



19 juillet 2005

Résumé des résultats de la procédure de consultation relative au projet de loi sur l'usage de la contrainte policière dans le domaine des étrangers et des transports ordonnés par une autorité fédérale (Loi sur l'usage de la contrainte, LUSC).

1. Remarques générales relatives à la procédure de consultation

Le 24 novembre 2004, le Conseil fédéral a autorisé le DFJP à ouvrir une procédure de consultation relative au projet de loi sur l'usage de la contrainte. Cette procédure a pris fin le 28 février 2005.

La procédure de consultation comprenait 87 destinataires (notamment les cantons, les partis politiques et les organisations intéressées) qui ont été invités à prendre position sur ce projet.

Le DFJP a reçu 71 prises de position, dont 9 émanent de cercles non officiellement consultés et 3 émanent de personnes privées. Tous les cantons, à l'exception du canton du Tessin, ont pris position. Sur les trois commissions fédérales consultées, une a répondu. Sur les 43 organisations consultées, 24 ont répondu; 5 d'entre elles ont toutefois renoncé à une prise de position matérielle. En outre, 3 offices fédéraux ont pris position sur ce projet; leurs remarques ne seront pas commentées dans le présent résumé mais seront prises en compte dans le cadre de la suite des travaux.

2. Objet du projet mis en consultation

Ce projet de loi a été élaboré sous l'impulsion de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de justice et police (CCDJP). Il est né du constat que la réglementation de la contrainte policière est insuffisante au niveau de la loi formelle, en particulier lors de renvois forcés d'étrangers.

Le projet a été élaboré en collaboration avec des spécialistes des cantons. Il fixe, au niveau de la loi formelle, les principes et les limites de l'usage de la contrainte par les organes chargés des transports ordonnés par la Confédération, en particulier les rapatriements forcés de ressortissants étrangers.

Le projet réglemente de manière uniforme l'usage de la force physique, l'usage des moyens auxiliaires tels que les liens, de même que l'usage des armes. Il mentionne les moyens autorisés et les moyens interdits; au nombre des interdictions on peut notamment citer l'usage de médicaments au titre de moyen de contrainte.

Le projet règle également la fouille et l'examen corporel ainsi que les conditions de la rétention d'un ressortissant étranger à des fins d'identification. Enfin, le projet règle la formation des organes qui peuvent être chargés de faire usage de la contrainte.

Le projet ne s'applique pas aux situations d'état de nécessité ou de légitime défense.

3. Remarques générales

Dans l'ensemble, le projet est accueilli favorablement. Certes, il fait l'objet de critiques, parfois vives et souvent divergentes, s'agissant de certaines dispositions. Néanmoins, sur l'opportunité du projet, la majorité des participants à la consultation s'exprime positivement.

23 cantons (BE, ZH, LU, UR, OW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, VD, VS, NE, GE, JU), 7 partis politiques (PDC, CSP, UDF, PRD, PLS, PDC, PEV), 3 conférences intercantionales (CCDJP, CCPCS, ASM) et 15 organisations (ACAF, Amnl, APT, CS, CPT, JDS, EPER, JP, ASD, CES, FEPS, OSAR, CRS, TS, UTP) sont favorables à la création d'une base légale pour l'usage de la contrainte. Le Secrétariat de la Commission fédérale des étrangers y est également favorable. Pour certains participants, la création d'une telle base légale est urgente (ZH, ZG, SO, BS, BL, GR, JU, CCPCS, ASM).

L'USS se déclare fondamentalement contre l'usage de la contrainte mais relève que, si l'on ne peut y renoncer, alors il est nécessaire de disposer d'une telle base légale.

La FSA se prononce contre le projet et propose que la Confédération réglemente l'usage de la contrainte par les autorités dans le cadre d'une loi générale sur la police. Solidarités sans frontières se prononce également contre le projet dans son principe, dans la mesure où cette organisation considère qu'un rapatriement qui doit être effectué sous contrainte est, en soi, contraire au principe de la proportionnalité.

Les cantons doivent être mieux associés à la réglementation de ce domaine, en particulier lorsqu'il s'agira d'édicter les ordonnances d'exécution (ZH, BE, LU, SO, SUEBE).

Le projet devrait également contenir des règles de conflit s'agissant du droit applicable lorsqu'un canton agit sur le territoire d'un autre canton (BE).

La réglementation fédérale ne doit pas compliquer l'exécution par les cantons et, pour des raisons financières, il faut éviter d'organiser des vols spéciaux pour les personnes récalcitrantes (AI, SG).

Le projet s'inspire largement des directives de la CCDJP; néanmoins, sur un certain nombre de points, il fait un pas en arrière et complique l'exécution des décisions; on peut citer à cet égard la réglementation restrictive s'agissant des médicaments (AG).

La prise en charge des frais selon que l'on se trouve en matière d'asile ou en matière de police des étrangers pourrait être remise en question (VD).

Il faut tenir compte des règles de déontologie adoptées par les polices cantonales (NE).

Le projet est approprié et expressément approuvé dans sa forme actuelle (UDF, PRD).

Le PES est fondamentalement contre les renvois sous contrainte et ne peut donc approuver le contenu du projet. Le PES ne pourrait accepter une telle loi que si elle devait être modifiée dans des aspects importants (renonciation aux appareils à électrochocs, aux entraves, aux armes, accompagnement par une escorte spécialement formée et par des observateurs indépendants émanant des organisations de protection des droits de l'Homme, examen médical des personnes avant et après le rapatriement). S'agissant des observateurs indépendants, la loi doit être complétée par un art. 21bis.

Le PLS s'étonne que le projet prenne si peu en considération la recommandation 1547 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe "Procédures d'expulsion conformes aux droits de l'Homme et exécutées dans le respect de la sécurité et de la dignité".

