



Bern, 2. September 2008

Entwurf einer Zwangsanwendungsverordnung. Zusammenfassender Bericht über die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens.

1. Vorbemerkungen

1.1 Gegenstand der Anhörung

Das Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) wurde am 20. März 2008 von den eidgenössischen Räten verabschiedet. Dieses Gesetz enthält verschiedene Aufträge an den Bundesrat (siehe Artikel 14, 16, 17, 26 und 29 ZAG), und einige seiner Bestimmungen bedürfen einer Präzisierung. Dies veranlasst den Bundesrat, eine entsprechende Verordnung zu erlassen.

Am 21. Mai 2008 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Anhörung zum Entwurf für eine Zwangsanwendungsverordnung eingeleitet. Dieser Entwurf wurde vom Bundesamt für Justiz in Zusammenarbeit mit einer Expertengruppe ausgearbeitet, in der drei kantonale Polizeikörpers, das Bundesamt für Polizei, die Oberzolldirektion (Rechtsdienst und Grenzwachtkorps), das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport sowie das Bundesamt für Migration mitgewirkt haben. Die Anhörung dauerte bis zum 15. August 2008.

1.2 Anhörungsadressaten

Sämtliche Kantonsregierungen und Kantonspolizeien wurden zur Stellungnahme eingeladen, ebenso die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (**KKPKS**), die Schweizerische Polizeitechnische Kommission (**SPTK**), das Schweizerische Polizei-Institut (**SPI**), das Bundesamt für Migration (**BFM**, Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug) sowie die Schweizer Sektion von Amnesty International (**Amnesty International**). Ausserdem wurde der Entwurf dem Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (**CPT**) des Europarates zur Information zugestellt.

Alle Kantone, mit Ausnahme der Kantone Genf und Wallis, haben an der Anhörung teilgenommen. Die meisten Kantonsregierungen haben die Bemerkungen ihrer Kantonspolizeien in ihre Stellungnahme einbezogen. Die Kantone Basel-Stadt und Zürich haben jedoch je zwei getrennte Stellungnahmen eingereicht. Ausser der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz haben sämtliche Anhörungsadressaten eine Stellungnahme abgegeben. Überdies hat auch der Verband Schweizerischer Polizeibeamter (**VSPB**) zum Entwurf Stellung genommen.

1.3 Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen (Art. 151 Parlamentsgesetz, ParlG)

Nach Abschluss der Beratungen über das Zwangsanwendungsgesetz haben die zuständigen Kommissionen (Staatspolitische Kommissionen des National- und Ständerates) verlangt, dass ihnen der Verordnungsentwurf zur Konsultation unterbreitet wird, wie dies in Artikel 151 ParlG vorgesehen ist. Am 21. Mai 2008 wurde ihnen daher gleichzeitig mit der Eröffnung des Anhörungsverfahrens der Verordnungsentwurf zugestellt. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat den Entwurf in ihrer Sitzung vom 17. Juni 2008 behandelt, die Staatspolitische Kommission des Nationalrates in ihrer Sitzung vom 26. Juni 2008. In Anwesenheit der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements haben die Kommissionen von dem Verordnungsentwurf Kenntnis genommen, wobei einige Bestimmungen Fragen aufgeworfen haben. Keine der beiden Kommissionen hat jedoch Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet.

2. Zusammenfassung der Stellungnahmen

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Mehrere Kantone stimmen dem gesamten Entwurf ausdrücklich zu (**AG, AR, BL, LU, NE, NW, UR, VD, ZG**). **BE** bedauert, dass es nicht in die Expertengruppe, die mit der Ausarbeitung des Verordnungsentwurfs betraut war, einbezogen worden sei, und äussert eine Reihe von Bemerkungen zu den vorgesehenen Bestimmungen. Ausserdem erachtet der Kanton eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2009 als verfrüht und schlägt vor, den Termin auf den 1. April oder den 1. Juli 2009 zu verschieben. **BE** bemängelt auch, dass der Entwurf zur künftigen Bedeutung und Geltung der Vorschriften der KKJPD vom 11. April 2002 betreffend zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg sowie der Vereinbarung der KKJPD und des EJPD vom 10. April 2003 über die Durchführung von begleiteten Rückführungen auf dem Luftweg (Aufgebotsvereinbarung) keinerlei Angaben enthalte. **BS** verweist auf die Bemerkungen des Kommandanten der Kantonspolizei. **GL** erklärt sich grundsätzlich mit dem Entwurf einverstanden, bringt jedoch zwei Bemerkungen (Art. 10 und 23) an. **JU** hat dazu nichts Besonderes zu bemerken, steht den Destabilisierungsgeräten aber weiterhin ablehnend gegenüber. **OW** hebt hervor, dass die Verordnung die Zwangsanwendung wesentlich detaillierter regle als die meisten kantonalen Polizeigesetze. Dies bringe eine hohe Rechtssicherheit, doch entstünden dadurch auch Lücken, die in der Praxis zu Unsicherheiten führen können. **SG** wünscht bei den Bestimmungen über Transporte auf dem Luftweg einen Hinweis, dass diese sinngemäss auch für Auslieferungen gelten. **SH** stimmt dem Entwurf zu, weist aber darauf hin, wie wichtig es sei, dass kantonale und bundesrechtliche Bestimmungen im betreffenden Bereich übereinstimmen. **SO** äussert sich skeptisch zum Detaillierungsgrad des Entwurfs und weist darauf hin, dass die Bundesgesetzgebung Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung und Praxis habe. Die abschliessende Aufzählung der zulässigen Zwangsmittel erschwere die Erfüllung der Polizeiaufgaben. Denn die Polizei stehe immer wieder vor neuen Situationen und brauche daher einen ausreichenden Ermessensspielraum. Die Wahrung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes biete den von der Zwangsanwendung Betroffenen genügend Schutz. **SZ** erklärt sich im Wesentlichen mit dem Entwurf einverstanden, schlägt jedoch verschiedene Änderungen vor (siehe Bemerkungen zu Art. 4, 5, 6, 7, 14 und 23). **TG** heisst den Entwurf ebenfalls gut, bringt aber zwei Vorschläge an (siehe Bemerkungen zu Art. 12 und 13). **ZH** bedauert, dass der Verordnungstext nicht besser an die Gesetzesbestimmungen angebunden sei und schlägt bei einigen Bestimmungen des Entwurfs Umformulierungen vor, um die Verknüpfung zu erhöhen (siehe Bemerkungen zu Art. 3, 6 und 7).

