

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu
Commission
des lois constitutionnelles,
de la législation
et de l'administration
générale de la République

Mardi

22 juin 2010

Séance de 18 heures 30

Compte rendu n° 71

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

- Examen du rapport de la mission d'information sur les violences par armes à feu et sur l'état de la législation (M. Claude Bodin, rapporteur)..... 2

Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
Président



La séance est ouverte à 18 heures 30.

Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.

La Commission examine, sur le rapport de M. Claude Bodin, le rapport d'information de la mission d'information sur les violences par armes à feu et l'état de la législation.

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Nous allons examiner le rapport de la mission d'information sur les violences par armes à feu et l'état de la législation, créée le 28 octobre 2009 sur la suggestion de M. Bruno Le Roux, appuyée par le président du groupe SRC. Composée de cinq membres, cette mission a été présidée par M. Le Roux ; son rapporteur est M. Claude Bodin, qui va nous présenter le travail très sérieux et intéressant de cette mission.

M. Claude Bodin, rapporteur. Je veux tout d'abord souligner le caractère très cordial du travail ayant abouti à l'élaboration de ce rapport. J'en remercie les membres de la mission : Mme Delphine Batho, MM. Bruno le Roux, le président de la mission, Éric Ciotti et Charles-Ange Ginesy. Je tiens également à remercier le président Jean-Luc Warsmann, pour la qualité de son écoute et ses conseils avisés. Je salue enfin la qualité des personnes auditionnées par la mission.

Créée le 28 octobre 2009, la mission d'information sur les violences par armes à feu s'est donnée pour objectif d'établir un état des lieux de ce phénomène en examinant l'origine et l'utilisation des armes à feu sur le territoire national, en évaluant le dispositif normatif en vigueur et en comparant le dispositif juridique français aux dispositions applicables à l'étranger.

À cette fin, pendant sept mois, la mission a procédé à l'audition de 78 personnes au cours de 20 auditions, a réalisé quatre visites sur le territoire métropolitain et un déplacement au Canada. Elle a ainsi entendu des représentants des ministères de l'Intérieur, de la Défense, de la Justice et des Libertés, de la Santé et de la Jeunesse et des Sports, des responsables des forces de l'ordre opérant sur le terrain — directions départementales de la sécurité publique des Alpes-Maritimes et du Val d'Oise, commissariat de Sarcelles — des spécialistes des questions de sécurité, des armuriers — à Saint-Ouen et à Franconville-la-Garenne — des responsables des fédérations de chasseurs et de tireurs sportifs, des collectionneurs d'armes à feu.

Le rapport qui vous est présenté est ainsi le fruit d'un travail approfondi et, qui plus est, consensuel. Par-delà leurs appartenances politiques et leurs opinions premières, les membres de la mission portent, en effet, un même jugement sur l'efficacité du contrôle des armes à feu en France et sur la nécessité d'en assurer la rénovation.

Ce diagnostic commun repose sur le constat partagé d'un cadre juridique dont la complexité n'assure pas aujourd'hui un contrôle optimal des armes à feu et la prévention des violences. Au fil de nos travaux, s'est imposée l'idée qu'au-delà de la très grande stabilité des catégories de classement des armes à feu, notre dispositif avait perdu de sa cohérence.

Il en résulte un édifice juridique qui porte encore la marque de ses origines, en l'occurrence le décret-loi du 18 avril 1939, mais qui, en premier lieu, ne rend pas nécessairement compte de la dangerosité réelle des armes à feu classées.

La classification des armes à feu en France comporte des incohérences. Celles-ci peuvent s'expliquer notamment par la multiplicité des critères de classement retenus qui, au demeurant, contribuent à l'hétérogénéité des catégories. Les régimes d'acquisition et de détention diffèrent ainsi sensiblement pour des armes qui, pourtant, présentent de grandes similitudes, tant du point de vue de leurs caractéristiques (calibre, longueur du canon, nature des munitions, etc.) que de leur puissance de feu.

À bien des égards, les conditions d'acquisition et de détention des armes à feu de collection, historiques et de leurs reproductions offrent une autre illustration de cette absence de corrélation entre d'une part, le classement d'une arme à feu et, d'autre part, sa dangerosité réelle. Il apparaît ainsi difficilement compréhensible qu'une arme à la technologie obsolète, dont on ne trouve plus les munitions sur le marché, figure parmi les armes exigeant une autorisation.

