Les armes fabriquées et importées en Belgique ne sont pas répertoriées au RCA.

[11] . Si la neutralisation irréversible d'une arme à feu automatique est possible, il est par contre impossible de transformer de manière irréversible une arme à feu automatique, tel que le projet de loi le prévoit.

[12] . Au Brésil, le « Décret réglant le marquage des emballages de munitions et des cartouches » est entré en vigueur en janvier 2005. Un commentaire du texte et de ses implications est disponible dans la note d'analyse d'Holger Anders, *Scope for international minimum standards on tracing illicit SALW ammunition*, juin 2005 sur <http://www.grip.org/bdg/g4575.html>

[13] . Il ne s'agit évidemment pas de marquer chaque munition avec un numéro de série unique mais bien de mettre en place **un numéro de lot** unique pour chaque lot de munitions.

[14] . A ce sujet, la législation belge doit tenir compte du Protocole des Nations unies sur les armes à feu (A/RES/55/255) et du récent instrument sur la traçabilité des armes légères (A/60/88).

[15] . Voir point 9.

[16] . Actuellement, aucune institution ne contrôle la fabrication et la modification des armes par les armuriers. Le futur accès à la profession des armuriers ne devrait pas changer la situation sauf si des échanges d'informations entre ceux-ci et les autorités, éventuellement doublés d'inspections physiques, sont mis en place.

[17] . Voir par exemple « Gun amnesty hailed a success », IRIN News, 17 mai 2005. Voir sur <http://www.irinnews.org>

[18] . Voir par exemple « Au Brésil, le désarmement des civils connaît un démarrage fulgurant », dans *Le Monde* du 6 août 2004.

[19] . Communiqué de presse SOC/CP/340 des Nations unies « Entrée en vigueur du Protocole contre la fabrication et le trafic illicite des armes à feu », 6 juillet 2005. Disponible sur <http://www.un.org/News/>. La Belgique a ratifié ce protocole le 24 septembre 2004. La liste des ratifications est disponible sur http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_signatures_firearms.html

[20] . Article 7 du Protocole.

[21] . Article 8 du Protocole.

Avec le soutien de la



Wallonie