Das **SPI** präzisiert, dass es nur zu den Bestimmungen, welche die Ausbildung betreffen (Kap. 4 des Verordnungsentwurfs), Stellung nehme. Diese seien detailliert genug, um eine Unité de doctrine zu erreichen, und liessen gleichzeitig einen angemessenen Handlungsspielraum. **Amnesty International** findet allgemein, der Verordnungsentwurf weise einige schwerwiegende Mängel auf, die zu beheben seien, und enthalte einige Ungenauigkeiten, die korrigiert werden müssen. Es sei zu begrüßen, dass der Bundesrat seine Versprechen gehalten habe, indem er den Einsatz von Destabilisierungsgeräten bei Rückführungen auf dem Luftweg verbiete. Nach Ansicht von Amnesty International ist es wichtig, dass die Anwendung von Massnahmen, welche

die Grundrechte verletzen können, sehr streng und ganz klar geregelt wird. Deshalb sollte die Verordnung keine Ausdrücke wie «nach Möglichkeit», «wenn möglich» oder «ausnahmsweise» enthalten. Zudem hält Amnesty International daran fest, dass mit der Anwendung von Zwang verbundene Aufgaben nicht an private Sicherheitsfirmen delegiert werden dürfen. Der **VSPB** lehnt es grundsätzlich ab, dass die Armee oder Private mit Polizeiaufgaben betraut werden, und schlägt verschiedene Umformulierungen von Verordnungsbestimmungen vor.

2.2 Haupttendenzen

Allgemein gesehen stimmen alle Anhörungsteilnehmenden dem vorgelegten Entwurf zu.

Hinsichtlich der Regelungsdichte gehen die Meinungen auseinander. Einige finden den Entwurf zu detailliert und wünschen einen grösseren Ermessensspielraum für die Behörden. Andere erachten es als notwendig, die Anwendung von Zwangsmitteln sehr genau zu regeln, um den Ermessensspielraum der Behörden einzuschränken.

Zu zahlreichen Bestimmungen des Entwurfs wurden Bemerkungen angebracht, sei es zum Inhalt oder zur Form. Die inhaltlichen Einwände betreffen hauptsächlich die Bestimmungen über:

- die Voraussetzungen für den Einsatz von Destabilisierungsgeräten (Art. 9),
- die Informationen, welche den rückzuführenden Personen zu erteilen sind (Art. 19, 29),
- die persönlichen Bedürfnisse (Art. 22, 30).

In formaler Hinsicht schlagen die Teilnehmenden verschiedene Umformulierungen vor.

3 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

3.1 1. Kapitel: Gegenstand und Geltungsbereich

Gegenstand und Geltungsbereich (Art. 1)

BE begrüsst diese Bestimmung, deren Wortlaut der heutigen Praxis entspreche.

3.2 2. Kapitel: Zwangsmittel

Grundsatz (Art. 2)

BE weist darauf hin, dass die körperliche Gewalt bei den in Absatz 2 aufgelisteten Zwangsmitteln nicht berücksichtigt sei, wogegen sie in Artikel 5 des Gesetzes, der sich auf den polizeilichen Zwang bezieht, mit aufgeführt sei. **OW** schlägt vor, das Erfordernis einer Tauglichkeitsprüfung für Hilfsmittel wegzulassen. Eine solche Prüfung sei für Fesselungsmittel oder Wasserwerfer weder verhältnismässig noch erforderlich. **SO** begrüsst die Auswahl der Zwangsmittel je nach Aufgabenkategorie. **TI** stellt klar, dass mit dem Ausdruck «Polizeiorgane» nur Organe mit einem öffentlich-rechtlichen Status bezeichnet werden sollten. Wenn der Bund auch private Sicherheitsfirmen einbeziehen wolle, sei dies in Artikel 2 zu präzisieren. **VD** schlägt vor, in der französischen Version den Ausdruck «aptitude» durch «conformité» zu ersetzen.

Allgemeine polizeiliche Aufgaben (Art. 3)

ZH wünscht, dass in dieser Bestimmung auf den in Artikel 9 Absatz 2 des Gesetzes umschriebenen Grundsatz der Verhältnismässigkeit Bezug genommen werde. Eine Konkretisierung dieses Grundsatzes auf Verordnungsstufe wäre zu begrüssen, insbesondere auch was den Schutz von Minderjährigen anbelange.

Schutz von Luftfahrzeugen (Art. 4)

FR erachtet es als notwendig, dass der Bund die entsprechende Ausbildung der Freiburger Polizeibeamten, die als Flugsicherheitsbegleiter eingesetzt werden sollen, finanziell unterstützt, wenn Destabilisierungsgeräten für den Schutz von Luftfahrzeugen zugelassen werden. **SH** begrüsst die Einschränkung der an Bord von Luftfahrzeugen zugelassenen Zwangsmittel. **SG, SZ, ZH (Kantonspolizei)** und die **SPTK** verlangen, dass in der deutschen Version der Ausdruck «Schlag- und Abwehrstöcke» durch «Mehrzweckstöcke» ersetzt wird. **SG, ZH (Kantonspolizei)**

und die **SPTK** schlagen vor, den in Klammern wiederholten Ausdruck «Destabilisierungsgeräte» durch die bei der Polizei gebräuchliche Abkürzung «DSG» oder, um Verwechslungen zu vermeiden, durch den Ausdruck «DS-Geräte» zu ersetzen.

Transporte auf dem Luftweg (Art. 5)

BE vertritt die Auffassung, dass die unterschiedliche Festlegung der zulässigen Zwangsmittel in den Artikeln 4 und 5 zu Missverständnissen führe und dass die Argumentation, welche für die Zulassung von Destabilisierungsgeräten zum Schutz von Luftfahrzeugen herangezogen werde, gleichermassen für Transporte auf dem Luftweg gelte. Zusammengefasst gebe es keinen Grund, Destabilisierungsgeräte bei Lufttransporten auszuschliessen, wenn diese Waffe weder die anderen Passagiere noch die Sicherheit des Luftfahrzeugs gefährde. **ZH (Kantonspolizei)** und das **BFM** sind der Ansicht, dass der Einsatz von Destabilisierungsgeräten bis zum Abflug erlaubt sein sollte. Ausserdem sind **BE, SG, ZH (Kantonspolizei)** und das **BFM** gegen ein grundsätzliches Verbot von metallischen Fesselungsmitteln und schlagen vor, dieses Verbot zu relativieren. **SO** begrüsst das Verbot von metallischen Fesselungsmitteln ausdrücklich und verweist dabei auf die bestehenden geeigneten Alternativen.

Hilfsmittel (Art. 6)

BE kritisiert die abschliessende Auflistung der Hilfsmittel und schlägt vor, der Fachinstitution die Befugnis zu übertragen, andere Mittel zuzulassen, soweit diese mit dem Gesetz vereinbar seien. Dieselbe Befugnis solle die Fachinstitution auch in Bezug auf Waffen und Munition erhalten. **SZ, ZH (Kantonspolizei)** und die **SPTK** finden die Präzisierung, dass Diensthunde spezifisch ausgebildet sein sollten, überflüssig. **Amnesty International** verlangt, dass im Rahmen von Rückführungen auf dem Luftweg auf den Einsatz von Diensthunden ausdrücklich verzichtet wird, weil dieses Mittel in einer solchen Situation unverhältnismässig sei.

Schlag- und Abwehrstöcke (Art. 7)

Siehe zur Terminologie die Bemerkungen zu Artikel 4. **SZ** erachtet es als überflüssig, zu präzisieren, dass diese Waffen bruchstark sein und weder Kanten noch Spitzen aufweisen sollten. Diese Eigenschaften seien selbstverständlich.

Reizstoffe (Art. 8)

Keine Bemerkungen.

