

Vers un affaiblissement de la loi sur les armes ?

par Ilhan Berkol et Cédric Poitevin

26 novembre 2007

Synthèse

Votée le 18 mai 2006, la nouvelle législation belge sur les armes est aujourd'hui dangereusement remise en question.

En effet, alors que la loi est encore récente et que lui manquent toujours ses arrêtés royaux et les moyens pour l'appliquer, la Commission de la Justice de la Chambre étudie des propositions d'amendements qui, si elles sont acceptées, risquent d'aller à l'encontre de l'intention première du législateur et de l'intérêt général.

Si cette loi est perfectible, elle doit l'être en respectant son objectif principal : garantir au maximum la sécurité des citoyens en diminuant la quantité d'armes en circulation et en régulant strictement leur usage, qui n'est pas et ne sera jamais une activité comme une autre, et en empêchant qu'elles ne tombent entre des mains inappropriées.

Avant toute autre chose, la nouvelle loi a besoin que ses arrêtés d'exécution soient pris dans des délais raisonnables et que le législateur continue de la soutenir afin qu'elle rencontre au plus vite les objectifs qu'on lui avait fixés il y a un an.

1. Introduction

Le 9 juin 2006, entré en vigueur une nouvelle législation sur la détention et le commerce des armes en Belgique.

Articulée autour de trois axes majeurs (l'interdiction de la vente libre des armes à feu, l'amélioration de la traçabilité des armes et de leurs détenteurs et le renforcement du contrôle des activités des armuriers), cette loi avait pour objectif ce que la législation alors en vigueur (qui datait de 1933 et qui avait été modifiée en 1991) ne parvenait plus à faire correctement : garantir au maximum la sécurité des citoyens en régulant strictement l'usage et le commerce des armes, qui ne sont pas et ne seront jamais une activité comme une autre, et en empêchant qu'elles ne tombent entre des mains inappropriées.

Si cette loi a été votée par la Chambre le 18 mai 2006 dans une atmosphère hautement médiatisée et chargée d'émotion à la suite de la tuerie raciste d'Anvers du 11 mai 2006¹, rappelons que le texte avait été proposé au Parlement une première fois en 2002 par le ministre de la Justice de l'époque, Marc Verwilghen, avant d'être bloqué à la veille des élections de 2003. Par la suite, il avait été repris par sa successeuse, Laurette Onkelinx, en tenant compte de certaines objections et de l'évolution législative aux niveaux européen et international avant d'être mis une nouvelle fois à l'examen en commission de la Chambre en février 2006.

L'événement tragique de mai 2006 a surtout eu un effet catalyseur en sensibilisant l'opinion publique à la question et en mettant à jour de la pire des manières les failles de l'ancienne législation². Aujourd'hui, alors que l'attention médiatique est focalisée sur la formation du gouvernement fédéral, la législation sur la détention et le commerce des armes est durement remise en cause à la commission de la Justice de la Chambre sous l'influence de ses opposants et dans une indifférence presque générale.

2. De l'entrée en vigueur de la loi à sa remise en cause

Que s'est-il passé pour qu'en un peu plus d'un an, le législateur change son fusil d'épaule et fasse désormais marche arrière risquant ainsi de vider la loi de sa substance ?

En mai 2006, après le vote en commission de la Justice de la Chambre, une analyse du GRIP approuvait l'adoption de la loi qui constituait « un pas en avant dans le sens d'une 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 »³.

Toutefois, il soulignait également qu'elle ne résolvait pas tous les problèmes en la matière : ainsi, elle ne représentait qu'une partie de la solution et devait absolument être couplée avec un effort régional et international contre le trafic d'armes et avec des collectes régulières d'armes dans le royaume.

Par ailleurs, le GRIP rappelait que l'efficacité de la nouvelle loi dépendait de l'éclaircissement de certains points particuliers comme la question des sanctions pour l'utilisation des armes en dehors de leur motif légitime, la vérification systématique des transformations effectuées par les armuriers sur les armes et la restitution aux autorités des pièces enlevées à cette occasion.

Enfin, il soulignait que, « pour que le système préconisé par la nouvelle loi soit efficace, il est indispensable que l'exécutif mette en place rapidement les nombreux arrêtés d'exécution que le texte requiert, et donne aux instances concernées les moyens nécessaires à leur application »⁴.