Le PLS s'étonne en outre du rôle prépondérant des forces de police au détriment d'autres intervenants (notamment professionnels du soutien psycho-social et de l'aide humanitaire, avocats, médecins). L'usage de la force pourrait souvent être évité par un véritable travail d'accompagnement. Dès lors, le PLS émet de sérieuses réserves concernant certaines dispositions du projet.

L'UDC regrette la méthode et la systématique. Il serait plus transparent et plus simple que toutes les normes relatives à la contrainte policière soient réunies dans la même loi et non pas dispersées dans plusieurs textes (LUSC, loi sur la police, loi sur les étrangers). La FSA aimerait que cette matière soit réglée non pas par une loi sectorielle mais dans le cadre d'une loi générale sur la police.

Le PS salue la démarche d'édicter une loi réglementant les conditions de la contrainte mais rejette toutefois clairement le présent projet dans la mesure où ce dernier ne respecte pas les prescriptions existantes s'agissant de la protection des droits humains. Selon le PS, la contrainte doit être subsidiaire à d'autres mesures plus sereines. Or, le projet ne traite pas des mesures pacifiques à mettre en œuvre pour éviter le recours à la contrainte. Certains moyens (langes, appareils à électrochocs) sont indignes d'un Etat de droit. Le projet prévoit enfin trop d'exceptions. S'il devait être maintenu, le projet devrait faire l'objet de nombreuses modifications.

La large place donnée à la formation doit être saluée (SH, PEV). La procédure de sélection et les qualités attendues des personnes chargées de rapatriements pourraient être mieux réglementées (SH). Les dispositions relatives à la formation sont expressément saluées, de même que les dispositions relatives aux examens médicaux (PEV).

4. Résumé de critiques principales

4.1. Champ d'application

Le champ d'application prévu est critiqué par la majorité des participants à la procédure de consultation. 14 cantons, 18 organisations ou partis souhaitent étendre le champ d'application d'une manière ou d'une autre et demandent que cette option soit examinée. 4 cantons (AI, SG, TG, VD), la CCDJP et le CP souhaitent restreindre le champ d'application de la loi au domaine des étrangers, respectivement aux rapatriements par la voie aérienne. Le recours à des services privés, implicitement admis par le projet, est également contesté.

4.2. Usage des appareils à électrochocs

Dans la liste des armes autorisées, 5 cantons ainsi qu'une forte majorité des partis politiques et des organisations souhaitent que les appareils à électrochocs (Taser) soient biffés de la liste des armes autorisées.

4.3. Principes en matière de fouille ou d'examen corporel, avertissement

Ces dispositions font l'objet de nombreuses critiques, parfois très divergentes. Les critiques portent toutefois pour l'essentiel sur des points de détail et ne remettent pas en cause l'opportunité de la réglementation.

4.4. Rétention de personnes dans le domaine du droit des étrangers

La réglementation proposée en matière de rétention à des fins d'identification fait l'objet de critiques très divergentes. Certains estiment qu'elle va trop loin, d'autres pas assez.

5. Remarques article par article

5.1. Champ d'application (Art. 1)

Le champ d'application de la loi doit être étendu à tous les cas où les autorités fédérales font usage de la contrainte dans le cadre de l'exécution de leurs tâches, comme prévu par la variante principale du projet préparé par le groupe d'experts (BE, OW, SH, CCPCS, UDF, PEV, HEKS, TS); ce projet pourrait être repris (BE, SH, CCPCS). Un champ d'application large donnerait une base légale claire aux activités de services fédéraux qui ne disposent actuellement pas des bases nécessaires (SH, CCPCS, PDC).

5 organisations (DJS, JP, CES, OSAR, CRS) de même que la SUEBE souhaitent étendre le champ d'application de la loi à tous les cas de contrainte lors de l'exécution du droit fédéral; elles souhaitent en particulier l'étendre à tous les transports intercantonaux de personnes soumises à une mesure restreignant leur liberté.

Le champ d'application doit être étendu et viser tous les cas d'usage de la contrainte par une autorité, en appliquant la loi par analogie (GE).

Le champ d'application choisi est bien trop restreint puisqu'il ne règle même pas les transports intercantonaux; tous les transports doivent être soumis aux mêmes règles (BE). Le champ d'application doit être étendu aux transports intercantonaux de personnes soumises à une mesure restreignant leur liberté (ZH, LU, UR, SZ, NW, GL, ZG, BS, BL, GR, ASM, PRD, UDC). Dans ce cas la Confédération devrait continuer à prendre en charge une partie des frais occasionnés par ces trans-

ports (ZH). L'OSAR souhaite également étendre le champ d'application à tous les transports de personnes soumises une mesure restreignant leur liberté ainsi qu'aux organes étrangers qui agissent sur mandat de la Confédération.

CS regrette que le champ d'application soit limité mais ne fait pas de proposition concrète pour son extension. Le PDC et le PRD sont également d'avis que l'extension du champ d'application mérite d'être examinée. La CFE met également en doute le champ d'application dans la mesure où il crée un droit d'exception pour les étrangers et propose de biffer l'art. 1 al. 1 lit. a. L'AESS considère le champ d'application comme inapproprié et demande son réexamen dans le but d'unifier le régime des transports.

Le champ d'application de la loi doit se limiter au droit des étrangers et de l'asile; les autres transports relèvent de la compétence des cantons (TG, CCDJP, VD).

Un champ limité ne peut être admis qu'à condition que le projet de loi soit adopté rapidement (OW).

Le champ d'application ne doit pas aller au-delà des rapatriements par voie aérienne. Si la Confédération s'est désengagée des transports de détenus par train-street, elle doit en laisser l'exécution aux cantons (AI, SG). Le CP considère également que le champ d'application est trop étendu et souhaite le limiter aux rapatriements.

L'USAM est d'accord avec le champ d'application proposé et se prononce contre toute extension.