Destabilisierungsgeräte (Art. 9)

BE ist der Auffassung, dass Destabilisierungsgeräte zulässig sein sollten, insoweit die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibe. Ausschlaggebend sei die Verhältnismässigkeit und nicht das eingesetzte Mittel. Der Einsatz eines Schlag- oder Abwehrstocks könne schwerwiegendere Folgen haben als der Einsatz eines Destabilisierungsgeräts. **BE** regt zudem an, in den Erläuterungen die Beschreibung der Destabilisierungsgeräte zu ergänzen. **FR** erachtet es als unerlässlich, in der Verordnung den Begriff «schwere Straftat» zu präzisieren. **SH** findet die Einstufung von Destabilisierungsgeräten als Alternative zu Feuerwaffen unangemessen. Denn Destabilisierungsgeräte seien «mildere» Zwangsmittel als Feuerwaffen. Beim Einsatz jedes Zwangsmittels sei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit massgebend. Deshalb sei Artikel 9 Absatz 2 zu streichen. **ZH (Regierungsrat)** verlangt, in dieser Bestimmung sei, entsprechend der Empfehlung der **SPTK**, zu präzisieren, dass Destabilisierungsgeräte nur von erfahrenen Polizeiangehörigen eingesetzt und alle Einsätze gemeldet werden sollten. Laut **Amnesty International** müssen für den Einsatz von Destabilisierungsgeräten sehr strenge und klare Voraussetzungen gelten. So müsse in Artikel 9 ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass Destabilisierungsgeräte nur von eigens dafür ausgebildeten Polizisten eingesetzt werden dürfen.

Feuerwaffen (Art. 10)

BE, GL, SO, SG, ZH und die **SPTK** verlangen, dass der Begriff «Mehrzweckgewehre» entweder in der Verordnung oder im erläuternden Bericht präzisiert oder eventuell durch einen anderen Ausdruck ersetzt wird. **ZH (Kantonspolizei)** und die **SPTK** schlagen vor, den Ausdruck «Feuerwaffen» durch «Schusswaffen» zu ersetzen.

Unzulässige Waffen bei Rückführungen auf dem Luftweg (Art. 11)

AI und **GR** vertreten die Auffassung, dass Destabilisierungsgeräte bis zum Zeitpunkt, in dem sich die rückzuführende Person im Flugzeug befindet, zulässig sein sollten. **BS (Kantonspolizei)** spricht sich dafür aus, Destabilisierungsgeräte auch für Ausschaffungen auf dem Luftweg zuzulassen. Die Argumente, die für den Einsatz von Destabilisierungsgeräten zum Schutz von Luftfahrzeugen (Art. 4 des Entwurfs) gelten gemacht würden, seien auf die Ausschaffungen übertragbar. **SH, ZH (Regierungsrat und Kantonspolizei)**, die **SPTK** und das **SPI** weisen darauf hin, dass Artikel 11 sich mit Artikel 5 überschneide. Artikel 11 sei deshalb zu streichen und Artikel 5 eventuell zu ergänzen. **ZH (Regierungsrat)** begrüsst, dass bei Ausschaffungen auf dem Luftweg weder Feuerwaffen noch Destabilisierungsgeräte eingesetzt werden dürfen. Würden solche Waffen zugelassen, könnte dies angesichts der engen Platzverhältnisse in einem Flugzeug für die Vollzugsorgane gefährlich sein. Die **SPTK** findet ein Verbot von Destabilisierungsgeräten nur für Rückführungen mit Linienmaschinen angezeigt. **Amnesty International** begrüsst diese Bestimmung, mit welcher der Bundesrat das dem Parlament gegebene Versprechen halte, Destabilisierungsgeräte für die Rückführung ausländischer Personen zu verbieten. Amnesty International befürchtet jedoch, die vorgeschlagene Formulierung erlaube den Polizeiorganen den Einsatz von Destabilisierungsgeräten während des Transports zum Flughafen, und verlangt eine Präzisierung, dass der Einsatz von Feuerwaffen, Destabilisierungsgeräten und Diensthunden vom Transfer von der Haftanstalt bis zur Ankunft im Zielland unzulässig sei.

Munition (Art. 12)

BE ist der Ansicht, dass die Angaben zur Munition mit kontrollierter Expansionswirkung (Deformationsmunition) und zur Hilfsmunition im erläuternden Bericht korrigiert bzw. ergänzt werden sollten oder die Bestimmung zu präzisieren sei. **ZH (Kantonspolizei)** und die **SPTK** finden den Begriff «Hilfsmunition» unklar und verlangen dessen Präzisierung. **SO** schlägt vor, im Bericht zu präzisieren, dass auch Gummischrotgeschosse zur Hilfsmunition gehören. **TG** stellt klar, dass derzeit nur zwei Arten von Munition mit kontrollierter Expansionswirkung bestünden, und schlägt vor, das Wort «kontrollierter» zu streichen. **ZH (Regierungsrat und Kantonspolizei)** und die **SPTK** regen an, bei Buchstabe b zu präzisieren, «dass nur Munition zugelassen ist, die sich beim Aufprall auf den Körper deformiert, aber nicht zerlegt». Zudem wünschen sie in der Verordnung eine Ausnahmeregelung für polizeiliche Interventionseinheiten, denen die Verwendung von wirksamerer Munition erlaubt sein sollte.

Fachinstitutionen für die Prüfung der Tauglichkeit (Art. 13)

BE und **TG** verlangen, dass die der interdepartementalen Bewertungskommission gebotene Möglichkeit, die Tauglichkeitsprüfung der **SPTK** zu übertragen, präzisiert wird. **FR** vertritt die Auffassung, die **SPTK** solle direkt in die interdepartementale Bewertungskommission einbezogen werden, damit die **SPTK**, die heute bereits solche Prüfungen vornehme, ihre Erfahrungen einbringen und Stellung beziehen könne, ohne auf eine allfällige Aufgabenübertragung durch die interdepartementale Kommission warten zu müssen. Der **VSPB** ist der Ansicht, dass das **VBS** in dieser interdepartementalen Kommission nicht vertreten sein sollte, weil es mit seinem «Kombattanten-Status» die in Bezug auf Ethik und Menschenrechte erforderlichen Voraussetzungen für diesen völlig zivilen Auftrag nicht erfülle.

Beschaffung; Zuständigkeit und Koordination (Art. 14)

SZ findet diese Bestimmung unklar, insbesondere auch was die in Absatz 2 vorgesehene Koordination anbelange.

3.3 3. Kapitel: Transport von Personen, die Freiheitsbeschränkungen unterstehen

Transportauftrag (Art. 15)

Keine Bemerkungen.

Transportformular (Art. 16)

AI ist der Ansicht, die Personalien der zu transportierenden Person seien unbedingt aufzuführen.

Transportprotokoll (Art. 17)

ZH erachtet ein Protokoll als sinnvoll, wenn sich während des Transports besondere Vorkommnisse ereignet hätten. Dagegen sei nicht nachvollziehbar, dass für Transporte von über vier Stunden durchwegs ein Protokoll erstellt werden müsse, auch wenn keine besonderen Vorkommnisse vorlägen.