1. Ce jour-là, un jeune homme de 18 ans avait acheté légalement le matin même de son acte, un fusil de chasse Winchester sur simple présentation de sa carte d'identité. Il avait tiré d'abord sur une femme turque en la blessant grièvement et puis sur une jeune femme malienne en la tuant ainsi que la petite fille de deux ans qu'elle gardait.

2. Pour une étude plus approfondie de la nouvelle législation, voir notamment C. POITEVIN, « Etude du projet de loi sur les armes de la ministre de la Justice Laurette Onkelinx », Note d'analyse du GRIP, 14 novembre 2005, disponible sur <http://www.grip.org/bdg/g4587.html> et I. BERKOL, « Une nouvelle loi sur les armes », Note d'analyse du GRIP, 26 mai 2006, disponible sur <http://www.grip.org/bdg/g4602.html>

3. I. BERKOL, *op.cit.*

4. *Ibidem.*

C'est notamment dans l'optique d'une application optimale de la nouvelle législation que deux organes spécifiques avaient été créés à l'époque.

D'une part, le ministère de la Justice a ouvert en son sein un Service fédéral des armes chargé de faire appliquer certaines dispositions particulières de la loi et de donner des avis sur les directives après consultation et concertation avec les différents secteurs et autorités concernés.

D'autre part, un Conseil consultatif des armes a été créé afin de fournir des avis à l'exécutif dans le cadre de l'élaboration d'un certain nombre d'arrêtés d'exécution. Formé d'une vingtaine de personnes du secteur de l'armement, de deux représentants de la société civile et de spécialistes de l'administration, le Conseil s'est réuni à trois reprises depuis le 28 février 2007 afin de définir les termes de la trentaine d'arrêtés royaux nécessaires à la bonne application de la loi. Des groupes de travail y ont été établis pour des questions spécifiques telles que la définition des mesures de sécurité à prendre par les particuliers pour stocker leurs armes.

Malheureusement, les travaux du Conseil ont été suspendus depuis fin avril en raison des élections fédérales de juin 2007 et ont été reportés après la constitution du prochain gouvernement, ce qui a laissé la législation actuelle orpheline de ses arrêtés d'exécution provoquant une situation périlleuse d'entre-deux législatures. Les opposants au contrôle des armes n'ont d'ailleurs pas manqué d'en profiter pour tenter de discréditer la nouvelle législation.

Par ailleurs, en novembre 2006, des collectes d'armes entreprises par les autorités provinciales ont permis de récolter près de 50.000 armes qui ont été abandonnées volontairement par leurs détenteurs avant d'être détruites⁵.

En parallèle, une période d'amnistie provisoire a été décrétée par les autorités afin de permettre aux personnes qui n'étaient pas en conformité avec la nouvelle loi de se mettre en ordre. L'échéance de cette amnistie a été plusieurs fois reportée ce qui a entretenu une certaine confusion dans le chef des personnes concernées par les mesures et a, d'une certaine manière, affaibli l'action des autorités en la matière⁶. Récemment, cette période d'amnistie a été prolongée jusqu'au 31 octobre 2008.

Jusqu'à présent, ce sont plus de 160.000 armes qui ont été déclarées dans le cadre de cette action. Bien que ce bilan ait été jugé insuffisant par plusieurs groupes d'opposants à la nouvelle législation, le GRIP considère qu'il s'agit d'une réussite. En effet, d'une part, c'est la conséquence directe de la mise en place des nouvelles dispositions. D'autre part, si l'on ajoute ces pièces nouvellement déclarées aux quelques 800.000 pièces déjà enregistrées dans le Registre central des armes (RCA), on approche désormais le nombre symbolique du million d'armes légales recensées en Belgique.

Bien que ce chiffre soit encore loin des 1,5 à 2 millions d'armes, légales ou non, que l'on estime en circulation dans le pays, il s'agit toutefois d'un pas dans la bonne direction dont il faut se féliciter.

5. M. KAIBECK, « 77.000 armes récoltées », dans La Dernière Heure/Les Sports du 29 novembre 2006, disponible sur <http://www.dhnet.be/infos/faits-divers/article/161193/77000-armes-recoltees.html> Remarquons que le chiffre de 77.000 armes récoltées avancées dans le titre de cet article est faux et provient vraisemblablement d'une confusion faite entre les armes abandonnées lors des collectes (« armes récoltées ») et les armes mises en dépôt auprès de la police en vue de leur régularisation (« armes déclarées »).

