

91.406

**Parlamentarische Initiative
(Borel)
Handel mit Waffen. Aufsicht des Bundes
Initiative parlementaire
(Borel)
Commerce d'armes. Contrôle fédéral**

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 22. Januar 1991

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft beschliesst:

1. Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 40bis (neu)

Der Bund erlässt Vorschriften, die den Missbrauch von Waffen, Waffenzubehör und Munition verhindern sollen.

2. Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Texte de l'initiative du 22 janvier 1991

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse arrête:

1. La Constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 40bis (nouveau)

La Confédération édicte des prescriptions contre l'abus d'armes, d'accessoires d'armes et de munitions.

2. Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

Der Bundesrat lehnte in seinen Stellungnahmen die Motionen Neuenschwander und Carobbio ab, weil der für die Schaffung einer Bundeskompetenz notwendige Gesinnungswandel in den Kantonen noch nicht stattgefunden habe.

Der Bundesrat beantragte, die Motion Grendelmeier in ein Postulat umzuwandeln, und erklärte sich bereit, den Erlass einer Bundeskompetenz erneut zu prüfen, falls die Bemühungen für eine Revision des Konkordates vom 27. März 1969 über den Handel mit Waffen und Munition scheitern würden. Es ist beizufügen, dass diese Bemühungen bereits 1986 scheiterten.

Stand der Arbeiten in der Verwaltung:

Eine Umfrage des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes ergab 1978, dass 24 Kantone eine Bundesgesetzgebung auf diesem Gebiet begrüßen. Eine Arbeitsgruppe arbeitete einen Vorentwurf zu einer Verfassungsbestimmung und zu einem Bundesgesetz aus. 16 Kantone hiessen den Entwurf gut, aber mehrere Parteien und zahlreiche interessierte Organisationen meldeten Vorbehalte an oder sprachen sich dagegen aus. Aufgrund dieser Ergebnisse stellte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement seine Arbeiten 1983 ein und schlug zur Verbesserung der Situation eine Revision des Konkordates vom 27. März 1969 vor. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren stellte ihre Arbeiten am 6. November 1986 ebenfalls ein.

Bis heute hat sich an dieser Situation nichts geändert. Sowohl die Bundesverwaltung als auch die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren haben seither nichts mehr unternommen.

Einzig der Bereich des Erwerbs von Waffen durch im Ausland wohnhafte Personen wird zurzeit durch eine interdepartementale Arbeitsgruppe geprüft, die sich mit der Revision des Kriegsmaterialgesetzes befasst.

b. Aufwand und Zeitplan der parlamentarischen Arbeit:

Hier muss unterschieden werden zwischen der parlamentarischen Initiative und der Standesinitiative. Die Standesinitiative des Kantons Tessin geht zuerst noch zur Vorprüfung an den Ständerat, denn Standesinitiativen richten sich immer an beide Räte.

Bei der Standesinitiative ist offen, ob sich der Auftrag zur Ausarbeitung einer Vorlage an den Bundesrat oder an die eidgenössischen Räte (bzw. an eine parlamentarische Kommission) richtet. Da die parlamentarische Initiative einer Kommission des Nationalrates zugewiesen wird, ist es sinnvoll, auch die Standesinitiative – wenn ihr der Ständerat Folge gegeben wird – derselben Kommission zuzuweisen. Die Kommission hat mit 10 zu 8 Stimmen für die Ueberweisung an eine Kommission gestimmt.

Zweckmässig wird es sein, zur Ausarbeitung einer Verfassungsgrundlage, einer Gesetzesvorlage und eventuell einer Revision des Kriegsmaterialgesetzes das zuständige Departement zur Mitwirkung beizuziehen. Die Kommission beruft sich deshalb ausdrücklich auf den Artikel 21quater Absatz 2 des GVG: «Die Kommission kann das zuständige Departement zur Mitwirkung bei der Vorberatung beiziehen, doch bleibt der Bundesrat für seine Stellungnahme frei. Sie kann den Bundesrat beauftragen, ein Vernehmlassungsverfahren durchführen zu lassen.»

Da bereits konkrete Vorlagen der Verwaltung bestehen, wird die Arbeit der Kommission erleichtert und abgekürzt.