Transportfähigkeit (Art. 18)

BE findet die in Absatz 1 verwendete Formulierung «im Zweifelsfall» zu vage und schlägt vor, diese durch konkretere Anhaltspunkte zu ersetzen. Überdies regt **BE** die Ergänzung eines dritten Absatzes an, welcher vorsieht, dass der zu transportierenden Person ein Mundschutz angezogen werden kann, der sie am Spucken hindert. Dies lasse sich mit dem Schutz der Begleiteams begründen, die zuweilen mit solchem Verhalten konfrontiert seien. **FR** ist der Ansicht, dass im 3. Abschnitt eine Bestimmung ergänzt werden sollte, welche die Anwesenheit eines Arztes bei sämtlichen Rückführungen der Vollzugsstufe 4 vorsieht. Dies solle den Begleiteams ein Gefühl der Sicherheit geben, vor allem wenn unvorhergesehene gesundheitliche Probleme aufträten. **TI** vertritt die Auffassung, dass die Prüfung der Transportfähigkeit in jedem Fall von der Behörde, die den Transport anordnet, oder zumindest in Absprache mit dieser durchgeführt werden sollte. Werde diese Prüfung nur von den Vollzugsbehörden vorgenommen, sei zu befürchten, dass diese es unterliessen, die erforderlichen Abklärungen zu treffen. **Amnesty International** ist der Ansicht, diese Bestimmung lasse den Vollzugsorganen einen zu grossen Spielraum, und schlägt vor, dass die Transportfähigkeit von einem Arzt geprüft werde, der sich dabei auf die nach ihrer Einreise angelegte Krankengeschichte der betreffenden Person stütze.

Information (Art. 19)

BE ist der Ansicht, dass aus polizeitaktischen Gründen die Informationspflicht in begründeten Ausnahmefällen entfallen könne. Der Verzicht auf die Information sei im Transportprotokoll zu begründen. Eine solche Regelung entspreche sinngemäss derjenigen von Artikel 15 Absatz 3 der Vorschriften der KKJPD vom 11. April 2002. **SG** und **TI** beziehen sich auf den erläuternden Bericht und verlangen, dass die Verordnung ausdrücklich die Möglichkeit vorsehen sollte, summarisch zu informieren oder in Ausnahmefällen aus Gründen der Sicherheit ganz darauf zu verzichten. **Amnesty International** schlägt vor, in der Verordnung zu präzisieren, dass die Information auch den Grund des Transportes umfassen sollte und dass sie in einer für die betreffende Person verständlichen Sprache zu erteilen sei. Der **VSPB** ist der Ansicht, diese Bestimmungen müsse gestrichen werden, um unnötige Diskussionen, Probleme und Rekurse zu vermeiden.

Vorbereitung auf den Transport (Art. 20)

SG findet es zur Verringerung des Administrativaufwands sinnvoll, dass die mitgeführten Ausweise und Effekten nur einmal aufzuführen sind, entweder direkt im Transportformular oder in einem diesem beigefügten Effektenverzeichnis.

Sicherheitsmassnahmen (Art. 21)

ZH schlägt vor, in Absatz 2 zu präzisieren, die Behörde Sorge dafür, dass die zu transportierende Person weder Waffen noch andere «für sie selbst oder für Dritte» gefährliche Gegenstände mit sich führe.

Persönliche Bedürfnisse (Art. 22)

BE findet, es sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, in einigen Fällen Toilettengänge zu vermeiden und durch andere Massnahmen (z.B. Verwendung von Urinflaschen) zu ersetzen. Dementsprechend sei die Bestimmung durch den Zusatz «in der Regel» zu relativieren. **Amnesty International** verlangt, dass die üblichen Essenszeiten eingehalten werden und in der Bestimmung präzisiert wird, dass nicht nur die Dauer, sondern auch der Zeitpunkt des Transports zu berücksichtigen sei.

Fesselung (Art. 23)

BE begrüsst die offene Formulierung dieser Bestimmung. **GL** ist der Ansicht, die Vollzugsorgane müssten während des Transports regelmässig kontrollieren, dass die Fesselung keine Verletzungen verursache, damit sie nötigenfalls sogleich die erforderliche Hilfe leisten können. **SG** bemerkt in Zusammenhang mit Absatz 4 dieser Bestimmung, bei Rückführungen oder Auslieferungen auf Linienflügen könne nicht gewährleistet werden, dass gefesselte Personen vor dem Blick Dritter geschützt werden. **SG** geht davon aus, dass die in der Bestimmung verwendete Einschränkung «in der Regel» dies zum Ausdruck bringe. **SO** schlägt eine Ergänzung der aufgezählten Voraussetzungen für die Fesselung vor. **SZ** verlangt, Absatz 1 umzuformulieren und auf die Präzisierung zu verzichten, dass Fesselungsmittel «nur» in den in der Bestimmung genannten Fällen eingesetzt werden dürfen. Die **SPTK** verlangt eine Präzisierung, dass die Fesselung die Atmung nicht beeinträchtigen dürfe. **Amnesty International** verlangt eine Präzisierung, dass das Fesseln von Kindern verboten sei.

Besondere Bestimmungen für den Transport von Kindern und Frauen (Art. 24)

Amnesty International ist der Ansicht, dass diese Bestimmung den Behörden einen zu grossen Ermessensspielraum einräume. Insbesondere müsse präzisiert werden, dass das Fesseln von Kindern verboten sei und dass Frauen von Frauen begleitet werden müssen.

Transporte ohne formellen Auftrag (Art. 25)

Keine Bemerkungen.

Transportfahrzeuge (Art. 26)

Keine Bemerkungen.

Vorbereitung des Transportes (Art. 27)

BE, **ZH** und das **SPI** verlangen, dass die Ausdrücke «Equipeleiter» und «Equipeleiterin» durch die in der Praxis gebräuchlichen Ausdrücke «Teamleader» und «Teamleaderin» ersetzt werden. Diese Bemerkung gelte auch für Art. 28. **Amnesty International** wünscht eine Umformulierung der Bestimmung, die klar zum Ausdruck bringe, dass private Firmen nicht mit Rückführungen betraut werden dürfen.

Vollzugsstufen für die Rückführungen (Art. 28)

AI ist der Ansicht, in der Verordnung sei die Anzahl Personen, die die rückzuführende Person begleiten müssen, anzugeben. Auf einem Linienflug müsse die rückzuführende Person in jedem Fall begleitet werden. Die Praxis habe gezeigt, dass häufig drei Begleitpersonen erforderlich seien, um einen ordentlichen Flug zu gewährleisten. **BE** gibt an, dass bei Rückführungen der Vollzugsstufe 2 in aller Regel drei Begleitpersonen eingesetzt würden. Der in der Verordnung verwendete Einschub «in der Regel» biete die nötige Flexibilität. Die Anzahl Begleitpersonen ergebe sich jeweils aufgrund einer Risikoanalyse. **BE** weist zudem darauf hin, dass in dieser Bestimmung einmal «Personen in Zivil», einmal «Polizistinnen» und «Polizisten» genannt würden und dass die Terminologie vereinheitlicht werden sollte. **SG** verlangt, dass bei Rückführungen der Vollzugsstufe 2 ebenfalls ausser «Handfesseln» auch andere Fesselungsmittel erlaubt sein sollten. Dementsprechend sei der Ausdruck «Handfesseln» durch «Fesselungsmittel» zu ersetzen.

