

PROJET DE LOI FEDERALE SUR L'USAGE DE LA CONTRAINTE POLICIERE DANS LES DOMAINES DU DROIT DES ETRANGERS ET DES TRANSPORTS ORDONNES PAR UNE AUTORITE FEDERALE DU 15 OCTOBRE 2004

PRISE DE POSITION DE LA SECTION SUISSE D'AMNESTY INTERNATIONAL

La Section suisse d'Amnesty International (AI) remercie le DFJP de lui donner la possibilité de donner son avis sur le projet de loi sur l'usage de la contrainte (LusC).

L'introduction de normes fédérales en la matière était souhaitée depuis longtemps par AI. Grâce à elles, la diversité des procédures cantonales va s'en trouver réduite et la sécurité comme la dignité des personnes soumises à des mesures de contrainte s'en trouvera renforcée. Si nous saluons sur le fond l'introduction de la LusC, nous n'en émettons pas moins des réserves et des critiques face à la formulation proposée dans le projet soumis à consultation qui, selon notre opinion, est problématique sur plusieurs points.

1. Appréciation générale

AI salue l'intention marquée de baser la LusC sur les principes constitutionnels de la légalité et de la proportionnalité, dont le respect est en effet essentiel, dans un domaine aussi délicat et aussi intrusif vis à vis des personnes soumises à ce type de mesures. Mais il est essentiel également que soient respectées les normes internationales en matière de droits humains et nous regrettons que cela ne soit pas expressément mentionné dans le projet. La Suisse a ratifié la très grande majorité des instruments internationaux et régionaux en matière de droits humains, elle doit, chaque fois que faire se peut, rappeler dans la loi qu'elle est tenue de respecter ses engagements.

En ce qui concerne la procédure ayant conduit à la rédaction du projet, AI regrette que la composition du groupe d'experts n'ait pas laissé plus de place à la société civile, le corps médical aurait en particulier mérité d'être mieux représenté dans ce groupe de même que les milieux spécialisés dans les contacts avec les étrangers (Commission fédérale contre le racisme p.ex.).

Enfin il nous paraît manquer un chapitre essentiel à ce projet de loi. S'il est prévu (art. 21) une responsabilité pour les dommages éventuels, nulle mention n'est faite des sanctions (disciplinaires ou pénales) qui pourraient être appliquées aux personnes contrevenant à la loi. Amnesty International a demandé à plusieurs reprises l'introduction d'une **instance fédérale de plainte indépendante** auprès de laquelle les personnes estimant avoir été victimes d'abus puissent faire enregistrer leurs doléances. Cette instance devrait avoir le pouvoir non seulement d'investiguer les allégations de

Amnesty International est une organisation mondiale, oeuvrant à la promotion et à la défense des droits humains fondamentaux. Indépendante et impartiale, Amnesty International fonde son action sur la rapidité et l'efficacité de l'aide aux victimes des violations des droits de la personne.

Ses activités sont financées par ses seuls membres et par des dons privés.

Prix Nobel de la Paix 1977

Amnesty International ist eine weltweite Bewegung, die für die Förderung und Verteidigung der fundamentalen Menschenrechte arbeitet. Unabhängig und unparteilich, zielen ihre Aktionen auf schnellste und wirksame Hilfe für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen.

Die Aktivitäten der Organisation sind nur durch ihre Mitglieder und mit privaten Spenden finanziert.

Friedensnobelpreis 1977

mauvais traitements mais également de transmettre les dossiers au pouvoir disciplinaire ou judiciaire en vue d'une éventuelle sanction.

Amnesty International soutient par ailleurs la proposition formulée par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR-SFH) de faire participer aux expulsions sous la contrainte, des observateurs des droits humains indépendants.

En l'absence d'un tel chapitre, la porte est largement ouverte à l'impunité qui est, selon l'expérience d'Amnesty International, un facteur important pour que se perpétuent les violations des droits humains.