En second lieu, il ressort des travaux de la mission d'information que la complexité et le manque de lisibilité des textes réduisent sensiblement la capacité des autorités à exercer pleinement le contrôle de l'acquisition et de la détention des armes à feu. De ses auditions et de ses visites sur le terrain, la mission d'information tire la conclusion qu'en dépit du professionnalisme des agents chargés de cette mission dans les préfectures et de la vigilance du ministère de l'Intérieur, le dispositif se révèle non seulement difficilement applicable mais également parfois peu adapté aux évolutions de la délinquance ainsi qu'aux défis que représente la prévention des violences.

S'agissant de l'évolution de la délinquance et des rapports pouvant exister avec la détention et l'utilisation d'une arme à feu, deux faits majeurs se dégagent. Le premier a trait à l'existence de nouvelles sources de trafics clandestins en armes à feu provenant des pays de l'Europe de l'Est et, en particulier, des Balkans. Le second fait majeur tient au caractère mutualisé de l'accès aux armes à feu utilisées dans certains quartiers sensibles marqués par la délinquance. Le rapport de la mission montre ainsi qu'il convient sans doute de nuancer l'idée d'un accroissement du nombre des armes à feu en circulation dans ces quartiers. Il s'avère, en revanche, que la maîtrise d'une arme à feu permet pour un individu d'asseoir son autorité sur un groupe et, pour un groupe, de protéger son territoire ou son trafic et de dissuader d'éventuels rivaux.

Dans ce contexte, la mission a tenu à mettre en exergue le problème spécifique qui tient à l'usage par la petite et moyenne délinquance d'objets présentant toutes les apparences d'une arme à feu. Le recours à ce type d'objets est, en effet, observé dans un nombre grandissant d'infractions telles que les vols à main armée. Aussi, ce phénomène constitue une véritable préoccupation pour la sécurité publique : les infractions commises au moyen de ces objets ont un grand retentissement sur nos concitoyens et ce mode opératoire des délinquants crée des incertitudes quant aux modalités d'intervention appropriées pour les forces de l'ordre.

S'agissant de la prévention des violences par armes à feu, la mission s'est interrogée sur la mise en œuvre effective de dispositifs susceptibles de permettre aux pouvoirs publics de mener une action préventive. De cet examen, la mission tire deux conclusions. Tout d'abord, l'efficacité des procédures de saisie administrative ne paraît pas nécessairement garantie faute

de transmission systématique de l'information pertinente. Ensuite, il convient de relativiser la portée des peines complémentaires restreignant la possibilité d'acquérir et de détenir des armes à feu dès lors que, par nature et en l'état actuel du droit, le prononcé de ces peines ne revêt pas un caractère systématique.

Ce diagnostic étant posé, quelles réponses apporter ? Dans l'optique des membres de la mission, il s'agit avant tout de contribuer à l'établissement d'un cadre juridique approprié, garantissant sans formalités excessives ni procédures trop lourdes la meilleure protection possible de la sécurité publique.

Dans cette optique, la mission appelle les pouvoirs publics à agir sur les cinq axes qui scandent son rapport et sous-tendent ses quinze propositions.

Le premier axe du rapport de la mission concerne la simplification des textes. Il apparaît, à la vérité, primordial d'établir une classification plus lisible et conforme à la réelle dangerosité des armes. À cette fin, la mission d'information préconise d'une part la classification des armes à feu en quatre catégories avec une exigence de simplicité et de cohérence, en s'inspirant notamment du modèle que peut offrir la directive européenne du 18 juin 1991. Dans cet esprit, sans se prononcer à ce stade sur la place réservée à tel ou tel modèle d'arme à feu, la classification des armes à feu ne distinguerait plus en France que les armes interdites (catégorie A), les armes soumises à autorisation (catégorie B), les armes donnant lieu à déclaration (catégorie C) et les armes en vente libre. D'autre part, la classification devra fixer des obligations graduelles suivant l'évaluation de la réelle dangerosité des armes et déterminer celle-ci en fonction notamment du mécanisme et de la capacité de chargement des munitions. Ainsi, la mission appelle de ses vœux l'organisation d'un contrôle des armes à feu de collection, des armes historiques et de leur reproduction plus conforme à leur réelle dangerosité.