Vorbereitungsgespräch (Art. 29)

BE verlangt, dass Artikel 15 der Vorschriften der KKJPD vom 11. April 2002 wörtlich übernommen werden sollte. **GR** findet, es sollte nicht präzisiert werden, dass das Gespräch einige Tage vor der Abreise durchzuführen sei. Die Behörden bräuchten einen gewissen Spielraum und sollten den Gesprächstermin situationsgerecht ansetzen können, damit sich Selbstverletzungen und die Gefährdung Dritter vermeiden liessen. **SG** schlägt vor, in Absatz 3 zu ergänzen, dass die Vollzugsorgane auch dann auf das Vorbereitungsgespräch verzichten können, wenn sie Handlungen, mit denen die Rückführung verhindert werden soll, namentlich Selbstverletzungen, befürchten. **BE**, **GR**, **ZH (Kantonspolizei)** und das **SPI** machen überdies darauf aufmerksam, dass die Bestimmung, welche vorsieht, dass der Equipeleiter oder die Equipeleiterin wenn möglich an dem Gespräch teilnimmt, aus praktischen Gründen nicht sinnvoll und deshalb zu

streichen sei. **VD** weist darauf hin, dass der Verzicht auf das Vorbereitungsgespräch eher die Regel als die Ausnahme sei, weil das in Absatz 1 vorgesehene Verfahren sich gewöhnlich als schwer durchführbar oder gefährlich erweise. **Amnesty International** vertritt die Auffassung, der Equipenleiter oder die Equipenleiterin müsse bei Rückführungen der Vollzugsstufen 3 und 4 stets am Vorbereitungsgespräch teilnehmen. Es dürfe auch nicht auf das Vorbereitungsgespräch verzichtet werden, nicht einmal in Ausnahmefällen. Denn mangelnde Information könne gewalttätige Reaktionen hervorrufen, welche die Rückführung zum Scheitern bringen können. Deshalb sei Absatz 3 zu streichen.

Persönliche Bedürfnisse (Art. 30)

BE, GR, ZH (Kantonspolizei) und das **SPI** lehnen die Bestimmung ab, welche vorsieht, dass Windeln nur mit dem Einverständnis der betroffenen Person verwendet werden dürfen. Sie sprechen sich dafür aus, dass die Verwendung von Windeln in begründeten Ausnahmefällen auch gegen den Willen der betroffenen Person erlaubt sein sollte. Dabei sei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren und die Menschenwürde zu achten. Windeln sollten insbesondere Personen angezogen werden dürfen, die ihren Stuhlgang absichtlich verrichten, um ihre Ausschaffung zu vereiteln. **Amnesty International** macht geltend, der Toilettengang sei ein Grundbedürfnis, das insbesondere auch in den europäischen Strafvollzugsgrundsätzen zugestanden werde. Daher dürfe er auch in Ausnahmefällen nicht durch andere Massnahmen ersetzt werden. Amnesty International schlägt deshalb eine Umformulierung dieser Bestimmung vor.

Persönliche Effekten (Art. 31)

Amnesty International begrüsst insbesondere Absatz 2 dieser Bestimmung. Es handle sich hier um eine Massnahme, die seit langem gefordert worden sei, um rückgeführten Personen bei ihrer Ankunft im Heimatstaat einen besseren Schutz zu gewähren.

3.4 4. Kapitel: Ausbildung

Zuständigkeit und Koordination (Art. 32)

TI betont, wie wichtig es sei, die Ausbildung für den Einsatz von Zwangsmitteln zu koordinieren. Die Polizeiorgane des Bundes, der Kantone und Gemeinden seien nach den gleichen Verfahren und Grundsätzen auszubilden. Die Koordination sei umso wichtiger, als diese verschiedenen Organe an gemeinsamen Einsätzen teilnehmen müssen, weshalb es wünschenswert sei, dass sie dieselben Regeln anwenden. Der Einsatz von Zwangsmitteln, insbesondere von Feuerwaffen, erfordere den Einbezug bestimmter Automatismen. Dadurch liessen sich Unsicherheiten hinsichtlich der anzuwendenden Regeln vermeiden.

Besondere Ausbildung für Rückführungen auf dem Luftweg (Art. 33)

Amnesty International ist der Auffassung, dass das Personal, das für die Rückführungen auf dem Luftweg zuständig ist, eine einwandfreie Ausbildung erhalten müsse, und verlangt, dass die Anforderungen, welche in Artikel 6 der Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund vorgesehen sind, in der vorliegenden Verordnung übernommen werden müssen.

Förderung der Ausbildung (Art. 34)

ZH begrüsst, dass diese Frage in der Verordnung geregelt wird.

Anforderungen an die Ausbildung des Personals privater Sicherheitsdienste (Art. 35)

FR findet es undenkbar, dass in der Verordnung vorgesehene Polizeiaufgaben an private Sicherheitsdienste übertragen werden können. Dennoch sei es unerlässlich, dass in der Verordnung die für Sicherheitsfirmen und Sicherheitspersonal geltenden kantonalen Vorschriften vorbehalten blieben, welche Zulassungssysteme für die Chefs solcher Firmen wie auch für das Sicherheitspersonal vorsähen. **Amnesty International** ist allgemein gegen die Privatisierung von Sicherheitsaufgaben. Wenn jedoch das Gesetz die Zwangsanwendung an Private delegiere, sei unbedingt zu präzisieren, dass für sämtliche privaten und öffentlich-rechtlichen Beteiligten dieselben Anforderungen an die Ausbildung gelten müssen. Amnesty International schlägt vor, in

dieser Bestimmung zu ergänzen, dass die Ausbildung des Personals von privaten Sicherheitsdiensten den Vorgaben von Artikel 33 entsprechen müsse. Der **VSPB** weist darauf hin, dass das Ausbildungsniveau des Personals privater Sicherheitsdienste weit unter dem der Kantons- und Stadtpolizeien liege. Deshalb dürften Aufgaben, die mit Zwangsanwendung verbunden seien, auf keinen Fall privaten Sicherheitsdiensten übertragen werden.

3.5 5. Kapitel: Schlussbestimmungen

Änderung bisherigen Rechts (Art. 36)

Keine Bemerkungen.

Übergangsbestimmungen (Art. 37)

Keine Bemerkungen.

Evaluationsbericht über Destabilisierungsgeräte (Art. 38)

Amnesty International begrüsst diese Bestimmung, welche einem ihrer Hauptanliegen in Zusammenhang mit Destabilisierungsgeräten entgegenkomme.

Inkrafttreten (Art. 39)

Siehe die Stellungnahme von **BE** unter «Allgemeine Bemerkungen». **NE** hofft dagegen auf eine rasche Umsetzung.