3 partis et 4 organisations (PES, PLS, PS, AmnI, JDS, SF, USS) souhaitent biffer la délégation à des privés résultant implicitement du champ d'application et ainsi biffer l'art. 1 al. 1 lit c; si la délégation à des privés ou à des organes étrangers ne peut être exclue, l'USS souhaite néanmoins que la loi leur soit applicable. La délégation à des services privés doit toujours reposer sur une base légale formelle (FR). La loi devrait mieux distinguer le champ d'application matériel et le champ d'application fonctionnel; il devrait ressortir clairement que la loi n'est applicable aux services privés que dans le domaine des étrangers ou des transports de personnes au sens de la loi (FR). La loi devrait définir les conditions générales applicables aux services privés pour éviter de devoir reprendre ces conditions dans chaque loi spéciale prévoyant la délégation à des privés; les dispositions relatives à la formation doivent également s'appliquer aux services privés (FR, GE). La formation des privés serait difficile à contrôler (PLS).

L'exclusion des situations d'état de nécessité et de légitime défense est compréhensible s'agissant des moyens de contrainte; par contre les dispositions relatives à l'assistance médicale doivent également s'appliquer dans ces situations (FR). Il serait plus adéquat de "réserver" la légitime défense et l'état de nécessité (GE). Les JDS proposent de biffer l'al. 2 (exclusion de l'état de nécessité et de la légitime défense du champ d'application), dans la mesure où cette disposition génère une insécurité juridique supplémentaire.

La loi doit contenir des règles de conflit et reprendre la proposition de la Conférence des commandants des polices cantonales de suisse (SH, CCPCS).

La base constitutionnelle pour régler les transports de détenus à l'intérieur des frontières est discutable (AI, SG).

5.2. Contrainte policière (Art. 2)

Le contrôle d'identité devrait aussi faire partie du champ d'application du projet (FR).

L'al. 2 disposant que la loi ne s'applique pas en situation de légitime défense et d'état de nécessité est problématique (SO).

Cette disposition contredit le rapport explicatif au terme duquel les policiers cantonaux peuvent porter des armes à feu selon les règles en usage dans le droit cantonal; les armes à feu doivent également être prévues par l'art. 8 (SH, BE, CCPCS).

L'USS souhaite biffer l'art. 2 lit. c dans la mesure où l'usage d'armes ne doit pas entrer en ligne de compte.

5.3. Principes relatifs à l'usage de la contrainte policière (Art. 3)

MRS soutient expressément cette disposition. Les principes sont clairs et mettent bien en évidence l'importance du respect du principe de la proportionnalité; dans le respect de ce principe, les autorités doivent avoir une certaine marge d'appréciation et de manoeuvre (BE, SH, CCPCS). Cette marge d'appréciation doit être mentionnée par la loi (SO).

Il faut préciser que la contrainte policière ne peut être utilisée que comme ultima ratio (PES, PS). La FSA souhaite restreindre la notion de danger de l'al. 1 au danger imminent. 2 organisations (FMH, JDS) souhaitent ancrer dans l'al. 1 certains éléments du principe de la proportionnalité (usage de la contrainte seulement lorsque d'autres moyens, en particulier l'information, ont échoué). Amnl souhaite que les mesures prévues fassent l'objet d'un avertissement préalable. 3 organisations (OSAR, CRS, CS) proposent de compléter la disposition en précisant, qu'en cas de doute, l'exécution d'une mesure d'exécution au moyen de la contrainte doit être interrompue. La CRS propose de compléter la disposition en précisant que l'usage de la contrainte ne doit pas occasionner de dommage durable chez les personnes concernées.

2 partis (PES, PS) et 5 organisations (Amnl, EPER, OSAR, FEPS, USS) proposent en outre une réglementation selon laquelle les personnes qui exercent la contrainte doivent être identifiables.

Le port de lange devrait être réglementé au besoin au moyen de directives (GE). Un parti (PES) et 3 organisations (CS, MRS, SF) relèvent que, de leur point de vue, le port forcé de langes lors d'un transport constitue dans tous les cas un traitement dégradant et contraire au principe de la proportionnalité. Le PS propose de préciser: "En particulier, nul ne peut être tenu de porter des langes contre sa volonté".

3 organisations (Amnl, ACAT, USS) proposent de compléter l'art. 3 par une interdiction expresse de la torture; deux d'entre elles (Amnl, USS) souhaitent en outre y ajouter une interdiction expresse de propos et comportements racistes ou sexistes de la part des organes d'exécution. Les JDS proposent d'obliger les organes d'exécution à tenir un journal relatif à l'usage de la contrainte et de compléter l'art. 3 par un droit des personnes concernées de disposer d'un conseil juridique. SF exige une énumération des droits des personnes concernées dans cette disposition. Le CPT suggère que cette disposition reflète intégralement

les notions énoncées par l'art. 3 CEDH¹ et prévoit explicitement la notion de notion de "traitement inhumain". Le PS propose d'ajouter la phrase suivante au début de l'al. 4: "La dignité de l'être humain inhérente à toute personne doit impérativement être préservée."

5.4. Avertissement (Art. 4)

La CCDJP soutient explicitement cette disposition.

2 partis (PLS, PS) et 9 organisations (CS, JDS, EPER, JP, CES, SF, OSAR, USS, CRS) exigent que l'usage de la contrainte fasse l'objet d'un avertissement dans tous les cas; 2 organisations (OSAR, CRS) souhaitent compléter cette disposition par des règles de procédure. En outre, 1 parti (PES) et 5 organisations (Amnl, JDS, OSAR, USS, CRS) exigent que l'avertissement soit donné dans une langue que les intéressés comprennent; certains demandent que, si nécessaire, il soit fait appel à un interprète.

2 organisations (OSAR, TS) proposent de compléter cette disposition par une obligation de fournir aux requérants d'asiles déboutés un conseil et une aide au retour lors du rapatriement.