2. Examen détaillé :

Art. 1 Champ d'application

L'art. 1, lettre. c implique que des services privés peuvent se voir confier l'exécution de tâches pouvant impliquer l'utilisation de la contrainte policière. AI estime, au vu du caractère coercitif de ces mesures d'une part et des risques importants qu'elles peuvent faire courir pour la santé physique et psychique des personnes qui y sont soumises d'autre part, que seuls des représentants assermentés, dûment instruits et entraînés, de l'autorité devraient être habilités à les mettre en œuvre. Le cas s'est déjà présenté où des personnes ont été purement et simplement remises aux mains de services de sécurité privés, mandatés par des compagnies aériennes étrangères, sans aucune garantie que ces personnes aient reçu une formation spécifique suffisante. Dans ce cas de figure, le risque est relativement élevé que la personne expulsée soit soumise à des traitements prohibés au sens du projet.

La garantie fournie par l'art. 21 lettre b (responsabilité de la Confédération) ne nous paraît pas suffisante et AI estime que l'usage de la contrainte ne devrait en aucun cas être délégué à des privés. Nous proposons dès lors la suppression de l'article 1 al. 1 lettre c et l'ajout d'un alinéa 3 selon la formulation suivante :

Art. 1 Champ d'application

1 La présente loi s'applique :

a (...)

b (...)

2 Elle ne s'applique pas...

3 La délégation a des services privés, suisses ou étrangers, de tâches pouvant impliquer l'usage de la contrainte au sens de la présente loi est interdite.

Article 3 : Principes

L'actualité récente a démontré que la torture peut être pratiquée même dans des pays considérés comme démocratiques et respectueux des principes de l'Etat de droit. Le projet de loi reprend (art.3, al.4) à juste titre l'interdiction des traitements cruels, dégradants ou humiliants mais la torture n'est pas mentionnée dans cet article. Même si elle est interdite par l'art. 10, al.3 Cst, AI

souhaite que l'art. 3, al.4 soit complété de manière à être cohérent non seulement avec la Constitution fédérale mais également avec la convention des Nations Unies contre la torture et la Convention Européenne pour la prévention de la torture.

Al salue la mention implicite du principe de proportionnalité (art. 3 al.2) mais regrette que celui de la transparence ne figure pas lui aussi dans l'article 3. L'expérience a montré que, dans de nombreux cas, des mesures d'expulsion se sont mal déroulées parce que l'intéressé avait été tiré de son lit aux petites heures du matin, sans en avoir été informé au préalable et sans qu'il ne comprenne ce qui lui arrivait. Plus de transparence et une explication claire des mesures qui vont être prises faciliteraient pourtant une meilleure acceptation par les personnes concernées et limiterait ainsi l'usage de la contrainte. La transparence devrait également prévaloir vis à vis du grand public qui devrait être informé de manière claire sur les actes de l'autorité. Nous préconisons la publication, une fois par année d'un rapport statistique sur le nombre et le type de situations qui ont entraîné l'usage de la contrainte.

Al enregistre de plus en plus de témoignages, selon lesquels des personnes soumises à des mesures de contraintes, notamment dans le cadre d'expulsion du territoire, sont verbalement humiliées par des allusions à caractère raciste ou sexiste. Al demande en conséquence qu'une interdiction explicite de tels comportements soit incluse dans la loi et ce de manière à exiger des fonctionnaires chargés de l'exécution de la loi un comportement éthiquement irréprochable, basé sur une approche neutre et objective, dépourvue de préjugés racistes ou sexistes.

Enfin, toujours dans un souci de transparence nous demandons à ce que les fonctionnaires appelés à faire usage de la contrainte policière soient clairement identifiables.

Formulation proposée :

Art. 3 Principes

(...)

4 La torture, les traitements cruels, inhumains ou dégradants de même que les comportement et insultes à caractère raciste ou sexiste sont interdits.

5. La transparence vis à vis des personnes concernées doit être assurée, notamment en les prévenant à l'avance des mesures qui vont être prises à leur encontre.