Gewisse Teilanliegen (Erwerb von Waffen durch im Ausland wohnende Personen) können eventuell bereits mit einer Revision des Kriegsmaterialgesetzes erfüllt werden. Hingegen erfordert eine generelle Regelung des Waffenerwerbs, des Waffenbesitzes und des Waffentragens nicht nur die von der Tessiner Standesinitiative verlangte Ausarbeitung eines Waffen- und Munitionsgesetzes, sondern vielmehr zuerst die Schaffung einer Verfassungsgrundlage.

c. Möglichkeit, das angestrebte Ziel mit einer Motion oder einem Postulat zu erreichen:

Da der Bundesrat offenkundig nicht willens ist, in nächster Zeit auf diesem Gebiet tätig zu werden (vgl. Antworten des Bundesrates auf die persönlichen Vorstösse: Buchstabe a), kann durch eine parlamentarische Initiative unter Regie einer parlamentarischen Kommission das Ziel schneller erreicht werden.

M. Salvioni présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Nous vous soumettons par la présente, conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils, le rapport de la commission chargée de l'examen préalable de l'initiative parlementaire déposée par M. Borel le 22 janvier 1991. En même temps, nous faisons rapport sur l'initiative déposée le 10 décembre 1990 par le canton du Tessin. Les deux initiatives demandent l'adoption de dispositions fédérales destinées à combattre l'usage abusif d'armes et de munitions.

La commission a entendu des représentants des autorités judiciaires et de la police du canton du Tessin, ainsi que de l'Office fédéral de police et du Ministère public de la Confédération, les 8 et 28 mai 1991.

Développement de l'initiative parlementaire

1. La Confédération ne dispose pas de base constitutionnelle pour légiférer en matière de commerce d'armes ou contre leur abus. L'initiative a pour objectif de combler cette lacune.

2. Depuis au moins quinze ans, les responsables au niveau de la justice et de la police se plaignent de l'absence de législation fédérale concernant les armes. Le commerce d'armes est actuellement réglementé par un concordat intercantonal, contresigné par tous les cantons sauf l'Argovie. Comportant de nombreuses lacunes, et transcrit dans des législations cantonales de manière très diverse, il fait de la Suisse le supermarché européen des armes, comme le disait M. Furgler, ancien conseiller fédéral, en 1982. A intervalles réguliers, les polices étrangères découvrent que des armes provenant de Suisse ont été utilisées lors de brigandages ou d'actes terroristes. Encore récemment la presse faisait état de la facilité qu'il y avait, y compris pour les étrangers, à acheter certaines armes interdites à l'étranger. De plus les dispositions pénales ridiculement modestes entravent toute réelle entraide judiciaire.

3. Bref historique: d'une enquête du DFJP de 1978, il ressort que 24 cantons sont de l'avis qu'une législation fédérale dans ce domaine est indispensable. Un groupe de travail chargé d'établir un avant-projet d'une disposition constitutionnelle et d'une loi fédérale est constitué. 1981: attentat contre le pape. L'arme du crime a été achetée à Lucerne. 1982: l'avant-projet est mis en consultation. 1983: 16 cantons approuvent le projet, mais plusieurs partis et de nombreuses organisations intéressées émettent un avis réservé, voire négatif. Craignant le vote populaire, le Conseil fédéral renonce à son projet et préfère susciter une amélioration de la situation par un nouveau concordat intercantonal. 1986: la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police renonce à modifier le concordat. Depuis lors, le Conseil fédéral reste sourd aux interventions émanant du Parlement, des cantons, de nombreux juges et policiers et de sa propre administration.

4. La situation de la Suisse devenant intenable sur le plan de la lutte internationale contre le crime organisé, et la guerre du Golfe rendant plausible une recrudescence du terrorisme, il devient urgent que le Parlement propose au peuple une base constitutionnelle permettant à la Confédération de disposer de moyens légaux solides pour lutter contre les abus d'armes et de munitions.

Considérations de la commission

La commission est d'avis, comme l'auteur de l'initiative et les autorités tessinoises, qu'il est nécessaire de réglementer sur le plan fédéral l'usage des armes et des munitions.