6. Ainsi, lors de l'audition du 7 novembre 2007 à la Commission de la Justice de la Chambre, le gouverneur de Flandre orientale, M. André Denys, a souligné qu'une nouvelle prolongation de la période d'amnistie ne contribuerait pas à la garantie légale et que cela induirait seulement une persistance accrue de l'anarchie relative à la détention d'armes, étant donné que les autorités judiciaires ne prendront pas d'initiatives en la matière tant que la période d'amnistie n'aura pas définitivement pris fin.

Une année après son entrée en vigueur, bien que tous les objectifs de la nouvelle loi ne soient pas encore atteints, ce changement de cadre législatif est loin d'être la catastrophe que certains de ses opposants se plaisent à décrire. Au contraire, cela a permis d'engranger plusieurs succès non négligeables, comme les campagnes de collectes et de déclarations d'armes l'ont montré. En outre, il est important de souligner que son principal point faible, l'absence des arrêtés d'exécution et des moyens qui devraient les accompagner, résulte de la situation politique actuelle d'attente d'un nouveau gouvernement fédéral, qui empêche le Conseil consultatif des armes, mis en place à cet effet, de reprendre son travail.

3. De dangereuses propositions d'amendements

En dépit ou peut-être grâce à cette situation d'entre-deux législatures, la Commission de la Justice de la Chambre étudie depuis quelques semaines des propositions d'amendements à la nouvelle loi qui, si elles sont acceptées, risquent d'aller à l'encontre de l'intention première du législateur en affaiblissant les principes de base sur lesquels elle repose.

Cette situation est particulièrement étrange étant donné que plusieurs propositions d'amendements émanent de l'ancienne majorité gouvernementale et même de parlementaires issus du propre parti de la ministre de la Justice qui avait défendu le projet de loi il y a un an.

Deux auditions ont déjà eu lieu le 24 octobre et le 7 novembre derniers à l'occasion desquelles 9 représentants d'utilisateurs d'armes et d'armuriers, 2 représentants de la société civile, un expert et 7 représentants de l'autorité publique ont exprimé leurs points de vue sur la nouvelle législation et sur les changements qu'elle a engendrés.

La semaine suivante, le 13 novembre, malgré l'empressement de plusieurs parlementaires pour que leurs amendements soient votés le jour même, aucun vote n'a eu lieu étant donné les interrogations et les demandes d'éclaircissement que ces propositions ont provoqué chez les spécialistes auditionnés une semaine auparavant.

Que reprochent les utilisateurs d'armes à la nouvelle loi ? Principalement, ils désirent :

- supprimer le renouvellement des autorisations après 5 ans ;
- évoquer le fait qu'en l'absence d'un motif légitime, certaines personnes ne voudraient pas restituer leurs armes pour des raisons sentimentales, et demandent donc :
 - que la succession devienne un motif légitime,
 - que les chasseurs et les tireurs sportifs reconnus depuis plus de 5 ans puissent garder définitivement leurs armes ;
- ne pas neutraliser « définitivement » l'arme pour pouvoir la garder car ils estiment qu'il y aurait une perte de valeur et demandent uniquement sa neutralisation « temporaire » ;
- supprimer toute perception de droit sur la détention,
- limiter la liste de condamnations que les autorités doivent considérer pour les autorisations.

Certaines de ces propositions sont particulièrement dangereuses et les voter représenterait une véritable marche arrière pour la réglementation des armes et la sécurité humaine en Belgique. En particulier, les points présentés ci-dessous sont les plus importants⁷.

7. Il s'agit des propositions d'amendement suivants : Doc 52 0025/001, Doc 52 0030/001, Doc 52 0060/001 et Doc 52 0148/001, disponibles sur le site de la Chambre : <http://www.lachambre.be/kvvcr/index.cfm?language=fr>

1) Ajouter un nouveau motif légitime

Les amendements proposent d'accepter l'héritage comme un motif légitime pour détenir une arme. Or, ceci serait contraire aux principes du Droit car un motif légitime est lié à une circonstance spécifique concernant une personne et n'est donc en aucun cas transférable.

Par ailleurs, ils proposent de donner la possibilité aux détenteurs de pouvoir garder leurs armes même si le motif légitime disparaît. Pourtant, si la circonstance liée au motif légitime n'existe plus, il ne devrait pas y avoir de raison de maintenir celui-ci.

De plus, la nouvelle loi permet de garder les armes trois années supplémentaires même si le motif vient à disparaître ; en ajoutant un an d'autorisation, les personnes peuvent donc en théorie garder leurs armes encore pendant près de 4 ans.