6. Les personnes qui font usage de la contrainte policière doivent être clairement identifiables.

Article 4 : Avertissement

Si nous saluons l'obligation exprimée de faire précéder d'un avertissement l'usage de mesures de contrainte, nous estimons que la loi devrait préciser

que ceci doit se faire dans une langue que comprend la personne concernée faute de quoi l'avertissement n'a plus aucune utilité. En cas de difficultés de compréhension, le recours aux services d'un interprète s'impose.

Formulation proposée :

Article 4 Avertissement

Si les circonstances et le but à atteindre le permettent, la contrainte policière doit être précédée d'un avertissement **formulé dans une langue compréhensible par la personne concernée. Si besoin est il sera fait recours aux services d'un interprète.**

Article 6: Usage de la force physique

Si l'on comprend qu'il est difficile de faire figurer au niveau de la loi une liste exhaustive des techniques prohibées, liste sujette par nature à évoluer plus ou moins rapidement au gré de l'évolution des connaissances scientifiques, on peut regretter toutefois que certains procédés connus pour être particulièrement dangereux (comme l'obturation partielle des voies respiratoires) devraient figurer dans l'article 6 du projet.

Par ailleurs, dans sa version allemande, l'article 6 mentionne les techniques qui peuvent **sérieusement** (erheblich) mettre en danger la santé. Ce mot est à tracer puisqu'il signifie à contrario que les menaces de moindre importance contre la santé sont autorisées, ce qui n'est pas acceptable.

Formulation proposée :

Art.6 Usage de la force physique

Les techniques d'utilisation de la force physique susceptibles de mettre en péril la santé des personnes concernées, notamment :

- les procédés pouvant entraver les voies respiratoires
- les positions pouvant entraîner une asphyxie positionnelle

sont interdites.

Art.7 Usage de moyens auxiliaires

L'usage d'entraves ou de chaînes, et dans une moindre mesure de menottes doit être strictement réglementé, en particulier pour les transports par voie aérienne. Les entraves, par définition empêchent une personne de se déplacer normalement. Si elles ont pour but essentiel d'empêcher la fuite elles n'en sont pas moins dangereuses - par exemple en cas d'évacuation d'urgence d'un avion - et AI s'oppose d'autant plus à leur usage qu'elles sont souvent superflues pour éviter un risque de fuite.

De même, les menottes ne devraient pas être utilisées pour attacher la personne à un objet fixe (radiateur, siège d'avion), là aussi pour des raisons de sécurité.

L'art. 7, al.1 devrait être modifié de manière à tenir compte de ce qui précède :

Art. 7

1 (...) les moyens auxiliaires suivants sont admissibles :

menottes ou liens en plastique visant à immobiliser les mains

2 (...)

Article 8 : Usage d'armes

AI, contrairement à ce qui est professé dans le rapport explicatif (p.3) estime que les armes à électrochocs de type « tasers » risquent de provoquer non seulement des blessures sérieuses mais également la mort. AI a connaissance de plus de 70 cas de personnes décédées aux USA et au Canada depuis 2002 dans lesquels l'usage de « Tasers », si il n'a pas dans tout les cas provoqué directement la mort, a néanmoins constitué un des éléments concrets ayant entraîné des conséquences funestes pour la personne concernée. Il s'agissait, dans la majorité des cas de situations dans lesquelles la victime était en phase de stress important, ce qui, a priori, serait également le cas pour les personnes soumises à la contrainte policière. La médecine est partagée sur la dangerosité de ces armes et aucune étude sérieuse et surtout indépendante des utilisateurs potentiels ou des fabricants n'a été effectuée à ce jour.

L'usage de ce type d'armes paraît par ailleurs **disproportionné** dans le contexte du transport ou du renvoi de personnes. Il ne s'agit pas en l'occurrence de maîtriser un individu en fuite par exemple mais bien d'accompagner des personnes qui sont déjà placées en détention et dont la dangerosité n'est pas démontrée.