Le deuxième axe de notre rapport porte sur les mesures susceptibles de favoriser une véritable traçabilité des armes à feu présentes sur le territoire national. La réalisation de cet objectif exige en premier lieu de favoriser l'identification des armes à feu et de leur détenteur, à long terme par l'identification balistique d'une arme si cette technologie connaissait un développement probant et, plus sûrement à court terme, par la création d'une véritable carte grise de l'arme à feu. En second lieu, il s'agira de renforcer l'efficacité des fichiers recensant les armes à feu et leurs détenteurs et, en particulier, l'application AGRIPPA. C'est pourquoi la mission encourage toute initiative du ministère de l'Intérieur de nature à garantir la pertinence et la fiabilité des données d'AGRIPPA et à faciliter son utilisation. Dans ce même but, la mission appelle les pouvoirs publics à mettre en service, au plan opérationnel, le fichier national des personnes interdites d'acquisition et de détention des armes à feu, à le mettre en relation avec AGRIPPA, et à accroître le nombre des agents de police et de la gendarmerie concrètement habilités à consulter cette application sur le terrain de leurs interventions. Elle accueille, par ailleurs, favorablement la possibilité qui serait donnée aux armuriers de s'assurer, par le biais d'AGRIPPA, du droit d'un individu à acquérir une arme et d'informer la préfecture d'une vente d'arme soumise à autorisation ou à déclaration par télédéclaration, étant entendu que les armuriers ne sauraient avoir accès aux informations nominatives et personnelles.

Le troisième axe vise à permettre une action préventive à l'égard des détenteurs d'armes représentant un danger pour eux-mêmes ou pour la société. À cet effet, la mission entend, en premier lieu, que soient donnés aux autorités administratives compétentes tous les éléments d'information pertinents et nécessaires pour détecter et, éventuellement, écarter tout

danger au stade de la déclaration, de l'autorisation et de la remise d'une arme à feu. Cette exigence implique notamment de garantir la transmission efficace d'informations des directions départementales de la cohésion sociale aux préfetures pour la délivrance des autorisations à des personnes présentant des antécédents psychiatriques ou recevant des soins dans un service psychiatrique et ce, dans le respect du secret médical. Aussi, la mission recommande l'organisation d'un groupe de travail sur cette problématique entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Santé. En deuxième lieu, la mission veut renforcer la sécurité des procédures de vente d'armes à feu et favoriser les saisies administratives préventives en garantissant la remontée rapide des signalements concernant des personnes représentant un danger pour elles-mêmes ou pour la société. En dernier lieu, la mission veut faire en sorte que les peines complémentaires aient une réelle portée.

Le quatrième axe souligne la nécessité de mieux encadrer l'utilisation des objets ayant l'apparence d'une arme à feu et définis par le décret n° 99-240 du 24 mars 1999 qui en fixe les conditions de commercialisation. À cette fin, la mission privilégie le rappel des règles applicables et, à défaut, la sanction du transport non justifié des armes factices visées par ce décret.

Le cinquième axe du rapport invite enfin à réprimer plus sévèrement et efficacement les trafics d'armes à feu. Cette orientation suppose de disposer d'une structure spécialisée et dotée des moyens nécessaires à la lutte contre le trafic d'armes à feu et d'améliorer la coopération au sein de l'Union européenne sur le contrôle des armes à feu.

Il appartiendra évidemment aux pouvoirs publics de se prononcer sur le bien-fondé de chacune des quinze propositions que décline ce rapport. La mise en œuvre de certaines d'entre elles exige sans doute des approfondissements techniques dans lesquels la mission n'a pas pu entrer. Cela étant, je crois qu'il s'agit là de pistes nécessaires pour l'établissement en France d'un contrôle des armes à feu moderne, efficace et préventif.

M. Bruno Le Roux, président de la mission d'information. Je tiens à souligner que je partage l'ensemble des propos qu'a tenus le rapporteur. Bien que les règles applicables datent d'un décret-loi des années trente, le rapport de la mission constitue le premier travail de fond sur la question fait à l'Assemblée nationale. Nous avons fait le choix de déboucher sur des propositions concrètes et non, par goût du sensationnel, de faire la liste des faits dramatiques où des armes à feu ont été utilisées.

Si le rapport a pu être consensuel, c'est parce que nous avons pris le parti d'axer notre travail sur la responsabilisation des utilisateurs d'armes à feu et sur la lutte contre les trafics. Nous n'étions pas dans une logique de limitation de l'accès aux armes à feu. D'ailleurs, nous préconisons d'organiser un contrôle des armes de collection qui soit plus conforme à leur réelle dangerosité.

Pour remplir ces objectifs, nous suggérons, d'une part, de simplifier la législation et d'améliorer la traçabilité des armes et, d'autre part, de lutter contre les trafics. Ce sont les éléments d'un consensus à bâtir.

M. Éric Ciotti. Je tiens à mon tour à saluer le travail accompli par le rapporteur et par le président de la mission. Ils ont réussi à trouver un équilibre satisfaisant. D'une part, le rapport ne stigmatise pas les détenteurs d'armes, qu'ils soient sportifs, chasseurs ou collectionneurs et ne remet pas en cause leur liberté de détenir des armes. D'autre part, il formule des propositions concrètes pour améliorer la sécurité de nos concitoyens. Pour cela,

deux avancées sont proposées. Il s'agit de lutter contre le développement des armes factices, dont le caractère dangereux ressort de plusieurs affaires récentes, et contre le trafic d'armes.

