

Projet de loi n° 64

Loi sur l'immatriculation des armes à feu

MÉMOIRE

*L'enregistrement des armes à feu :
outil de prévention du suicide*

Présenté à la Commission des institutions
le 7 avril 2016



Centre de recherche et d'intervention
sur le suicide et l'euthanasie

de l'Université du Québec à Montréal

L'Association québécoise de prévention du suicide

Depuis 1986, l'AQPS travaille sans relâche pour réduire le nombre de décès par suicide au Québec. Elle regroupe plus de 150 membres, individus et organisations, dont les centres de prévention du suicide, qui souhaitent agir de façon concertée et efficace afin de prévenir le suicide. L'AQPS mise sur les actions suivantes :

- faire de la prévention du suicide une priorité de santé publique;
- sensibiliser la population et les décideurs grâce à des campagnes de prévention;
- concevoir et offrir des formations aux citoyens et aux intervenants;
- soutenir les organisations et les individus qui se mobilisent pour bâtir un Québec sans suicide;
- favoriser la concertation des membres du réseau de la prévention du suicide.

Le Centre de recherche et d'intervention sur le suicide et l'euthanasie

Le CRISE est un centre de recherche interdisciplinaire situé à l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Dirigé par le professeur Brian Mishara, le CRISE regroupe plus de quarante chercheurs, intervenants et étudiants en provenance de quatre universités et de vingt milieux de pratique au Québec. Il est notamment appuyé par des subventions du Fonds de recherche Québec – Société et Culture (FRQSC) et des Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC). Le CRISE vise à diminuer le suicide et les comportements suicidaires et à réduire les conséquences négatives du suicide.

1. Introduction

Le mémoire *L'enregistrement des armes à feu : outil de prévention du suicide* est présenté par l'Association québécoise de prévention du suicide (AQPS) et le Centre de recherche et d'intervention sur le suicide et l'euthanasie (CRISE) à l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Il démontre que l'immatriculation obligatoire des armes à feu sans restriction, proposée par le Projet de loi n° 64, est un élément indissociable d'une stratégie efficace pour prévenir le suicide. Au Québec et au Canada, près de 80% des décès par arme à feu sont des suicides¹.

Complexe et multifactoriel, le suicide est un grave problème de santé publique au Québec :

- Chaque jour, trois Québécois s'enlèvent la vie;
- En 2013, ce sont 1 101 personnes qui se sont suicidées, soit 855 hommes et 246 femmes;²
- On estime qu'un seul suicide afflige 10 proches de la personne décédée;³
- Les taux de suicide les plus élevés touchent les hommes âgés de 35 à 64 ans⁴ (Tableau 1);
- Le groupe le plus à risque de suicide par arme à feu comprend les hommes âgés de 35 à 64 ans;
- 80% des décès par suicide par arme à feu sont des hommes qui ont plus de 35 ans;
- De 2009 à 2013, 634 personnes au Québec se sont suicidées par arme à feu. La plupart d'entre elles se sont suicidées à domicile avec une arme longue.

La mise en place du plus grand nombre de mesures de protection possible, incluant la réduction de l'accessibilité à tous les types d'armes à feu, est essentielle dans le cadre d'une stratégie de prévention du suicide cohérente et efficace.

Depuis 1998, selon l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), le Québec a connu une réduction importante du nombre de suicides par arme à feu.⁵ L'enregistrement des armes, l'émission de permis renouvelables aux propriétaires d'armes et la vérification de leurs antécédents, en plus des efforts déployés afin de sensibiliser la population à l'entreposage sécuritaire de ces armes, sont des mesures reconnues comme ayant contribué de manière significative à la diminution du taux de suicide par arme à feu.

L'AQPS et le CRISE approuvent le Projet de loi n° 64. Cependant, afin de mieux protéger les citoyens, un amendement est fortement recommandé : avant tout transfert d'arme, il devrait être obligatoire pour un cédant (vendeur) de vérifier la validité du permis de possession d'arme du cessionnaire (acquéreur) potentiel.