AI s'oppose fermement à l'usage des armes à électrochocs et demande en conséquence la suppression de l'art. 8, al.1 lettre b du projet.

L'article 8 ne prévoit une obligation de faire un rapport à l'autorité compétente qu'en cas d'usage d'arme. Il s'agit là à notre sens d'une limitation du devoir de la police de rendre un rapport sur ses interventions (Protokollpflicht). Nous proposons donc que l'art 8 alinéa 4 soit supprimé et que soit ajouté un alinéa 5 à l'article 3 ayant la teneur suivante ;

Art.3 Principes

(...)

5. Tout usage de la contrainte doit faire l'objet d'un rapport à l'autorité compétente.

Article 9 : Principe

Voir commentaire à l'art. 11

Article 10 : Fouille

Contrairement au groupe de travail, Amnesty International est d'avis que les fouilles impliquant un contact corporel doivent systématiquement être menées par des personnes du même sexe que la personne fouillée. Nos proposons donc de reformuler l'art.10, al.2 in fine de la manière suivante :

Art. 10

2 (...) la fouille impliquant un contact corporel doit être effectuée par une personne de même sexe que la personne concernée.

Art. 11 Examen corporel

La disposition décrit des méthodes qui portent particulièrement atteinte à la personne physique et à la personnalité de la personne qui y sont soumises. Dès lors AI estime que les circonstances dans lesquelles un examen corporel peut être ordonné devraient être précisées dans la loi. Les indications fournies à l'art. 9 al.1 ne sont à nos yeux pas suffisantes puisque la fouille simple et l'examen corporel y sont placés sur le même niveau alors même que l'intensité de l'atteinte à la personnalité est nettement plus importante dans le cas d'un examen corporel.

De même un examen corporel ne saurait, sans exception possible, être effectué en présence de tiers, ce d'autant plus qu'il doit, selon l'art. 11 al.2 être pratiqué par un membre du corps médical.

Nous proposons de modifier l'art 9 al.2 deuxième phrase de la manière suivante :

Art. 9

2 Des exceptions sont admissibles **pour les fouilles impliquant un contact corporel**, en cas de danger imminent pour la vie où l'intégrité corporelle.

Article 12 : dispositions générales :

Par souci de cohérence avec la modification proposée à l'art. 7, il convient de supprimer la mention des entraves à l'art. 12 al. 2 litt. b.

Il convient également d'ajouter des lettres e et f à l'al.2, pour donner au Conseil fédéral la compétence de prévoir quelles techniques d'utilisation de la force physique au sens de l'art. 6 sont à prohiber de même que de préciser dans quelles circonstances les examens corporels peuvent être pratiqués.

La modification proposée pourrait prendre la forme suivante :

Art. 12 Disposition générale

2 Il règle en particulier :

(...)

e. quelles techniques d'utilisation de la force physique doivent être interdites

f. les circonstances dans lesquelles un examen corporel peut être pratiqué

Article 13 : Préparation des rapatriements par voie aérienne

AI salue le devoir fait aux autorités d'expulsion d'informer la personne concernée à l'avance et de lui laisser du temps pour régler ses affaires urgentes. AI souhaiterait cependant que la loi aille plus loin pour garantir un rapatriement dans les meilleures conditions de sécurité et de respect de la dignité. Nous regrettons la formulation de l'alinéa 2 qui ouvre la porte aux interventions « surprises » des forces de l'ordre. D'une manière générale les personnes expulsées le sont sur la base de la loi sur l'asile ou sur celle du droit des étrangers, ils ne s'agit donc pas des criminels surpris en flagrant délit. Le devoir d'informer ne doit, selon AI, souffrir aucune exception et l'alinéa 2 doit être modifié en conséquence. La formulation proposée dans le projet de loi nous paraît par ailleurs insuffisante en ce sens qu'elle n'implique aucune obligation d'informer l'éventuel mandataire de la personne concernée. L'expérience de ces dernières années a montré que, particulièrement dans les cas d'aéroport, une décision de renvoi était notifiée directement à la personne concernée alors même qu'un mandataire avait été constitué. Ce dernier prenait connaissance de la décision qu'après l'exécution de la mesure. Cette manière de faire est contraire même aux principes de l'Etat de droit, puisqu'elle prévient, le cas échéant, le mandataire de déposer un recours effectif. Nous demandons une modification de l'art. 13, par exemple sous la forme d'un al.3 qui aurait la teneur suivante :