Cette proposition d'amendement reprend ainsi telles quelles deux doléances classiques des opposants à une réglementation stricte des armes, qui sont fréquemment motivées par la valeur de l'arme détenue ou par sa valeur sentimentale.

Ces arguments ne résistent pourtant pas à une analyse sérieuse de la situation : les armes n'étant pas des objets comme les autres et pouvant être utilisées de façon extrêmement préjudiciable tant pour soi-même que pour la société, leur valeur sentimentale ou financière ne constitue dès lors pas une raison suffisante pour justifier leur détention par un particulier.

Pire, accepter un tel amendement irait à l'encontre de la philosophie générale de la nouvelle loi selon laquelle chaque détenteur d'arme doit préalablement prouver ses compétences techniques, médicales et psychologiques.

De nombreuses personnes invoquent également le droit de propriété pour continuer à détenir une arme ; or, ce droit n'est pas absolu et c'est l'État qui en décide. En effet, pour des raisons d'intérêt général, la loi peut permettre le retrait de l'objet ou sa destruction avec ou sans compensation. Dans le cas de l'arme, la sécurité publique est clairement en jeu et le fait de la garder est lié aux risques qu'elle peut causer à son entourage à la suite d'un vol, une perte ou tout simplement un usage abusif. Il ne s'agit donc pas de remettre en question l'honnêteté des gens, mais simplement d'évaluer un risque car dès qu'il y a une lacune les personnes mal intentionnées en profitent.

2) Neutraliser temporairement l'arme

Les amendements proposent de pouvoir garder l'arme après disparition du motif légitime, sans munitions, et moyennant une neutralisation temporaire de l'arme. Or, celle-ci étant réversible, il existerait désormais un risque permanent de réactivation de l'arme⁸. Si c'est le cas à la suite d'une perte ou un vol ou un usage abusif, il n'y a aucune garantie de non-accessibilité aux munitions. En effet, la facilité avec laquelle on peut se procurer des munitions a été largement soulignée lors de l'audition du 7 novembre dernier.

Les travaux de la Commission de la Justice n'ont pas permis de montrer quelle technique de neutralisation temporaire, applicable à toutes les armes, devrait être utilisée pour garantir la non-

8. Rappelons par exemple l'émission « Envoyé spécial » diffusée sur France 2 le 27 septembre dernier et intitulée : « Petits trafics d'armes entre amis » dans laquelle les enquêteurs pointent un trafic d'armes et de pièces d'armes et de munitions de la Belgique vers la France. Ils ont entre autres incriminé la Bourse d'armes de collection de Ciney qui a lieu deux fois par an et où l'on peut trouver des pièces de rechange et de munitions.

réversibilité en dehors du contrôle des autorités. Dès lors, les techniques proposées à cet effet devraient d'abord être étudiées dans le cadre du Conseil consultatif, où la question a déjà été abordée.

Une telle étude pourrait se faire via un comité technique. Des critères devraient également être définis pour les types d'armes pour lesquels cette technique serait appliquée (pour les armes ayant une certaine valeur ou historiques). Si nécessaire, la loi ne pourrait être amendée qu'après cette étude technique approfondie⁹.

Par ailleurs, si cette modification concernant la neutralisation temporaire est incluse dans la loi belge, celle-ci pourrait, à l'avenir, se trouver en contravention avec la législation européenne. En effet, les instances de l'Union européenne étudient actuellement les modifications qu'il y a lieu d'apporter à la Directive sur les armes de 1991 et envisagent d'y incorporer les dispositions du Protocole des Nations unies sur les armes à feu, dont l'article 9 prévoit la neutralisation irréversible des armes¹⁰.

3) Ne plus renouveler les autorisations

Les amendements proposés préconisent la suppression du renouvellement de l'autorisation de détention et proposent donc de revenir à la situation qui prévalait sous la législation précédente. Rappelons que le renouvellement ne concerne que certains points particuliers¹¹ : il s'agit donc de vérifier principalement le casier judiciaire de l'utilisateur ainsi que le motif légitime pour les détenteurs (non pour les armuriers).

Or, cette disposition concernant le renouvellement des autorisations ne pose aucun préjudice et est salubre pour le secteur. Les pays qui ont modernisé leur législation ont tous introduit une durée limitée¹². Pourtant, la non-limitation dans le temps des autorisations est primordiale pour plusieurs raisons, et notamment pour vérifier que les armes détenues existent encore physiquement et pour assurer une surveillance suivie des activités des armuriers.