2. Le contrôle des armes à feu : un moyen efficace pour prévenir le suicide

L'Organisation mondiale de la Santé (OMS), dans son premier rapport sur le suicide dans le monde intitulé *Prévention du suicide : l'état d'urgence mondial (2014)*⁶, indique que les recherches menées dans de nombreux pays ont prouvé que le contrôle d'accès aux moyens de suicide constitue une mesure efficace pour diminuer le nombre de décès par suicide. Le suicide survient souvent dans une situation de crise et, dans la moitié des cas au Québec, la personne a consommé de l'alcool au moment de sa tentative de suicide.⁷ En outre, dans 50% des cas de suicide, moins de 10 minutes se sont écoulées entre le début de la situation de crise et le passage à l'acte suicidaire. Quand un individu vulnérable vit une situation de crise ou un moment critique, s'il dispose d'un accès facile et immédiat à un moyen létal, le risque de suicide est nettement plus élevé. Au contraire, quand une telle méthode n'est pas facilement accessible, le risque suicidaire diminue car la personne suicidaire dispose de plus de temps pour trouver des solutions alternatives à ses problèmes et, lorsque de l'alcool a été consommé, ses effets peuvent s'estomper.

L'ambivalence de la personne suicidaire

À l'encontre des croyances populaires, dont celle voulant qu'une personne suicidaire soit vraiment décidée à mourir, les personnes qui font des tentatives de suicide, même celles qui utilisent des méthodes létales comme les armes à feu, sont toujours ambivalentes quant à leur désir de mourir. Seulement dix à quinze pour cent des personnes dont la vie a été sauvée après une tentative de suicide vont faire une autre tentative, et la majorité des individus qui ont survécu à leur tentative de suicide sont contents d'être toujours en vie.

Pour chaque personne qui meurt par suicide, il y a au moins trente individus qui ont fait une tentative de suicide, mais qui ont changé d'avis après avoir entamé leur geste. Les personnes qui prennent des médicaments ou se coupent pour se suicider appellent le 911 ou un centre de prévention du suicide. Les armes à feu, avec un taux de létalité extrêmement élevé, n'offrent pas l'occasion à la personne d'arrêter la tentative de suicide en cours et d'appeler les secours après que la tentative a été entreprise. Selon les recherches, les rares personnes qui ont survécu aux tentatives de suicide par arme à feu, ainsi qu'aux chutes du haut d'un pont, sont généralement contentes d'être toujours en vie. Donc, même dans les rares situations où il y a substitution de moyen quand une arme à feu n'est pas disponible, il y a une probabilité que le décès par suicide soit évité.

Les risques associés aux armes à feu

Au Québec, comme ailleurs dans le monde, la grande majorité des personnes qui pensent sérieusement au suicide ne passeront pas à l'acte et trouveront plutôt des ressources pour les aider à résoudre leurs problèmes. Cependant, les statistiques provenant des pays industrialisés indiquent que les taux de décès par arme à feu sont directement corrélés aux taux de possession d'arme à feu. Ainsi, une arme dans la maison augmente le risque de suicide⁸, en plus d'augmenter le risque d'homicides familiaux⁹ et d'accidents. Par conséquent, il est primordial d'accroître le contrôle des armes à feu. Les recherches effectuées dans cinq pays, soit l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et le Royaume-Uni, ont

d'ailleurs montré qu'il y a eu des diminutions importantes du nombre de décès par suicide à la suite de la réduction de l'accès aux armes à feu.¹⁰

Toute personne peut être aux prises avec des idées suicidaires à un moment ou un autre. Les chasseurs, agriculteurs et autres types de propriétaires d'armes, respectueux des lois, ainsi que les membres de leurs familles, ne sont pas plus à l'abri que quiconque des problèmes de santé mentale comme la dépression, le jeu compulsif ou la consommation abusive d'alcool.

La dangerosité des armes à feu est incontestable :

- Le taux de létalité d'une tentative de suicide au moyen d'une arme à feu varie entre 82,5 % et 96,5% selon les études consultées.¹¹
- Les risques de suicide sont cinq fois plus élevés dans les maisons où l'on trouve des armes à feu.¹²
- Une partie importante des suicides par arme à feu est commise avec une arme dont la personne en détresse n'est pas propriétaire.¹³ En instaurant une série de mesures de contrôle, ce n'est pas seulement le propriétaire de l'arme qui est protégé, mais toutes les personnes habitant la résidence.