Dans la mesure où l'art. 3 énonce déjà avec précision le principe de la proportionnalité, il apparaît superflu d'imposer encore au policier le devoir de procéder à un avertissement (FR).

L'avertissement pourrait être remplacé par une information préalable et générale des personnes susceptibles de pouvoir faire l'objet de contrainte (FR). En cas d'usage d'armes, il faut prévoir une sommation (FR). La forme de l'avertissement n'est pas précisée; un avertissement oral devrait être considéré dans tous les cas comme pleinement suffisant (BL).

Amnl souhaite étendre l'obligation de faire rapport à tout usage de la contrainte et intégrer cette obligation à l'art. 3 comme principe général.

5.5. Formation spécifique (art. 5)

4 organisations (CFE, EPER, OSAR, TS) soutiennent expressément cette disposition.

Pour éviter des malentendus, la loi devrait préciser qu'il s'agit de la formation spécifique pour l'usage de la contrainte dans le cadre de la présente loi (BE, LU, UR, SZ, NW, GL, BS, BL, SH, TG, CCPCS, ASM, PRD). Il ne ressort pas clairement de la loi dans quelle mesure la formation spécifique va au-delà de la formation prévue par l'OFFT (OW).

Le contenu de la formation spécifique doit être précisé (AI, SG, SF). Une formation policière est suffisante pour effectuer des transports et, le cas échéant, pour user de la contrainte policière dans ce cadre (GR). Les modules de formation mis en place dans le cadre du projet "passagers 2" sont adéquats et doivent être maintenus (NE). La formation doit porter sur la communication non violente et la négociation (PES).

¹ RS 0.101

5.6. Usage de la force physique (art. 6)

3 organisations (CES, CFE, OSAR) et SUEBE saluent cette disposition.

Cette disposition est formulée de manière trop abstraite; elle devrait être concrétisée (ZH, BE, UR, NW, BS, BL, SH, GR, TG, GE, CCPCS, ASM, Amnl, SGB) en précisant notamment qu'en aucun cas les voies respiratoires ne devront être entravées. La prise en compte des expériences pratiques et des découvertes scientifiques doit expressément être mentionnée dans la loi; elle pourra être concrétisée de l'ordonnance (BE). SUEBE propose une précision dans l'ordonnance avec consultation préalable des cantons et des villes.

La force physique ne doit pas uniquement être interdite lorsqu'elle est susceptible de mettre en danger la santé des personnes mais également lorsque toute atteinte à la santé ne peut être exclue (Amnl, JDS, EPER, FSA, PES).

Cette disposition doit être biffée dans la mesure où elle éveille faussement l'idée si elle n'était pas expressément interdite, la force physique pourrait toujours être utilisée (UDC).

5.7. Usage de moyens auxiliaires (art. 7)

Les cantons doivent être associés au choix des moyens auxiliaires autorisés (ZH, LU, UR, SZ, NW, GL, BS, BL, SH, GR, TG, CCPCS, ASM). SUEBE souhaiterait compléter la délégation au Conseil fédéral par une obligation de consulter les cantons et les villes.

La délégation au Conseil fédéral d'autoriser ou d'interdire d'autres moyens auxiliaires est un bon moyen de tenir compte de l'évolution de la technique (GR). Les expériences pratiques et les découvertes scientifiques doivent être prises en compte (BE, SH, CCPCS). On pourrait ajouter au catalogue des moyens auxiliaires les filets de capture et les chiens de service (BE, SH, CCPCS). On pourrait également ajouter les casques de protection (GL, SO, BL, VD) et les camisolles de force (GL).

L'interdiction des casques intégraux est compréhensible; les casques de protection n'entravant pas les voies respiratoires doivent par contre continuer à pouvoir être utilisés (AG). 2 organisations (MRS, CPT) soutiennent expressément l'interdiction de l'usage de casques intégraux et de baillons.

La liste actuelle des moyens auxiliaires autorisés (directives de la CCDJP) doit servir de référence et devra en tous cas être reprise par le Conseil fédéral dans ses dispositions d'exécution (SO). La FSA aimerait limiter la délégation au Conseil fédéral prévue par l'art. 3 à l'admission de moyens auxiliaires comparables à ceux prévus par l'al. 1.

Les moyens auxiliaires pouvant entraver les voies respiratoires doivent être explicitement interdits; certaines techniques, comme le hog-tieing, doivent être expressément réglementées, respectivement interdites; la liste de la CCDJP doit servir de référence (SO). ACAT propose de préciser que seuls peuvent être utilisés des moyens auxiliaires qui ne présentent aucun risque ou danger pour les personnes concernées.

Les moyens auxiliaires mentionnés ne sont pas suffisants lorsqu'il s'agit d'assurer le transport de personnes violentes; les directives de la CCDJP, en particulier les art. 7ss doivent servir de référence (AI, SG). L'interdiction des médicaments est jugée trop absolue; l'administration de calmants par un médecin ou sur son ordre doit être possible (AI, SG).

L'al. 2 ne doit pas contenir de liste de moyens auxiliaires et doit être remplacé par une clause générale (GR).

Le projet apporte des améliorations sensibles aux directives de la CCDJP; les mesures particulièrement dégradantes des art. 11 et 12 de ces directives ne sont pas reprises (NE).

Deux partis (PES, PS) et 4 organisations (Amnl, JDS, EPER, OSAR) proposent d'exclure les entraves de la liste des moyens auxiliaires admis dans la mesure où ce moyen est humiliant et dangereux. 2 organisations (SF, USS) proposent de limiter aux menottes les moyens auxiliaires admis.

La loi doit contenir une liste exhaustive des moyens auxiliaires et armes autorisées (PS).