Zu beachten ist, dass das Bundesamt für Justiz die Staatskanzleien und Kantonspolizeien bereits am 4. April 2008 zum vorgesehenen Datum der Inkraftsetzung, dem 1. Januar 2009, konsultiert hat. Die überwiegende Mehrheit der Kantone, die sich in dieser Konsultation geäußert haben (**GE, JU, LU, NE, OW, SH, SO, ZH**), teilten mit, das vorgesehene Datum der Inkraftsetzung biete keine Probleme. **SG** sah darin zum damaligen Zeitpunkt ebenfalls kein Problem, behielt sich jedoch vor, sich erst nach Kenntnisnahme der Ausführungsverordnung ein abschliessendes Urteil zu bilden. **BE** bekundete bereits damals Vorbehalte und schlug vor, die Inkraftsetzung auf den 1. April 2009 oder den 1. Juli 2009 zu verschieben.



Berne, le 2 septembre 2008

Projet d'ordonnance sur l'usage de la contrainte. Rapport de synthèse des résultats de la procédure d'audition.

1. Remarques liminaires

1.1 Objet de la procédure d'audition

La loi fédérale sur l'usage de la contrainte et des mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (loi sur l'usage de la contrainte, LUSC) a été adoptée par les Chambres fédérales le 20 mars 2008. La loi, qui contient divers mandats à l'intention du Conseil fédéral (voir les articles 14, 16, 17, 26 et 29 LUSC) et dont certaines dispositions doivent être précisées, nécessite l'adoption d'une ordonnance par le Conseil fédéral.

Le 21 mai 2008, le Département fédéral de justice et police a soumis à une procédure d'audition le projet d'ordonnance sur l'usage de la contrainte. Ce projet a été élaboré par l'Office fédéral de la justice en collaboration avec un groupe d'experts au sein duquel étaient représentés trois corps de police cantonaux, l'Office fédéral de la police, la Direction générale des douanes (Service juridique et Corps des garde-frontières, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports ainsi que l'Office des migrations. La procédure d'audition a pris fin le 15 août 2008.

1.2 Participants à la procédure d'audition

Tous les gouvernements cantonaux et toutes les polices cantonales ont été invités à se prononcer. Ont en outre été invités à se prononcer, la Conférence des commandants des polices cantonales suisses (**CCPCS**), la Commission technique des polices suisses (**CTPS**), l'Institut suisse de police (**ISP**), l'Office fédéral des migrations (**ODM**, Comité d'experts « Retour et exécution des renvois ») ainsi qu'Amnesty International, Section suisse (**Amnesty International**). En outre, le projet a été adressé pour information au Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe (**CPT**).

Tous les cantons, à l'exception des cantons de Genève et du Valais, ont pris part à la procédure d'audition. La plupart des gouvernements cantonaux ont inclus les remarques de leurs polices cantonales à leur prise de position. Les cantons de Bâle-Ville et de Zürich ont adressé deux prises de position distinctes. A l'exception de la Conférence des commandants des polices cantonales suisses, tous les autres destinataires de la procédure d'audition ont adressé une prise de position. En outre, la Fédération suisse des Fonctionnaires de Police (**FSFP**) a également pris position sur le projet.

1.3 Consultation des commissions parlementaires compétentes (art. 151 de la loi sur le Parlement, LParl)

A l'issue des débats relatifs à la loi sur l'usage de la contrainte, les commissions compétentes (Commissions des Institutions politiques du Conseil des Etats et du Conseil national) ont demandé à être consultées sur le projet d'ordonnance, comme le prévoit l'art. 151 LParl. Le projet d'ordonnance leur a ainsi été transmis le 21 mai 2008, simultanément à l'ouverture de la procédure d'audition. La Commission des Institutions politiques du Conseil des Etats a traité le projet lors de sa séance du 17 juin 2008. La Commission des Institutions politiques du Conseil national a quant à elle traité le projet lors de sa séance du 26 juin 2008. En présence de la Cheffe du Département de Justice et Police, les commissions ont pris connaissance du projet d'ordonnance dont certaines dispositions ont suscité des questions. Aucune des deux commissions n'a cependant transmis de recommandation au Conseil fédéral.

2. Résumé des positions exprimées

2.1 Remarques générales

Plusieurs cantons approuvent expressément le projet dans son intégralité (**AG, AR, BL, LU, NE, NW, UR, VD, ZG**). **BE** regrette de ne pas avoir été associé au groupe d'experts chargé d'élaborer le projet d'ordonnance et formule de nombreuses remarques sur les dispositions prévues. En outre, il estime qu'une mise en vigueur au 1^{er} janvier 2009 est prématurée et propose de la différer au 1^{er} avril ou au 1^{er} juillet 2009. Enfin, **BE** déplore que le projet ne se prononce pas sur le sort des directives du 11 avril 2002 de la CCDJP relatives aux rapatriements sous contrainte par voie aérienne ainsi que sur le sort de l'Accord du 10 avril 2003 entre la CCDJP et le DFJP sur le déroulement des rapatriements effectués sous escorte et par voie aérienne. **BS** renvoie aux remarques du commandant de la police cantonale. **GL** est en principe d'accord avec le projet sous réserve de deux remarques (art. 10 et 23). **JU** communique que le projet n'appelle pas de remarques particulières, mais que le canton reste opposé aux dispositifs incapacitants. **OW** relève que l'ordonnance règle l'usage de la contrainte de manière plus détaillée que la plupart des lois cantonales de police ; cette manière de faire améliore la sécurité juridique, mais génère inévitablement des lacunes qui peuvent provoquer des incertitudes pour les autorités d'exécution. **SG** souhaite que la réglementation précise que les dispositions applicables aux transports par voie aérienne sont également applicables par analogie aux extraditions. **SH** approuve le projet, mais rend attentif à l'importance de l'harmonisation des dispositions cantonales et fédérales en la matière. **SO** fait part de son scepticisme sur le degré de détail du projet et met en exergue l'impact que la législation fédérale en la matière aura sur les législations et pratiques cantonales. **SO** relève également que l'énumération exhaustive des moyens de contrainte autorisés ne simplifie pas les tâches de la police ; cette dernière doit régulièrement faire face à de nouvelles situations et devrait ainsi bénéficier d'un pouvoir d'appréciation suffisant. Selon **SO**, l'application du principe de la proportionnalité offre des garanties suffisantes aux personnes à l'encontre desquelles la contrainte policière peut être exercée. **SZ** est pour l'essentiel d'accord avec le projet, mais propose différentes modifications (voir remarques ad. art. 4, 5, 6, 7, 14, 23). **TG** approuve également le projet sous réserve de deux propositions (voir remarques ad art. 12 et 13). **ZH** déplore que le lien entre les dispositions de la loi et les dispositions de l'ordonnance ne soit pas mieux établi et propose des reformulations de diverses dispositions du projet pour y remédier (voir remarques ad. art. 3, 6 et 7).