M. Charles-Ange Ginesy. J'adhère totalement au caractère équilibré du rapport. Il regroupe des préconisations raisonnables, qui ne tentent pas de bouleverser le droit existant, mais à le « dépoussiérer ». Lors de notre mission au Canada, nous avons pu constater les limites d'une législation voulue de manière très forte, autoritaire, qui marque aujourd'hui le pas.

M. Philippe Gosselin. Je salue le consensus auquel est parvenu la mission. Il aboutit à un équilibre satisfaisant entre responsabilisation des détenteurs d'armes, traçabilité et lutte contre les trafics. Je pense que les inquiétudes qu'avaient pu exprimer initialement certains chasseurs et collectionneurs sont totalement levées dans ce rapport.

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Je partage pleinement les remarques précédentes. J'ai un intérêt particulier pour la proposition n° 9 qui porte sur les peines complémentaires. Il est indispensable que les juges prononcent la peine complémentaire d'interdiction d'acquisition et de détention d'arme si l'on sait que la personne en question est manifestement dangereuse et qu'elle risque, au cours d'une crise, de faire usage d'une arme. Ceci empêcherait de nombreux drames. Il serait également nécessaire que les forces de l'ordre soient mieux informées du fait que la personne qu'elles appréhendent possède une autorisation de détenir une arme.

M. Claude Bodin, rapporteur. Je tiens à souligner que nous préconisons un prononcé plus fréquent des peines complémentaires. Nous proposons également l'alourdissement de certaines d'entre elles. Ainsi, la durée de ces peines pourrait être multipliée par deux ou par trois.

M. Philippe Goujon. Je suis en plein accord avec tout ce qui a été dit. Le constat de la mission est que les règles applicables ne sont pas compréhensibles pour les citoyens et les agents chargés de les appliquer. Il est donc nécessaire de les simplifier. Par ailleurs, les questions de la traçabilité des armes et des trafics en provenance des pays de l'Europe de l'Est sont essentielles.

J'aurais deux questions complémentaires : que peut-on faire pour lutter contre le phénomène de mutualisation des armes entre bandes et comment lutter contre la diffusion d'images d'armes sur Internet ?

M. Claude Bodin, rapporteur. Pour répondre à la première question, je dois dire que ce phénomène nous a été signalé par les agents de police et de gendarmerie que nous avons pu rencontrer aussi bien en région parisienne que dans les Alpes-Maritimes. Les armes sont regroupées en un lieu, par exemple dans les caves des quartiers sensibles, et sont utilisées par une ou plusieurs bandes d'un même quartier, d'un même territoire. Le commissaire de Sarcelles nous en a donné une illustration lorsqu'il a expliqué à la mission la manière dont avaient été utilisées les armes à feu employées lors des événements de Villiers-le-Bel. Ces armes ne se trouvaient pas sur place. Elles ont été apportées par des éléments extérieurs. En ce qui concerne les moyens de lutter contre l'accès mutualisé aux armes à feu, nous avons estimé que la remontée des filières était une réalité mais qu'il manquait un service spécialisé, disposant des moyens nécessaires pour lui assurer une pleine efficacité à l'exemple des structures qui agissent dans la lutte contre le trafic de stupéfiants.

M. Bruno Le Roux, président de la mission d'information. Je souhaiterais simplement ajouter que la législation est souvent difficile à saisir y compris pour les agents qui doivent l'appliquer. C'est le cas notamment pour la classification des armes en différentes catégories. Il faut aussi noter que, souvent, les saisies d'armes interviennent à l'occasion d'autres procédures n'ayant pas, à l'origine, de rapport avec le trafic ou la détention de telles armes.

En ce qui concerne Internet, on voit effectivement des publicités terribles pour des armes dangereuses, mais pourtant en vente libre. C'est pourquoi nous préconisons une nouvelle classification des armes fondée sur leur dangerosité. Mais c'est une question qui doit aussi être abordée du point de vue européen pour ce qui est de l'interdiction de certaines publicités sur Internet.

Conformément à l'article 145 du Règlement, la Commission autorise à l'unanimité le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

*

* *

La séance est levée à 19 heures 15.



Membres présents ou excusés

Présents. - M. Abdoulatifou Aly, M. Étienne Blanc, M. Claude Bodin, M. Guy Geoffroy, M. Charles-Ange Ginesy, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, M. Bruno Le Roux, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Jean-Luc Warsmann

Excusés. - Mme Delphine Batho, M. Éric Straumann, M. Jean-Sébastien Vialatte

Assistait également à la réunion. - M. Éric Ciotti