En 1983, le Conseil fédéral avait renoncé à un avant-projet relatif à un article constitutionnel et à une loi fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions, en raison de la procédure de consultation des organisations défendant des intérêts particuliers.

Depuis lors, la situation n'a fait que s'aggraver dans notre pays sur ce plan. Le commerce d'armes en Suisse suscite un grand intérêt parmi les organisations criminelles de l'étranger notamment. On constate de plus en plus souvent que de telles organisations se servent à l'étranger d'armes achetées dans notre pays, selon les preuves établies. La police italienne annonce en moyenne une fois par semaine la découverte d'armes

achetées quelque part en Suisse – donc pas uniquement au Tessin. Ce canton qui, en raison de sa frontière avec l'Italie, est souvent confronté à la contrebande d'armes et à des crimes commis avec des armes achetées en Suisse, demande depuis des années une législation plus efficace.

Le concordat du 27 mars 1969 sur le commerce des armes et des munitions (RS 514.542) est suranné et présente des lacunes. La définition donnée des armes, par exemple, est trop restrictive, puisqu'elle ne s'applique pas aux armes longues; en outre, aucune disposition ne règle le port et l'acquisition d'armes par des personnes qui n'ont pas de domicile en Suisse. Le concordat n'est pas parvenu à instaurer une réglementation uniforme du commerce et de l'usage des armes. Par la suite, certains cantons ont adopté des dispositions particulières. Cette diversité fait que la législation est touffue.

Une nouvelle réglementation s'impose; elle devra reprendre, en les améliorant et les complétant, les dispositions du projet de loi fédérale de 1982 et proposer une solution applicable à toute la Suisse.

Il s'est avéré impossible d'atteindre le but visé par une révision du concordat. Même si on renouvelait la tentative faite en 1986 sans succès, on ne parviendrait tout au plus qu'à édicter des dispositions insuffisantes, compte tenu des divergences de vue que l'on constate dans les cantons. Si le concordat prévoyait des mesures plus strictes, certains cantons refuseraient de le ratifier, de sorte qu'il ne serait pas applicable sur tout le territoire du pays. Or, là est le problème. Une réglementation ne saurait être efficace si quelques cantons font bande à part; la situation restera aussi peu satisfaisante qu'auparavant. On pourrait obtenir dans certains cantons ce qui est interdit ailleurs.

Sur le plan international, il ne sera possible de lutter efficacement contre le crime organisé qu'en harmonisant les législations des différents Etats. Des conventions ont déjà été adoptées au niveau international et les efforts visant à unifier les législations concernant les armes se poursuivent (p. ex. la Convention européenne du 28 juin 1978 sur le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu par des particuliers; le Traité de Schengen du 14 juin 1985). Selon les renseignements fournis par le Conseil fédéral (voir la réponse donnée le 30 mai 1990 par le Conseil fédéral à l'interpellation Cavadini, du 12 mars 1990, BO 1990 N 1279), la Suisse ne peut ratifier une convention en la matière tant que ce domaine relève de la compétence des cantons.

Aux termes de l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils, la commission doit faire rapport, dans le cadre de l'examen préalable, notamment sur les points suivants:

a. Etat d'avancement des travaux de l'Assemblée fédérale et de l'administration sur le même objet:

L'Assemblée fédérale n'est saisie actuellement de ce problème que par la présente initiative parlementaire et par l'initiative du canton du Tessin dont il est question ici.

Les motions suivantes ont été classées, parce qu'elles étaient pendantes depuis plus de deux ans:

- Motion Neuenschwander (88.348 Loi sur l'acquisition et le port d'armes) du 8 mars 1988;
- Motion Carobbio (88.830 Loi sur le trafic d'armes) du 7 décembre 1988;
- Motion Grendelmeier (89.383 Loi réglementant le commerce d'armes) du 13 mars 1989.

Dans ses avis, le Conseil fédéral a rejeté les motions Neuenschwander et Carobbio, étant donné que le changement d'attitude dans les cantons, nécessaire à l'adoption d'une loi fédérale, ne s'était pas produit.