L'enregistrement des armes

En 1995, le Canada a adopté la Loi sur les armes à feu, qui comportait des conditions d'acquisition et d'entreposage des armes, des restrictions sur certains types d'armes, ainsi qu'un registre des armes. Les recherches canadiennes – et d'ailleurs dans le monde – indiquent que les armes à feu sont utilisées moins fréquemment comme moyen pour mettre fin à ses jours depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur les armes à feu en 1998. De plus, ces mesures ont vraisemblablement un effet sur les homicides et autres crimes commis avec des armes à feu. Bien que cette loi n'ait pu prévenir tous les suicides et crimes, l'addition des mesures de contrôle a permis de sauver de nombreuses vies. À cet égard, il est regrettable que le registre canadien des armes d'épaule ait été aboli par l'adoption du Projet de loi C-19 en 2012.

Seul l'enregistrement d'une arme permet de la rattacher à son propriétaire. En identifiant le propriétaire légal, l'immatriculation des armes à feu établit une imputabilité et une traçabilité qui le responsabilise davantage. Elle réduit entre autres le risque que des armes légalement enregistrées soient détournées vers des individus sans permis.

De plus, un registre des armes à feu facilite le travail des policiers et des intervenants, des centres de prévention du suicide et des centres de crise notamment, lorsqu'ils ont à intervenir auprès d'une personne suicidaire. Que ce soit à titre préventif ou dans une situation d'urgence, le registre permet de procéder au retrait d'une arme plus facilement en fournissant de précieuses informations, dont le type et le nombre d'armes à feu présentes dans la demeure de la personne vulnérable. En plus de protéger cette dernière, qu'elle soit propriétaire ou non de l'arme, l'immatriculation protège ses proches et les intervenants, dont les policiers.

Spécifions que pour commettre un suicide, les armes sans restriction sont aussi létales que les armes de poing; d'où la pertinence du Projet de loi n° 64. La Cour suprême du Canada a d'ailleurs affirmé qu'on ne peut pas diviser clairement les armes à feu en deux catégories, celles qui sont dangereuses et celles qui ne le sont pas.¹⁴

Bien que la question de l'entreposage sécuritaire ne fasse pas l'objet du présent Projet de loi puisqu'il fait partie des mesures de la Loi sur les armes à feu, toujours en vigueur, il s'agit d'un élément majeur pour la prévention du suicide. L'enregistrement des armes est certainement un incitatif supplémentaire pour encourager les propriétaires à entreposer leur arme de façon responsable.

Baisse des taux de suicide par arme à feu au Québec :

- Au Québec, on a observé un déclin du taux de suicide par arme à feu vers la fin des années 1990. Les taux de suicide par arme à feu chez les hommes ont diminué à la suite de l'entrée en vigueur d'une réglementation plus stricte sur les armes à feu au pays.¹⁵
- Au Québec, nous avons observé une baisse de 53,3% du nombre total de suicides par arme à feu entre 1998 et 2011; 285 suicides par arme à feu ont été commis en 1998, comparativement à 133 en 2011. Pour la même période, les suicides commis par d'autres moyens ont connu une baisse de 10,8%. (Voir l'évolution de la baisse du nombre de suicides par armes à feu, comparée à la baisse du nombre de suicides par autres moyens au Tableau 2).
- Selon ses études, l'INSPQ a évalué que la Loi sur les armes à feu adoptée en 1995, et l'ensemble de ses mesures pour contrôler les armes à feu dont le registre des armes d'épaule, a prévenu environ 72 suicides chaque année au Québec.¹⁶
- Des études ont souligné la corrélation entre la mise en œuvre de mesures sur le contrôle des armes, plus particulièrement la Loi sur les armes à feu¹⁷, et la baisse du nombre de suicides par arme à feu, estimant que l'entrée en vigueur de la Loi est associée, en moyenne, à une diminution annuelle de 250 suicides et de 50 homicides par arme à feu au Canada, et ce, sans effet de déplacement tactique.¹⁸
- Des études publiées en 2008 et 2011 ont démenti la thèse du déplacement tactique. Les baisses des taux de suicide commis par arme à feu n'ont pas pour effet d'augmenter les suicides commis par d'autres méthodes. En l'absence d'une arme à feu, une personne suicidaire ne se tournera pas nécessairement vers une autre méthode.¹⁹