5.8. Usage d'armes (art. 8)

Comme on pouvait l'attendre, les appareils à électrochocs (Taser) ont donné lieu à de nombreuses critiques. Avec des motivations divergentes, 5 cantons (VD, LU, FR, NE, GE), 3 partis (PES, PLS, PS) et 20 organisations (ACAT, Amnl, APT, CS, CPT, JDS, CFE, FMH, EPER, JP, MRS, FSA, CES, FEPS, SF, OSAR, SIJK, CRS, TS, FSFB), de même que quelques personnes privées se prononcent contre l'admission des appareils à électrochocs dans la liste des armes autorisées.

Néanmoins, leur usage peut s'avérer justifié et proportionné lorsque le comportement d'une personne transportée- par voie aérienne notamment- compromet la sécurité des autres passagers (BE, SH, CCPCS). Les avantages des appareils à électrochocs ne doivent pas faire oublier les inconvénients; il n'existe pas d'étude sérieuse à ce sujet et ces appareils ne doivent pas être utilisés pour certaines catégories de personnes (AG). L'usage des appareils à électrochocs doit être l'ultima ratio (PDC). L'usage des appareils à électrochocs paraît problématique et il faut se demander s'il ne devrait pas être exclu (FR). S'agissant des appareils à électrochocs, le PEV recommande de prendre des dispositions spécifiques de protection de l'intégrité dans le cadre de la législation d'exécution de manière à tenir compte de recherches médicales et techniques.

La loi ne devrait pas exclure les armes à feu; les personnes chargées de rapatriements doivent être à même de se défendre et d'assurer leur sécurité en particulier en situation de légitime défense et d'état de nécessité (SH). Les armes à feu pourraient être ajoutées au catalogue puisqu'il est admis que des policiers cantonaux pourraient détenir une telle arme sur la base du leur droit cantonal (BE, CCPCS). Il faut ajouter à la liste les sprays au poivre (GL, SH) ou d'autres sprays de défense (BL, SH, GR). Les substances irritantes pourraient être admises dans le catalogue (BE, CCPCS).

Il est adéquat de déléguer au Conseil fédéral le soin de fixer les armes autorisées de manière à pouvoir réagir rapidement à l'évolution de la technique (GR), en particulier s'agissant des armes non léthales (SO). Les cantons doivent être associés au choix des armes autorisées (ZH, LU, UR, SZ, NW, GL, BS, BL, GR, TG, ASM); SUEBE aimerait compléter la norme de délégation au Conseil fédéral par une obligation de consulter les cantons et les villes.

Le PES et l'USS aimeraient interdire tout usage d'armes et biffer cette disposition. Selon le PS, l'al. 2 doit être biffé et la loi doit prévoir une liste exhaustive. SF propose une exclusion générale des armes hormis dans les situations d'état de nécessité et de légitime défense.

5.9. Principes en matière de fouille et d'examen corporel (art. 9)

La CCPCS approuve expressément cette disposition. Ces dispositions correspondent aux règles générales de procédure et à la jurisprudence dans ce domaine (NE).

L'al. 1 est formulé de manière trop restrictive; une personne doit pouvoir être fouillée dans un but de protection des fonctionnaires de police afin de vérifier si elle possède une arme. Une fouille superficielle n'est pas une atteinte grave à l'intégrité corporelle (SH).

Une terminologie spécifique est utilisée par les cantons et devrait être reprise dans le projet afin d'éviter toute confusion; on distingue la fouille de sécurité, la fouille complète et la fouille intime (FR).

La formulation choisie (une personne soupçonnée) relativise les conditions posées (SO). Les soupçons doivent reposer sur des indices concrets; la formulation doit être modifiée en conséquence (PS).

Les exceptions prévues par la deuxième phrase de l'al. 2 sont superflues si l'état de nécessité est de toute façon un motif justificatif (SO). L'USS aimerait limiter l'exception de l'al. 2, 2ème phrase, à la fouille; trois organisations (AmnI, JDS, SF) aimeraient limiter cette exception à la fouille impliquant un contact corporel.

5.10. Fouille (art. 10)

Les dispositions relatives à la fouille et à l'examen corporel sont expressément approuvées par le PEV.

La formulation choisie pour les art. 10 et 11 (examen avec ou sans instrument) soulève des difficultés d'interprétation et est difficilement praticable. Ces dispositions doivent être revues (BE, SH, CCPCS). Les distinctions effectuées et les explications du rapport éveillent une certaine confusion (ZG).

La fouille doit toujours être pratiquée par une personne de même sexe (GE, PS), pour ne pas créer d'incohérence avec l'art. 14 al. 3 LSEE (VD). On ne peut faire exception à ce principe qu'en cas de danger imminent (PS). 3 organisations (AmnI, JDS, SF) aimeraient que les fouilles impliquant des contacts corporels soient dans tous les cas pratiqués par une personne de même sexe; l'exception prévue par l'al. 2 devrait ainsi être biffée.

5.11. Examen corporel (art. 11)

La formulation choisie pour les art. 10 et 11 (examen avec ou sans instrument) soulève des difficultés d'interprétation et est difficilement praticable. Ces dispositions doivent être revues (BE, SH, CCPCS).

La question de savoir si l'examen corporel doit être effectué par un médecin uniquement n'est pas clairement résolue; il y a contradiction entre la loi et le rapport explicatif (VD).

La FMH insiste sur le fait que la participation de médecins à des examens corporels au sens de l'art. 11 doit toujours reposer sur une base volontaire.

5.12. Dispositions générales relatives aux transports de personnes soumises à une mesure restreignant leur liberté (Art. 12)

Ces dispositions doivent également s'appliquer aux transports intercantonaux (ZH, BE, LU, UR, SZ, BS, BL, CCPCS, ASM, UDC) et la collaboration des cantons doit être ancrée dans la loi (ZH, LU, UR, SZ, BS, BL, SH, GR, CCPCS, ASM). Il faut biffer l'al. 2 lit. b car il doit toujours être fait usage de liens ou d'entraves lors de transports (GL). Al. 2 lit. c: si un canton ne dispose pas d'un véhicule répondant aux critères posés par la Confédération, cette dernière doit en mettre un à disposition à ses frais (GL).