Art. 13 Préparation des rapatriements par voie aérienne

1. (...)
2. Les personnes concernées doivent être informées et entendues préalablement...
- 3. Pour le cas où un mandataire a été constitué, celui-ci doit être informé au minimum cinq jours ouvrables avant l'exécution du rapatriement.**

Article 14 : Escorte

Nous avons déjà relevé, dans notre commentaire à l'article 1 du projet, le fait que certaines compagnies aériennes étrangères utilisent les services de sécurité (étatiques ou privés) de leur Etat pour accompagner des personnes renvoyées de Suisse. Dans ce cas de figure, aucune garantie ne peut être donnée que les membres de l'escorte seront des personnes dûment formées et entraînées. Il convient de prévenir ce genre de situation au vu du danger potentiel qu'elles font courir aux personnes concernées en prévenant tout rapatriement qui ne serait pas effectué sous l'escorte de représentant des autorités suisses.

Il convient par ailleurs dans chaque cas qu'au moins un des membres de l'escorte soit du même sexe que la personne concernée et que ce principe soit écrit dans la loi.

Nous proposons dès lors de modifier l'article 14 al. 1 de la manière suivante :

Art. 14 Escorte

- 1 (...) doivent être escortés par des représentants des autorités cantonales ou fédérales formées à cet effet.(escorte).
2. (...)
3. Un des membres au moins de l'escorte sera du même sexe que la personne concernée.

Article 16 Examen médical

Afin de prévenir des « accidents » lors de l'usage de la contrainte policière il convient que l'autorité d'expulsion soit informée au mieux de l'état de santé de la personne concernée **avant** l'exécution de la mesure de renvoi. Le cas tragique du décès en 1999 d'un ressortissant palestinien décédé lors de son transport sous la contrainte par les autorités bernoises aurait pu être évité si un examen médical adéquat avait été effectué avant. Cet examen aurait permis de déceler l'insuffisance respiratoire dont souffrait la personne concernée et aurait permis au médecin de formuler des recommandations à l'égard de l'escorte de manière à ne pas lui infliger des traitements mettant gravement sa vie en danger.

AI propose l'introduction d'un alinéa supplémentaire à l'article 16 dont la teneur serait la suivante :

Art. 16 Examen médical

- 2 Dans tous les cas un examen médical permettant d'identifier les éventuels facteurs pouvant entraîner des effets graves sur la santé en cas d'utilisation de la contrainte sera effectué avant l'exécution du rapatriement.

Article. 17 : surveillance médicale et Art. 18 médicaments.

AI relève, à défaut d'une contradiction, une formulation pour le moins ambiguë, qui ouvre la porte aux abus en matière d'administration de médicaments (calmants, somnifères, etc). Dans la combinaison de l'art 18 al.1 et de l'art 17 lettre a. AI craint que des personnes soient médicamentées en vue de leur transport sur la base de l'art. 17 lettre a. Les autorités d'expulsion peuvent faire administrer un calmant à une personne en argumentant qu'elle en a besoin pour des raisons médicales avancées par un médecin. L'expression « elle doit être calmée » de l'art. 17 litt. a est par ailleurs relativement vague puisque elle permet aussi bien de penser à de simples anti-douleurs de type « aspirine » contre lesquels il n'y a bien sûr rien à redire, qu'à des calmants beaucoup plus forts utilisés en psychiatrie qui eux doivent être interdits. Il convient de protéger au mieux les personnes concernées contre de possibles abus

Nous proposons l'ajout d'un alinéa 3 à l'art. 18

Art. 18**Médicaments**

1. (...)