- La plus récente méta-analyse et recension critique de l'ensemble des recherches sur le risque de suicide et d'homicide en lien avec l'accès aux armes à feu²⁰ a conclu que l'accès à une arme à feu augmente le risque d'un décès par suicide de 3,25 fois en moyenne (OR 3,24; 95% intervalle de confiance 2,41 – 4,40). Selon d'autres recherches²⁸, le risque de suicide serait 2,4 à 10,4 fois plus élevé en cas d'accès facile à une arme à feu. Les recherches ayant la plus grande rigueur méthodologique sont celles faisant état d'une plus grande augmentation du risque suicidaire associé à l'accès aux armes à feu.

3. Le Projet de loi sur l'immatriculation des armes à feu

Le Projet de loi n° 64 prévoit l'obligation pour chaque propriétaire d'inscrire ses armes à feu au fichier tenu à cette fin par le ministère de la Sécurité publique du Québec. Il est également prévu qu'un numéro unique soit attribué à chaque arme immatriculée et que les entreprises d'armes à feu tiennent à jour un tableau de suivi des opérations relatives aux armes à feu dont elles sont propriétaires ou qui se trouvent en leur possession.

Puisque l'ensemble des mesures visant à contrôler les armes à feu, dont l'immatriculation des armes sans restriction, permettent de prévenir le suicide, l'AQPS et le CRISE appuient le Projet de loi n° 64.

Amendement recommandé

Cependant, un élément majeur pour la prévention est absent du Projet de loi, soit une disposition claire obligeant tout cédant (vendeur) à vérifier qu'un cessionnaire est bel et bien détenteur d'un permis de possession et d'acquisition d'arme à feu (PPA).

La vérification obligatoire du PPA est une mesure supplémentaire pour assurer l'efficacité d'un registre des armes à feu. En effet, l'obtention d'un tel permis est un privilège qui s'obtient grâce à un processus rigoureux d'enquête effectué par la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Ce processus vise entre autres à empêcher des gens présentant un risque potentiel de violence, un trouble de santé mentale ou un risque potentiel pour eux-mêmes d'obtenir l'autorisation légale de posséder une arme à feu.²¹ Ainsi, les personnes avec des problèmes de santé mentale ou ayant déjà fait une tentative de suicide et à risque élevé de récurrence peuvent être empêchées d'obtenir une arme à feu.

Avant sa modification en 2012, la Loi sur les armes à feu prévoyait cette vérification obligatoire lors de chaque cession d'arme, qu'elle soit faite par un commerce ou un particulier. Le certificat d'enregistrement émis au moment de la vente devait nécessairement être lié à un numéro de possession valide. Cette vérification est devenue optionnelle à la suite de l'adoption en 2012 du Projet de loi C-19 par le Gouvernement du Canada.

Bien que la majorité des commerçants d'armes choisissent volontairement d'effectuer la vérification, nous ne pouvons compter seulement sur leur bonne foi. Le risque est particulièrement présent lors de cessions d'armes entre particuliers. Un cédant qui négligerait de vérifier la validité du permis de l'acquéreur risque de céder son arme à une personne qui ne possède pas un tel permis, par exemple parce qu'on lui aurait refusé ou même parce qu'il aurait été révoqué. Comme le cédant n'est pas tenu légalement de documenter sa vente et qu'il n'y a aucune garantie que l'acheteur immatriculera son arme, il y a un risque important que l'arme soit perdue dans la nature.