La réglementation posée par la CCDJP a fait ses preuves et doit servir de référence (SO, SH, CCPCS). Lorsqu'il édictera les dispositions d'exécution, le Conseil fédéral devra veiller à ne pas autoriser des mesures dégradantes en matière de liens et d'entraves (NE).

Amnl propose de compléter l'art. 2 par une disposition selon laquelle le Conseil fédéral a la compétence de prévoir quelles techniques d'utilisation de la force physique sont à prohiber de même que de préciser dans quelles circonstances les examens corporels peuvent être pratiqués.

5.13. Préparation des rapatriements par voie aérienne (art. 13)

MRS salue cette disposition. Cette disposition est par contre considérée comme superflue par deux cantons (AI, SG).

L'al. 1 prévoyant une préparation individualisée doit être salué (AG).

L'al. 2 est maladroit et restreint inutilement la marge d'appréciation des autorités s'agissant de l'information à donner aux personnes concernées (AG). Cette disposition est susceptible d'être mal interprétée et doit être reformulée; les personnes concernées doivent être informées du possible usage de la contrainte si elles ne coopèrent pas. Par contre passage selon lequel les personnes concernées doivent "être entendues" doit être supprimé; une information est suffisante ((LU, SZ, NW, ZG, BL, AR, SG, GR, AG, TG, ASM, PRD). On observe dans la pratique que l'annonce préalable génère parfois des réactions de panique (ZG).

Les personnes à rapatrier doivent être rendues attentives à la possibilité de régler des affaires personnelles urgentes avant leur départ (LU). Cette possibilité doit être donnée dans tous les cas (DJS, HEKS, SF, SFH, SGB); l'exception "dans la mesure où cela ne compromet pas le rapatriement" ne s'applique pas au règlement des affaires personnelles urgentes mais seulement à l'information (VD).

Amnl exige que l'information ait lieu au moins 5 jours ouvrables avant le rapatriement. 2 organisations (JDS, SF) aimeraient compléter cette disposition par une obligation d'informer également les membres de la famille proche et d'éventuels représentants juridiques. L'USS exige qu'un éventuel représentant soit informé du rapatriement au moins 5 jours ouvrables à l'avance.

Il faut biffer la réserve "dans la mesure où cela ne compromet pas l'exécution même du rapatriement" (PES, PS). L'information doit résulter d'un dialogue permanent et les personnes concernées doivent pouvoir se préparer (PES). La recommandation 1547 impose cette information 36 heures au plus tard avant le voyage; en outre, l'information doit porter sur les droits de la personne concernée. Le projet doit être modifié en conséquence (PS).

Un représentant des oeuvres d'entraide ainsi qu'un membre de l'escorte doivent participer à l'entretien d'information et un procès-verbal doit être établi; le projet doit être complété dans ce sens (PS).

La formulation choisie "avoir la possibilité de régler des affaires personnelles urgentes ou d'en charger un tiers" est de nature à éviter de différer des départs de manière injustifiée (SO).

5.14. Escorte (art. 14)

Les agents d'escorte doivent remplir certaines conditions et posséder les qualités techniques et relationnelles nécessaires (GE). Il faut vérifier que les escortes employées par les compagnies aériennes étrangères disposent de la formation nécessaire (GE).

Quelques participants à la consultation proposent que lors de rapatriements, un membre de l'escorte au moins soit du même sexe que la personne à rapatrier (Amnl, CS, JDS, JP, CES, SF, OSAR, PES).

La compréhension linguistique doit être assurée par une disposition légale (CS, JP, CES, SF, OSAR, PES). 6 organisations (ACAT, CS, EPER, JP, MRS, USS) proposent de compléter cette disposition par l'obligation de désigner des observateurs neutres lors de rapatriements, dont la mission serait de documenter le déroulement du rapatriement (CS, OSAR) ou de rédiger un rapport à une instance de médiation (EPER, USS). Amnl aimerait que l'escorte ne puisse être composée que de membres du personnel des cantons ou de la Confédération. 2 organisations (JDS, SF) exigent en outre que le représentant juridique de la personne concernée fasse partie de l'escorte. La FSFP propose de compléter cette disposition en ajoutant qu'un membre de l'escorte au moins doit avoir reçu une formation spécifique dans le domaine de l'usage de la contrainte et un autre dans le domaine psycho-social.

5.15. Premiers secours (art. 15)

Cette disposition n'a fait l'objet d'aucune remarque.

5.16. Examen médical (art. 16)

Cette disposition va trop loin et doit être reformulée (ZH, AR). Un examen médical ne doit être entrepris que lorsqu'une atteinte importante à la santé ne peut être exclue (BE, SH, CCPCS), qu'une arme a été utilisée (UR, NW, GR, TG, ASM) ou qu'une atteinte à la santé a été constatée (AR). Le rapport doit mentionner que l'usage de menottes ne justifie pas un examen médical (ZG). Cette disposition pourrait poser des problèmes d'application lorsqu'un tel examen médical doit être entrepris dans le pays de destination, à l'issue d'un rapatriement par voie aérienne (BE, LU, UR, NW, BS, BL, SH, AR, GR, TG, CCPCS, ASM, UDC). Il faudrait prévoir qu'un examen médical est toujours effectué avant un rapatriement (GE).