L'**ISP** précise que sa prise de position ne concerne que les dispositions relatives à la formation (chapitre 4 du projet d'ordonnance) et relève que ces dernières sont suffisamment précises pour atteindre une « unité de doctrine », tout en laissant la souplesse nécessaire. **Amnesty International** estime d'une manière générale que le projet d'ordonnance comporte quelques manques graves qui doivent être comblés et quelques imprécisions qui doivent être corrigées. Amnesty International salue le fait que le Conseil fédéral ait tenu ses promesses en interdisant l'usage de dispositifs incapacitants dans le cadre de rapatriements par voie aérienne. Selon Amnesty International, il est important que la mise en œuvre de mesures susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux soit réglée de manière très stricte et très précise. Dès lors, l'ordonnance ne

devrait pas comporter des expressions du type « si possible » ou « à titre exceptionnel ». Amnesty International rappelle enfin son opposition de principe à ce que des tâches liées à l'usage de la contrainte soient déléguées à des entreprises privées. La **FSFP** signale son opposition de principe à ce que l'armée ou des privés soient chargés de tâches de police et propose diverses reformulations des dispositions de l'ordonnance.

2.2 Tendances principales

De manière générale, tous les participants à la procédure d'audition approuvent le projet proposé.

S'agissant de la densité normative, les opinions exprimées sont différenciées. D'aucuns relèvent le caractère trop détaillé du projet et souhaitent que les autorités bénéficient d'un plus grand pouvoir d'appréciation. D'autres relèvent la nécessité de régler de manière très précise l'usage de moyens de contrainte de manière à limiter le pouvoir d'appréciation des autorités.

De nombreuses dispositions du projet font l'objet de remarques ponctuelles, sur le fond ou sur la forme. Sur le fond, les principales réserves portent sur les dispositions relatives :

- aux conditions d'usage des dispositifs incapacitants (art. 9),
- à l'information à fournir aux personnes à rapatrier (art. 19, 29),
- aux besoins personnels (art. 22, 30).

Sur la forme, les participants font diverses propositions de reformulation.

3. Remarques article par article

3.1 Chapitre 1 : Objet et champ d'application

Objet et champ d'application (art. 1)

BE salue cette disposition dont la teneur correspond à la pratique actuelle.

3.2 Chapitre 2 : Moyens de contrainte

Principe (art. 2)

BE relève que la force physique ne fait pas partie de la liste de moyens de contrainte figurant à l'al. 2 alors que l'art. 5 de la loi, relatif à la contrainte policière, mentionne également la force physique. **OW** propose de supprimer la nécessité d'un examen d'aptitude pour les moyens auxiliaires. Selon **OW**, un tel examen n'est ni proportionnel ni nécessaire pour des liens ou des canons à eau. **SO** salue la sélection des moyens en fonction des diverses catégories de tâches. **TI** fait valoir que l'expression « organes de police » doit être réservée aux organes ayant un statut de droit public. Si la Confédération veut aussi y inclure les entreprises privées de sécurité, l'art. 2 doit le préciser. **VD** propose de remplacer le terme « aptitude » par celui de « conformité ».

Tâches générales de police (art. 3)

ZH souhaiterait que cette disposition rappelle le principe de la proportionnalité figurant à l'art. 9, al. 2 de la loi. Selon **ZH**, le principe de la proportionnalité mériterait d'être concrétisé au niveau de l'ordonnance, en particulier s'agissant de la protection de mineurs.

Protection des aéronefs (art. 4)

FR note que si les dispositifs incapacitants sont autorisés pour la protection des aéronefs, la Confédération devra soutenir financièrement la formation y relative des agents de la police fribourgeoise engagés comme gardes de sûreté à bord des avions. **SH** salue la limitation des moyens de contrainte admis à bord des aéronefs. **SG, SZ, ZH (Police cantonale)** et la **CTPS** demandent que, dans la version allemande, les termes « Schlag- und Abwehrstöcke » soient remplacés par le terme « Mehrzweckstöcke ». **SG, ZH (Police cantonale)** et la **CTPS** demandent que l'on remplace l'expression « Destabilisierungsgeräte » par l'abréviation « DSG », utilisée par la police ou, pour éviter toute confusion, par l'expression « DS-Geräte ».

Transport par voie aérienne (art. 5)

BE est d'avis que la différence de moyens admis découlant des articles 4 et 5 éveille des malentendus et que l'argumentation à l'appui de l'admission des dispositifs incapacitants dans le cadre de la protection des aéronefs doit également s'appliquer aux transports par voie aérienne. En résumé, il n'y a pas de raison d'exclure les dispositifs incapacitants dans le cadre des transports aériens si cette arme ne met en péril ni les autres passagers ni la sécurité de l'aéronef. **ZH (police cantonale)** et **l'ODM** sont d'avis que l'usage de dispositifs incapacitants devrait être admis jusqu'au décollage. Par ailleurs, **BE, SG, ZH (Police cantonale)** et **l'ODM** s'opposent à l'interdiction de principe des liens métalliques et proposent de relativiser cette interdiction. **SO** salue l'interdiction expresse de liens métalliques en soulignant qu'il existe suffisamment d'alternatives à disposition.

Moyens auxiliaires (art. 6)

BE critique le fait que la liste des moyens auxiliaires soit exhaustive et propose de déléguer à l'institution spéciale la compétence d'autoriser d'autres moyens, pour autant que ces derniers soient conformes à la loi. L'institution spéciale devrait également avoir cette compétence en matière d'armes et de munitions. **SZ, ZH (Police cantonale)** et **la CTPS** sont d'avis qu'il est superflu de préciser que les chiens de service doivent être spécialement dressés. **Amnesty International** demande que l'on renonce expressément à l'usage de chiens de service dans les cas de rapatriements par voie aérienne en relevant que ce moyen est disproportionné dans ce type de situation.

Matraques et bâtons de défense (art. 7)

S'agissant de la terminologie, voir les remarques mentionnées à l'art. 4. **SZ** est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de préciser que ces instruments doivent être incassables et ne présenter ni d'arrêtes ni de pointes, puisque ces caractéristiques vont de soi.

Substances irritantes (art. 8)

Pas de remarques

Dispositifs incapacitants (art. 9)

BE est d'avis que, sous réserve du respect du principe de la proportionnalité, les dispositifs incapacitants doivent être autorisés. Ce qui est déterminant c'est en premier lieu le respect du principe de la proportionnalité et non pas le moyen utilisé. L'usage d'une matraque ou d'un bâton de défense peuvent avoir des conséquences plus graves que celui d'un dispositif incapacitant. **BE** mentionne également que les explications du rapport s'agissant des dispositifs incapacitants devraient être complétées. **FR** est d'avis que l'ordonnance devrait impérativement préciser la notion d'« infraction grave ». **SH** relève qu'il n'est pas judicieux de présenter le dispositif incapacitant comme alternative à l'arme à feu. Dans la gradation des moyens, le dispositif incapacitant se situe avant l'arme à feu. L'usage de chaque moyen de contrainte doit respecter le principe de la proportionnalité. C'est pourquoi l'art. 9, al. 2 doit être biffé. **ZH (Conseil d'Etat)** demande que, conformément aux recommandations de la CTPS, cette disposition précise que les dispositifs incapacitants ne peuvent être utilisés que par des policiers expérimentés et que chaque utilisation doit faire l'objet d'un rapport. Selon **Amnesty International**, l'usage de dispositifs incapacitants doit être soumis à des conditions très strictes et précises. L'art. 9 devrait ainsi mentionner expressément que les dispositifs incapacitants ne peuvent être utilisés que par des policiers spécialement formés à ce type d'arme.