4) La question des redevances

Les différents amendements proposent soit la diminution dégressive, soit la suppression de la redevance. La loi veut que celle-ci soit payée au moment de la délivrance de la première autorisation. Ce montant (65 euros pour 5 ans), qui est loin d'être insurmontable par les détenteurs, est par ailleurs le bienvenu pour soutenir les frais de gestion des structures mises en place par la loi.

Celle-ci est basée sur le suivi de chaque arme individuellement avec un enregistrement de l'arme sur base d'une fiche individuelle et une autorisation séparée par arme. Il ne s'agit donc plus de tracer les personnes mais les armes. Dans cette optique, une taxe par arme est donc nécessaire.

9. Soulignons encore que, dans l'exposé des motifs de la proposition d'amendement Doc 52 0030/001, on parle du fait qu'il n'y a aucun risque de diversion dans les musées. Le fait de souligner cela montre que chez les individus les risques de vol, de perte et d'usage abusif sont plus importants.

10. *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons*, Parlement européen, 12 juillet 2007, p. 26. Référence A6-0276/2007.

11. A savoir, les articles 5§4 et 11§3 2° et 9° de la nouvelle législation.

12. Ainsi, la loi canadienne de 1995 revue en 1999 qui prévoit également un renouvellement des autorisations tous les 5 ans : <http://laws.justice.gc.ca/fr/showdoc/cs/F-11.6///fr?page=1>

Soulignons d'autre part que cette redevance a pour objectif d'instaurer une certaine solidarité dans le secteur et serait principalement destinée aux frais de gestion des structures de réglementation, ou encore pour intervenir auprès des victimes des armes à feu¹³.

Remarquons que ce principe existe dans de nombreux secteurs où les redevances, souvent bien plus importantes, sont perçues pour les frais occasionnés par l'ensemble du secteur. Par exemple, il en est ainsi dans l'assurance responsabilité civile ou la taxe de recyclage.

3. Conclusion

Les propositions d'amendements de la loi sur les armes qui sont actuellement à l'étude à la Commission de la Justice de la Chambre sont préoccupantes. En effet, si elles sont acceptées, elles risquent de vider la loi de sa substance en ouvrant des brèches dans le cadre de réglementation stricte de la détention et du commerce des armes qu'elle entendait instaurer.

Rappelons que, si la loi aujourd'hui n'est pas applicable complètement, cela est principalement dû à l'arrêt des travaux du Conseil consultatif des armes, dont l'activité ne pourra reprendre qu'après la formation du nouveau gouvernement fédéral. Dès que ce sera le cas, les arrêtés royaux indispensables à la cohérence de la législation pourront et devront être pris au plus vite. En outre, il faudra que les organes chargés de faire appliquer la loi reçoivent les moyens financiers adéquats.

En attendant cette échéance, la décision politique dans ce dossier devrait être guidée par la patience et la sagesse. En effet, compte tenu des incertitudes qui planent sur ces propositions, et du fait que la période de régularisation a été prolongée jusqu'en octobre 2008, il serait plus sage d'étudier d'abord leur faisabilité par un comité technique et juridique dans le cadre du Conseil consultatif des armes où les utilisateurs sont largement représentés. Si c'est nécessaire, la loi pourrait être amendée par la suite.

Il faut donc que tous les acteurs du dossier collaborent pour perfectionner cette loi en visant à la rendre cohérente et acceptable pour tous dans le respect de la sécurité de tous, qu'ils soient détenteurs d'armes, chasseurs, tireurs sportifs ou qu'ils ne le soient pas.

Dans ce dossier, le propos n'est pas d'opposer les pro-armes et les anti-armes ou de viser les détenteurs d'armes honnêtes. Au contraire, tous les efforts devraient être conjugués aux niveaux national, régional et international en dépassant les clivages afin de diminuer le champ d'application des trafiquants qui seront vraisemblablement les premiers à profiter des faiblesses de la législation nationale.

Nos parlementaires ne devraient pas se culpabiliser devant les demandes incessantes du lobby des armes depuis le renforcement de la loi en juin 2006. Celle-ci a émergé après des années de réflexion et ne devrait pas être affaiblie dans la précipitation. La vigilance s'impose afin qu'il n'y ait pas de marche arrière pour la loi sur les armes.

* * *

13. L'État a par exemple remboursé environ 50.000 euros une jeune fille blessée par arme et restée handicapée en allant à son école à Dilbeek en 1998. Il s'agit d'un plafond prévu par l'État. C'est la collectivité qui paie et il faudrait générer cet argent d'une manière la plus juste possible.