L'examen médical doit avoir lieu dans tous les cas (PES, PS). Une organisation exige que, sur demande de la personne concernée, un examen médical ait toujours lieu. 7 organisations (Amnl, CS, EPER, JP, CES, OSAR, USS) proposent que, s'il est prévisible, l'usage de la contrainte soit précédé d'un examen médical. 4 organisations (CS, JDS, JP, CES) souhaitent inscrire un droit de la personne concernée à s'opposer à un examen médical. 3 organisations (FSA, OSAR, USS)

souhaitent que l'examen médical soit obligatoire dans tous les cas où une atteinte à la santé ne pouvait être exclue et non pas seulement si une atteinte *importante* ne pouvait être exclue.

Cette disposition fait partiellement double emploi avec l'art. 17 et doit être biffée (UDC).

5.17. Surveillance médicale (art. 17)

La formulation des art. 17 et 18 doit s'aligner sur celle des art. 13 et 17 des directives de la CCDJP actuellement en vigueur (BE, SH, CCPCS). Il faudrait par ailleurs s'assurer que ces dispositions soient compatibles avec les directives de l'ASSM (BE). La question se pose de savoir si le transport ne serait pas plus sûr pour tout le monde si des médicaments pouvaient être prescrits par un médecin aux personnes agressives et violentes (SH).

Les rapatriements par voie aérienne doivent toujours être accompagnés par un médecin (PES, PS) ou par du personnel médical (OSAR).

5.18. Médicaments (art. 18)

Le contenu de cette disposition est parfaitement adéquat (OW) et 8 organisations (JDS, CPT, CFE, EPER, JP, MRS, CES, OSAR) soutiennent expressément cette disposition.

Les raisons médicales doivent inclure les situations où la personne perd le contrôle d'elle-même (ZG).

Amnl aimerait compléter cette disposition par une précision selon laquelle les médicaments ne peuvent être administrés qu'avec le consentement de la personne concernée, à moins d'un danger vital. SUEBE rend attentif au fait qu'une médication forcée peut réduire le danger tant pour l'escorte que pour la personne concernée.

Cette disposition est trop restrictive; les moyens auxiliaires autorisés sont insuffisants (AI, SG). On ne comprend pas pourquoi l'usage d'armes est autorisé alors que l'administration de calmants est interdite (TG). La réglementation en matière de médicaments est trop stricte; l'administration de médicaments permettrait d'effectuer les rapatriements de manière plus humaine pour toutes les personnes en cause et doit ainsi être prévue par la loi (AG).

La formulation, en particulier de l'al. 2, n'est pas claire; il serait préférable de reprendre l'art. 13 des directives de la CCDJP (GE).

5.19. Programme de formation et de formation continue (art. 19)

L'importance donnée à la formation est expressément saluée (PCS).

Les art. 19 et 20 reprennent la pratique actuelle et doivent être salués. Ces dispositions devront encore être concrétisées dans l'ordonnance, en particulier s'agissant de l'engagement et de l'indemnisation des escortes, notamment les médecins (BE, SH, CCPCS). 3 organisations (JP, MRS, USS) saluent la compétence de la Confédération de régler la formation spécifique.

Les cantons doivent être associés à la préparation du programme (ZH, LU, BS, BL, SH, GR, TG, CCPCS, ASM), en particulier en raison du fait que la formation s'adresse essentiellement à des fonctionnaires cantonaux (NW, BS, BL). SUEBE

aimerait compléter la délégation législative au Conseil fédéral par une obligation de consulter les cantons et les villes.

La FSA exige que cette disposition soit complétée par l'obligation de coordonner la formation des organes fédéraux et celle des organes cantonaux. L'USAM estime une telle coordination souhaitable avec la formation des organes de police cantonaux. Selon le CP, la formation prévue doit être vue comme un complément à la formation des organes de police cantonaux. La formation doit être soutenue financièrement par la Confédération et également s'adresser aux fonctionnaires de la police des étrangers; ces personnes pourraient également procéder à l'exécution de rapatriements (BL).

La Confédération devrait assurer un contrôle de qualité s'agissant de l'application de la loi; un tel contrôle permettrait également d'assurer l'uniformité de l'application (LU). Le projet doit être plus détaillé s'agissant du moment, de la fréquence et du contrôle de la formation et de la formation continue (FR).

Les frais de formation doivent être pris en charge par la Confédération (GL).

Le Conseil fédéral doit aussi régler la formation des agents de sécurité privés; ce faisant, il devra prendre en compte les dispositions du concordat intercantonal sur les entreprises de sécurité (FR). Les notions d'état de nécessité et de légitime défense doivent faire partie de la formation (FR). La collectivité publique n'a pas à prendre en charge la formation des agents privés de sécurité (FR).

5.20. Contenu de la formation et de la formation continue (art. 20)

Il est bon que les objectifs de formation figurent dans la loi (NE).

Il ne ressort pas clairement de la loi dans quelle mesure la formation spécifique va au-delà de la formation prévue par l'OFFT; cette remarque vaut aussi pour l'art. 19 (OW).

La connaissance des spécificités culturelles doit faire partie de la formation (VD, GE), de même que la communication interculturelle (PES). La formation doit en outre comprendre la communication, la négociation et la médiation (PS). 9 organisations (Amnl, CS, EPER, JP, CES, FEPS, OSAR, CRS, USS) exigent en outre que les points énumérés par cette disposition soient complétés par des techniques visant à faire baisser la tension, par la communication interculturelle, de même que par les droits fondamentaux et les droits de l'Homme (Amnl). La légitime défense et l'état de nécessité doivent également faire partie des thèmes de formation (SO). TS relève que la liste des points sur lesquels la formation doit porter ne doit pas être considérée comme exhaustive.

GE propose la création d'une commission fédérale chargée d'harmoniser la formation.