4. Recommandation : choisir la prévention

CONSIDÉRANT QUE :

- L'immatriculation de toutes les armes à feu permet de protéger les propriétaires d'armes et leurs proches;
- L'immatriculation des armes est essentielle pour réduire le risque que des armes légalement enregistrées soient détournées vers des propriétaires sans permis, qui pourraient s'en servir pour se suicider, et que l'enregistrement permet d'établir une imputabilité et une traçabilité qui protège les gens autour d'eux;
- Toute transaction visant une arme à feu doit être consignée et qu'une vérification doit être faite afin de s'assurer que l'acheteur a le droit de posséder des armes à feu;
- L'addition de plusieurs mesures de contrôle qui agissent de manière synergique permet d'éviter de nombreuses tragédies;
- L'entrée en vigueur de contrôles stricts sur les armes à feu est associée à une diminution significative des décès par arme à feu chaque année au Canada, dont la grande majorité par suicide, de même qu'au Québec;
- Le registre s'avère un outil précieux pour faciliter le travail des policiers.

L'AQPS ET LE CRISE FORMULENT LES RECOMMANDATIONS SUIVANTES :

- Adopter la Loi sur l'immatriculation des armes à feu.
- Apporter un amendement au Projet de loi n° 64 afin d'ajouter l'article suivant :

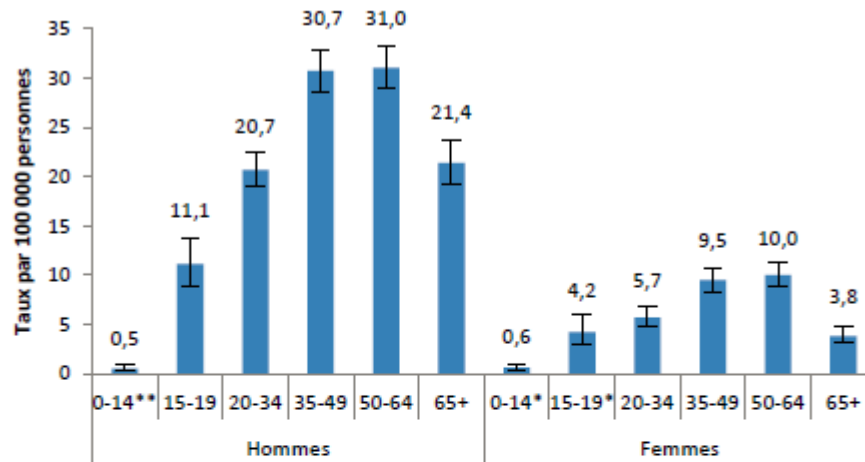
L'entreprise d'armes à feu ou le cédant d'une arme à feu doit obtenir et conserver une attestation, selon les modalités déterminées par règlement du gouvernement, démontrant que le cessionnaire est effectivement titulaire d'un permis l'autorisant à acquérir et à posséder une arme à feu. Cette attestation doit être obtenue avant la cession de l'arme.

Le ministère gère ces attestations selon les modalités déterminées par règlement du gouvernement.

Au Québec, le chemin parcouru depuis 15 ans en matière de prévention du suicide est énorme. Toutefois, le taux de suicide demeure préoccupant. Nous devons continuer de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir ces pertes de vies tragiques.

Tableau 1

Taux de suicide selon le groupe d'âge et le sexe, ensemble du Québec, 2011 à 2013¹.



¹ Données provisoires pour les années 2012 et 2013.

* Coefficient de variation entre 16,6 et 33 %, interpréter avec prudence.