2. Ils ne peuvent être prescrits, remis ou administrés que selon des indications médicales et par des personnes autorisées à le faire en vertu de la législation sur les médicaments.

3. Ils ne peuvent être administrés sans le consentement de la personne concernée, à moins que sa vie ne soit en danger.

Art. 20 Formation, Contenu

AI salue le fait que les droits fondamentaux soient mentionnés dans cette disposition mais elle regrette par contre que deux autres points d'importance n'y figurent pas à savoir les droits humains d'une part et l'approche multiculturelle d'autre part.

Au de là des droits fondamentaux, les droits humains sont réglés de manière contraignante par divers textes de droit international auxquels la Suisse a souscrit et qu'elle est donc tenue de respecter. Il nous paraît en conséquence essentiel que le personnel chargé des tâches pouvant entraîner l'usage de la contrainte policière soient formés spécifiquement dans le domaine.

La très grande majorité des situations où la contrainte doit être utilisée dans le domaine du droit des étrangers concerne des personnes issues de milieux culturels et ethniques différents du notre. Il n'est pas toujours aisé, au vu de ces différences, de comprendre les réactions physiques ou verbales et de les interpréter correctement. Cela entraîne parfois des malentendus qui peuvent rapidement dégénérer et faire croire, par exemple, à de la résistance de la part des personnes concernées alors qu'il n'en est peut-être rien. Dans ce contexte il nous paraît donc fondamental que les fonctionnaires concernés soient formés à l'approche multiculturelle, notamment en situation de conflit.

Nous proposons donc de modifier l'art. 20 du projet de la manière suivante :

Art. 20 Contenu

(...)

e **droits de l'homme**, droits fondamentaux, protection de la personnalité et droit de procédure

f approche multiculturelle et communication interculturelle

Art. 21 Responsabilité pour les dommages

Le règlement de cette question par la loi est à saluer. Il faudrait cependant que celle-ci désigne aussi l'autorité à laquelle il faut s'adresser en cas de dommage. Nous rappelons à ce propos notre souhait de voir créer une instance de plainte indépendante dont la compétence serait de pouvoir enquêter sur les allégations de mauvais traitements

Art 22 modification du droit en vigueur

L'art 12a, al. 1, litt. a et b instaure deux motifs nouveaux de détention (notification d'une décision et identification). Cette disposition nous semble à la fois inutile (la réglementation en vigueur actuellement qui autorise une garde à vue de 24 heures nous paraît largement suffire- et elle est de plus juridiquement inadmissible. Selon cette nouvelle réglementation une personne pourrait être soumise à une mesure de détention allant jusqu'à huit jours sans aucun contrôle judiciaire sur la légalité de cette mesure. (24 heures de garde à vue, 3 jours sur la base de l'art 12a al. 1 litt. a et b. et finalement encore quatre jours de plus en détention en vue du renvoi. **L'art 12a al. 1 litt. a et b devrait donc être supprimé.** Il n'y aurait par ailleurs aucune raison de ne pas décompter la durée de la détention basée sur l'art. 12a al. 1 litt. a et b de la durée de la détention en vue du renvoi

Nous soulignons dans notre commentaire sur l'art. 13 le manque d'obligation de toujours notifier une décision de l'autorité au mandataire éventuel des personnes concernées. La critique peut également être formulée ici puisque l'art. 12a de la LSEE proposé dans le projet ne mentionne à son al. 3 lettre b que les personnes chargées de la surveillance d'une personne retenue. Cette formation nous paraît pour le moins incongrue et nous recommandons de la remplacer par une autre plus précise et incluant expressément le ou la mandataire..

Art 12a (nouveau)

- 1 Supprimé
- 2 (...)
- 3 (...)
- 4 b avoir la possibilité d'entrer en contact **avec ses proches et son mandataire** si elle a besoin d'aide