Le gouvernement proposa en revanche de transformer la motion Grendelmeier en postulat et accepta d'étudier de nouveau la possibilité de créer une compétence de la Confédération, si les efforts entrepris pour réviser le concordat du 27 mars 1969 sur le commerce des armes et des munitions échouaient. Or, ces efforts ont échoué en 1986 déjà.

Etat des travaux dans l'administration:

Une enquête menée par le Département fédéral de justice et police révéla en 1978 que 24 cantons souhaitaient une loi fédérale sur les armes et les munitions. Un groupe de travail élaborait un avant-projet de disposition constitutionnelle et de loi

fédérale. 16 cantons approuvèrent l'avant-projet, mais plusieurs partis et de nombreuses organisations intéressées émettent des réserves ou le repoussèrent. Là-dessus, le Département fédéral de justice et police suspendit ses travaux en 1983 et proposa, en vue d'améliorer l'état des choses, de réviser le concordat du 27 mars 1969. La Conférence des chefs de départements cantonaux de justice et police suspendit à son tour ses travaux, le 6 novembre 1986.

Rien n'a changé depuis. L'Administration fédérale et la conférence précitée n'ont plus rien entrepris.

Seule l'acquisition d'armes par des personnes domiciliées à l'étranger fait actuellement l'objet des travaux d'un groupe de travail interdépartemental qui étudie la révision de la loi sur le matériel de guerre.

b. Ampleur des travaux parlementaires et calendrier de ces travaux:

Il convient de distinguer entre l'initiative parlementaire et l'initiative du canton du Tessin. Cette dernière fera d'abord l'objet d'un examen préalable du Conseil des Etats, car les initiatives des cantons sont toujours adressées aux deux Chambres.

L'initiative du canton peut donner le mandat d'élaborer un projet aussi bien au Conseil fédéral qu'à l'Assemblée fédérale (respectivement à une commission parlementaire). Comme l'initiative parlementaire est attribuée à une commission du Conseil national, il serait opportun de charger la même commission également de l'examen de l'initiative du Tessin, si le Conseil des Etats donne suite à celle-ci. Notre commission s'est prononcée pour cette solution par 10 voix contre 8.

Il sera indiqué de s'assurer la collaboration du département compétent lors de l'élaboration d'une disposition constitutionnelle, d'un projet de loi et éventuellement d'un projet de révision de la loi sur le matériel de guerre. Aussi, notre commission se réfère-t-elle expressément à l'article 21 quater, alinéa 2, de la loi sur les rapports entre les conseils, qui a la teneur suivante:

«La commission peut demander au département compétent de la seconder dans ses travaux, le Conseil fédéral n'est cependant pas lié à l'avis du département. La commission peut charger le Conseil fédéral d'ouvrir une procédure de consultation.»

On dispose déjà de projets de l'administration, ce qui facilitera et abrégera les travaux de la commission.

Certaines questions, comme par exemple l'acquisition d'armes par des personnes domiciliées à l'étranger, pourront être réglées le cas échéant par une révision de la loi sur le matériel de guerre. En revanche, une réglementation générale de l'acquisition, de la possession et du port d'armes requiert non seulement la mise au point de la loi sur l'armement et la munition demandée par l'initiative cantonale du Tessin, mais bien plus la création préalable d'une base constitutionnelle.

c. Possibilité d'atteindre l'objectif visé par une motion ou un postulat:

Comme le Conseil fédéral n'est manifestement pas disposé à prendre bientôt une initiative dans ce domaine (voir ses réponses aux interventions personnelles sous lettre a. ci-dessus), l'objectif pourra être atteint plus rapidement par une initiative parlementaire qui chargerait une commission parlementaire de la direction des travaux y relatifs.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt

1. mit 18 zu 0 Stimmen, der Standesinitiative des Kantons Tessin Folge zu geben;
2. mit 14 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen, der parlamentarischen Initiative Borel Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose

1. par 18 voix et sans opposition, de donner suite à l'initiative du canton du Tessin;
2. par 14 voix et sans opposition, avec 4 abstentions, de donner suite à l'initiative parlementaire Borel.

Hari, Berichterstatter: Der Grosse Rat des Kantons Tessin verlangt in seiner Initiative, dass ein Bundesgesetz über Waffen