** Coefficient de variation supérieur à 33 %, la valeur n'est présentée qu'à titre indicatif.

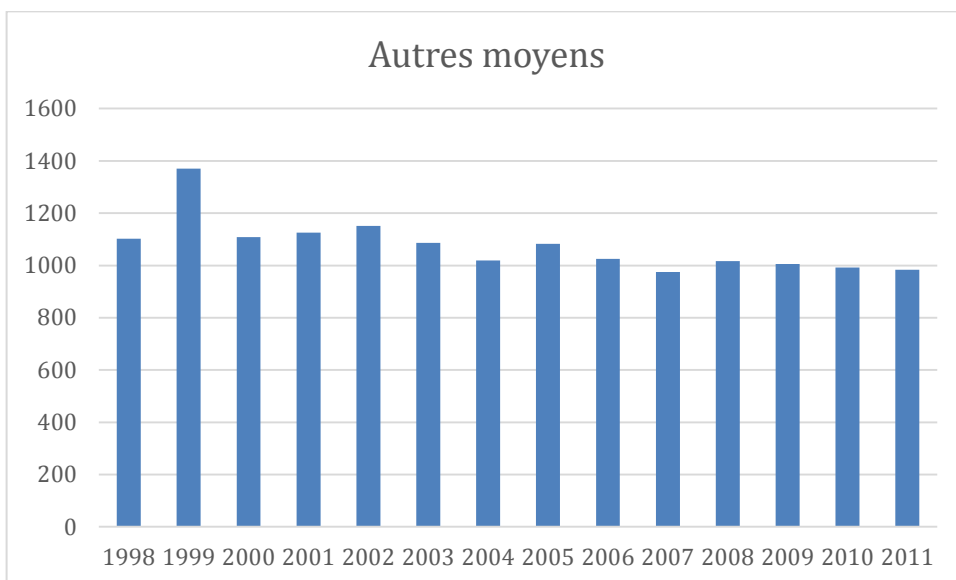
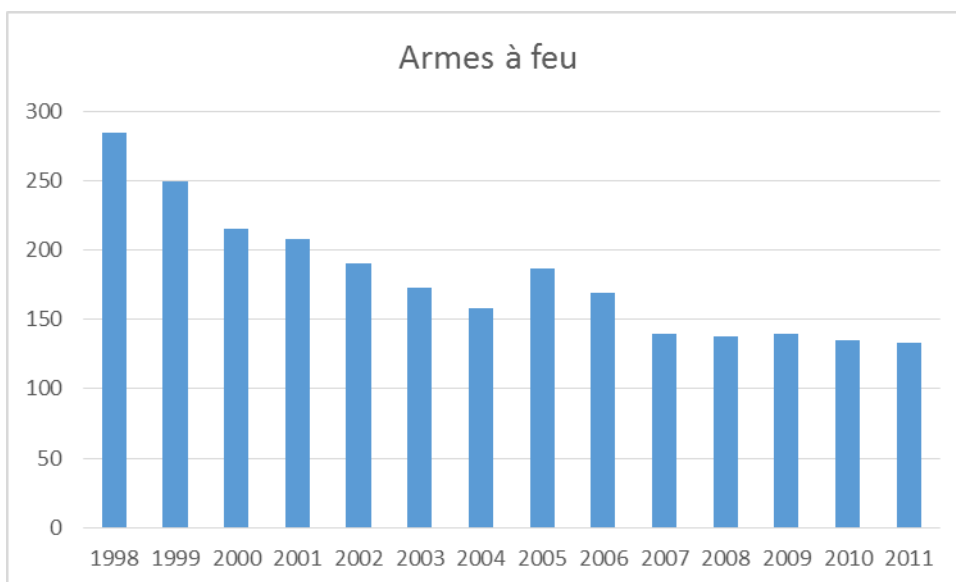
Sources : MSSS, Fichier des décès de 2011 et Bureau du coroner du Québec pour 2012 et 2013.

MSSS, Perspectives démographiques basées sur le recensement de 2006.

Issu de : LÉGARÉ, G. GAGNÉ, M. ALIX, C., PERRON, P.-A., « La mortalité par suicide au Québec : 1981 à 2013 – Mise à jour 2016 », Janvier 2016, p. 4.

Tableau 2

Diminution des décès par suicide selon le moyen utilisé, sexes réunis ensemble du Québec, 1998-2011, armes à feu et autres moyens.