5.21. Responsabilité pour les dommages (art. 21)

La réglementation proposée en matière de responsabilité est expressément saluée (SH, CCPCS, CSP, Amnl, CS, HEKS, JP, SBK, SFH, SGB) et doit être maintenue (AR). La loi doit préciser auprès de quelle instance la demande d'indemnisation doit être présentée (Amnl, CS, JP, CES, USS). L'OSAR propose de préciser que la demande peut également être présentée auprès des représentations de la Suisse à l'étranger et que les personnes concernées par les rapatriements doivent être informés des instances auprès desquelles les demandes peuvent être dépo-

sées. La FSA exige que la responsabilité de la Confédération ne se limite pas à l'usage de la contrainte policière mais à tous les dommages causés illicitement lors de l'application de cette loi. Les JDS exigent que la procédure d'indemnisation soit simplifiée encore davantage.

5.22. Rétenion dans le domaine du droit des étrangers (Art. 22/Art. 12a LSEE)

Cette disposition doit être saluée (AG). Une telle disposition répond à une véritable nécessité dans la mesure où ces cas ne sont actuellement pas résolus de manière satisfaisante (FR). Cette disposition doit également s'appliquer à la détention avant renvoi (AG). Cette disposition doit être examinée dans le cadre de la révision de la LSEE, mais pas dans le cadre de cette loi (VD, NE, GE). Les al. 1 et 3 sont expressément salués (BS). La disposition relative à la rétention aux fins d'établir l'identité est expressément saluée dans la mesure où elle comble une lacune de l'actuelle réglementation (SG).

L'art. 12a al. 4 est impraticable dans la mesure où la durée de la détention n'est dans la plupart des cas pas prévisible; la disposition devrait régler le régime de détention et le rapport avec les dispositions cantonales (ZH, BE, UR, SZ, GL, BS, BL, SH, AR, GR, TG, NE, CCPCS, ASM). Même si la durée de la détention n'est pas toujours prévisible, cette disposition doit être saluée (ZG).

Cet al. 4 doit être biffé dans la mesure où il donne à penser que des affaires personnelles urgentes n'ont pas forcément à être réglées au cours des premières 24h de détention (SG). Dès la mise en détention, les personnes doivent pouvoir charger un tiers de régler des affaires personnelles urgentes (NE). L'al. 4 doit être biffé dans la mesure où, pour une durée si courte, il n'y a pas de raison de donner la possibilité de régler des affaires urgentes, en particulier lorsque la détention est motivée par un manque de coopération (GR). La question se pose de savoir si l'examen a posteriori par une autorité judiciaire est conforme à la constitution (ZG). L'examen a posteriori doit être supprimé; une telle possibilité n'existe actuellement qu'après 4 jours de détention (AG). L'examen a posteriori n'est pas suffisant; il faut un examen a priori limité à l'arbitraire (NE). Cette disposition n'aurait qu'une portée restreinte dans le canton de VD, que l'art. 30 de sa constitution, oblige à vérifier la légalité de toute détention dans les 24 heures. Qui peut déposer une requête de réexamen? (NE). Le principe exprimé à l'al. 6 doit aussi s'appliquer au calcul du délai de recours (ZG).

SUEBE salue cette disposition mais aimerait que l'al. 4 soit biffé.

Cette disposition est-elle applicable aux requérants tout au long de la procédure, ou seulement à l'encontre des requérants faisant l'objet d'une décision définitive et exécutoire? (NE). Un requérant peut-il subir plusieurs mesures de rétention (NE)? Qui prend en charge les frais de rétention et d'escorte (NE)?

Il est à espérer que la durée maximale de la détention prévue soit respectée aujourd'hui déjà. Les lit. a et b de l'al. 1 pourraient faire l'objet de deux dispositions séparées (SO). La durée maximale de détention devrait être portée à 4 jours (BL, SG, AG, PRD) pour répondre à des nécessités pratiques, notamment si l'arrestation a lieu à la veille du week-end; ainsi elle serait identique à la durée prévue par l'art. 13c al. 2 LSEE (BL).

La FSA aimerait limiter la durée de rétention à 48 heures et le délai prévu par

l'al. 4 de 24 à 12 heures; elle aimerait par ailleurs comptabiliser ces durées dans le cadre de la rétention en vue de l'exécution du renvoi ou dans le cadre de la détention préparatoire. Amnl aimerait biffer l'al. 1 et préciser dans l'al. 4 la possibilité de prendre contact avec un représentant juridique ou un membre de la famille. Les JDS proposent de biffer l'art. 12a LSEE. Das CPT aimerait s'assurer que les personnes concernées bénéficient dès le début de la procédure des garanties de la CEDH.

La nécessité de l'art. 22a bis est discutable; la doctrine allemande considère qu'il s'agit d'une compétence implicite des organes d'exécution de repousser un danger qui menace leur fonctionnement (SO).

Il serait par ailleurs justifié que la Confédération prenne en charge les coûts de formation des employés cantonaux susceptibles d'avoir recours à la contrainte policière (SO).

5.23. Demandes de précisions complémentaires

GE demande la création d'une commission fédérale spécifique composée de représentants des autorités cantonales et fédérales de police et de migration, des milieux de défense des droits de l'Homme, des migrants et des professionnels de la santé. Cette commission serait associée à l'élaboration des dispositions d'exécution.

Outre les modifications figurant dans les commentaires des articles, le PS demande la rédaction systématique d'un rapport en cas d'usage de la contrainte, la création d'un sous-dossier médical par le médecin accompagnateur et l'introduction d'un droit de plainte en cas d'actes de contrainte violant les dispositions légales.

Amnl exige qu'une autorité indépendante de recours soit instituée auprès de laquelle les personnes concernées pourraient s'adresser lorsqu'elles se sentent victimes d'un traitement injustifié. Cette autorité devrait avoir la compétence d'instruire ces cas et, sur la base des éléments rassemblés, de pouvoir dénoncer les cas auprès des autorités disciplinaires ou pénales compétentes. Les JDS demandent la création d'une instance qui, outre ses fonctions dans le cas d'un recours, aurait aussi une fonction de prévention au sens large.