Source : MSSS, Fichier des décès de 1981 à 2011,

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ¹ Institut national de santé publique du Québec (2016). *Projet de loi n° 64 : Loi sur l'immatriculation des armes à feu*, 35 pages.
- ² LÉGARÉ, G. GAGNÉ, M. ALIX, C., PERRON, P.-A. (2016). *La mortalité par suicide au Québec : 1981 à 2013 – Mise à jour 2016*, p. 3.
- ³ ST-LAURENT, D., GAGNÉ, M. (2007). *Surveillance de la mortalité par suicide au Québec : Ampleur et évolution du problème*, Institut national de santé publique du Québec.
- ⁴ LÉGARÉ, G. GAGNÉ, M. ALIX, C., PERRON, P.-A. (2016). *La mortalité par suicide au Québec : 1981 à 2013 – Mise à jour 2016*, p. 4.
- ⁵ Institut national de santé publique du Québec (2016). *Projet de loi n° 64 : Loi sur l'immatriculation des armes à feu*, 35 pages.
- ⁶ Organisation mondiale de la Santé (2014). *Prévention du suicide : l'état d'urgence mondial*. Genève : OMS, 39 pages.
- ⁷ DESJARDINS S. (1996). *Les coûts de l'abus de substances au Québec*. Gouvernement du Québec, Comité permanent de lutte à la toxicomanie.
- ⁸ KELLERMANN AL, RIVARA FP, SOMES G, et al. « Suicide in the home in relation to gun ownership ». *N Engl J Med* 1992;327:467-72.
- ⁹ CAMPBELL J.C., WEBSTER D., KOZIOL-MCLAIN J., et al. « Risk factors for femicide in abusive relationships: results from a multisite case control study ». *Am J Public Health* 2003;93:1089-97.
- ¹⁰ Organisation mondiale de la Santé (2014). *Prévention du suicide : l'état d'urgence mondial*. Genève : OMS, p. 34.
- ¹¹ Institut national de santé publique du Québec (2016). *Projet de loi n° 64 : Loi sur l'immatriculation des armes à feu*, p. 10.
- ¹² Conseil canadien de la sécurité, « Canada's Silent Tragedy » (Publié le 6 janvier 2004, mis à jour septembre 2006), <http://archive.safety-council.org/info/community/suicide.html>
- ¹³ LAVOIE, M., PILOTE, R., MAURICE, P. et BLAIS, E. (2010). *Mémoire déposé au Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes sur le projet de loi C-391, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu*, INSPQ, p. 6.
http://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/1089_MemoireProjetLoiC391ArmesFeu.pdf
- ¹⁴ Cour Suprême du Canada, *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783.
- ¹⁵ GAGNE, M., ROBITAILLE, Y., HAMEL, D., & ST-LAURENT, D. (2010). « Firearms regulation and declining rates of male suicide in Quebec. *Injury Prevention* », 16(4), 247-253.
- ¹⁶ Institut national de santé publique du Québec (2016). *Projet de loi n° 64 : Loi sur l'immatriculation des armes à feu*, p. 15-16.

¹⁷ BLAIS, E., GAGNÉ, M.-P., LINTEAU, I., « L'effet des lois en matière de contrôle des armes à feu sur les homicides au Canada, 1974–2004 », *La Revue canadienne de criminologie et de justice pénale*, Vol. 53, No. 1, Janvier 2011; LAVOIE, M., PILOTE, R., MAURICE, P. et BLAIS, E., *Mémoire déposé au Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes sur le projet de loi C-391, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu*, INSPQ, Mai 2010, http://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/1089_MemoireProjetLoiC391ArmesFeu.pdf; GAGNÉ Marie-Pier, *L'effet des législations canadiennes entourant le contrôle des armes à feu sur les homicides et les suicides*, Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures, Août 2008.

¹⁸ LAVOIE, M. PILOTE, R., MAURICE, P. et BLAIS, E.(2010). *Mémoire déposé au Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes sur le projet de loi C-391, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu*, INSPQ, p. 8.

¹⁹ GAGNÉ, M.-P., *L'effet des législations canadiennes entourant le contrôle des armes à feu sur les homicides et les suicides*, Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures. Août 2008. Étienne BLAIS, Marie-Pier GAGNÉ, Isabelle LINTEAU, « L'effet des lois en matière de contrôle des armes à feu sur les homicides au Canada, 1974–2004 », *La Revue canadienne de criminologie et de justice pénale*, Vol. 53, No. 1, Janvier 2011.

²⁰ ANGLEMEYER, A., HORVATH, T., & RUTHERFORD, G. (2014). « The accessibility of firearms and risk for suicide and homicide victimization among household members ». *Annals of Internal Medicine*, 160, 101-110.

²¹ Gendarmerie royale du Canada, <http://www.rcmp-grc.gc.ca/cfp-pcaf/facts-faits/index-fra.htm>.