Armes à feu (art. 10)

BE, GL, SO, SG, ZH et **la CTPS** demandent que la notion d'« armes polyvalentes » soit précisée soit dans l'ordonnance soit dans le rapport explicatif, ou éventuellement remplacée par un autre terme. **ZH (Police cantonale)** et **la CTPS** demandent que l'expression « Feuerwaffen » soit remplacée par l'expression « Schusswaffen ».

Armes non admises lors de rapatriements par voie aérienne (art. 11)

AI et **GR** sont d'avis que les dispositifs incapacitants doivent être admis jusqu'à ce que les personnes à rapatrier se trouvent dans l'avion. **BS (police cantonale)** est d'avis que les dispositifs incapacitants devraient également être admis pour les rapatriements par voie aérienne. Les arguments à l'appui de l'usage des dispositifs incapacitants pour la protection des aéronefs (art. 4 du projet) sont transposables aux rapatriements. **SH, ZH (Conseil d'Etat et police cantonale)**, la **CTPS** et l'**ISP** sont d'avis que l'art. 11 fait double emploi avec l'art. 5. L'art. 11 devrait ainsi être biffé et l'art. 5 pourrait éventuellement être complété. **ZH (Conseil d'Etat)** salue le fait que tant les armes à feu que les dispositifs incapacitants soient interdits pour les rapatriements par voie aérienne. Si de telles armes étaient admises, elles seraient, compte tenu de l'exiguïté de la cabine d'un avion, dangereuses pour les organes d'exécution. La **CTPS** estime que l'interdiction des dispositifs incapacitants ne se justifie que si le rapatriement a lieu sur un vol de ligne. **Amnesty International** salue cette disposition par laquelle le Conseil fédéral tient la promesse faite au parlement d'interdire les dispositifs incapacitants lors des rapatriements d'étrangers. Amnesty International craint toutefois que la formulation proposée ne permette aux organes de police d'utiliser les dispositifs incapacitants pendant le transport vers l'aéroport et demande que l'on précise que l'utilisation d'armes à feu, de dispositifs incapacitants et de chiens de service est exclue dès le transfert depuis le lieu de détention jusqu'à l'arrivée dans le pays de destination.

Munition (art. 12)

BE estime que le rapport explicatif devrait être corrigé ou complété, en particulier s'agissant des projectiles à expansion contrôlée et les projectiles d'appoint, ou la disposition précisée. **ZH (police cantonale)** et la **CTPS** trouvent peu claire la notion de « projectiles d'appoint » et demandent qu'elle soit précisée. **SO** souhaiterait que le rapport précise que les projectiles d'appoint comprennent également les balles en caoutchouc. **TG** relève qu'il n'existe pour l'instant que deux modèles de projectiles à expansion contrôlée et propose que l'on biffe le qualificatif « contrôlée ». **ZH (Conseil d'Etat et police cantonale)** et la **CTPS** souhaitent que l'on précise sous lit. b que *seuls sont admis les projectiles qui se déforment, mais ne se fragmentent pas*. Ils demandent également que l'ordonnance prévoie une réglementation d'exception pour les unités d'intervention spéciales qui pourraient disposer de projectiles plus performants.

Institutions spéciales chargées de l'aptitude au service (art. 13)

BE et **TG** estiment que la possibilité pour le groupe interdépartemental de déléguer l'examen d'aptitude à la CTPS doit être précisée. **FR** est d'avis que la CTPS doit être directement intégrée au groupe interdépartemental de manière à ce que cette commission, qui effectue déjà ce type d'examen puisse faire valoir son expérience et se prononcer sans devoir attendre une délégation hypothétique du groupe interdépartemental. **FSFP** est d'avis que le DDPS ne doit pas être représenté dans cette commission dans la mesure où son statut « de combattant » ne lui permet pas de remplir les conditions nécessaires (en particulier éthique et respect des droits de l'homme) pour l'exécution de ce mandat strictement civil.

Achat ; compétence et coordination (art. 14)

SZ est d'avis que cette disposition est peu claire, en particulier s'agissant de la coordination prévue par l'al. 2.

3.3 Chapitre 3 : Transport de personnes soumises à une mesure restreignant leur liberté

Mandat de transport (art. 15)

Pas de remarques

Formulaire de transport (art. 16)

AI relève que les données relatives à la personne transportée doivent absolument être mentionnées.

Procès-verbal de transport (art. 17)

ZH trouve légitime qu'un procès-verbal soit exigé lorsque la durée du transport excède 4 heures ou que des incidents se sont produits lors du transport. Par contre, il ne comprend pas l'obligation de dresser un procès-verbal pour les transports de plus de 4 heures qui ne donnent lieu à aucun incident.

Aptitude au transport (art. 18)

BE est d'avis que la formulation de la deuxième phrase de l'al. 1 « en cas de doute » est trop vague et doit être remplacée par une formulation plus concrète indiquant les éléments qui fondent le doute. En outre, **BE** propose l'adjonction d'un troisième alinéa prévoyant que les personnes à transporter pourront être munies d'une protection buccale destinée à les empêcher de cracher. Cette obligation serait motivée par la nécessité de protéger les équipes d'escorte qui sont parfois confrontées à ce type de comportement. **FR** est d'avis qu'une disposition devrait être ajoutée dans la section 3, prévoyant une présence médicale systématique pour les rapatriements de niveau 4. L'objectif de cette présence médicale est de sécuriser l'équipe d'escorte, en particulier en cas de survenance de problèmes de santé imprévus. **TI** est d'avis que l'examen de l'aptitude au transport doit en tous les cas être effectué par l'autorité qui ordonne le transport ou au moins d'entente avec elle. Il craint que si cet examen est effectué uniquement par les autorités d'exécution, ces dernières n'omettent de procéder aux vérifications nécessaires. **Amnesty International** est d'avis que cette disposition laisse une trop grande latitude aux organes d'exécution. Elle propose que l'aptitude au transport soit vérifiée par un médecin sur la base du dossier médical de la personne tel qu'établi depuis son arrivée en Suisse.

Information (art. 19)

BE est d'avis que, pour des raisons de tactique policière, le devoir d'information peut, à titre exceptionnel et pour des motifs justifiés, être supprimé. Les raisons doivent être mentionnées dans le procès-verbal de transport. Une telle réglementation résulte actuellement de l'art. 15 al. 3 des directives de la CCDJP du 11 avril 2002. **SG** et **TI** se réfèrent au rapport explicatif et demandent que l'ordonnance prévoie expressément la possibilité de fournir une information sommaire ou d'y renoncer à titre exceptionnel pour des raisons de sécurité. **Amnesty International** demande que l'ordonnance précise que l'information doit également porter sur le motif du transport et être donnée dans une langue compréhensible pour la personne concernée. **FSFP** est d'avis que cette disposition doit être biffée afin d'éviter d'inutiles discussions, problèmes et recours.

Préparation au transport (art. 20)

SG est d'avis que, pour limiter le travail administratif, les documents et effets emportés doivent pouvoir figurer soit directement sur le formulaire de transport, soit sur une liste annexée au formulaire de transport.

Mesures de sécurité (art. 21)

ZH demande que l'on précise le texte de l'alinéa 2 en mentionnant que l'autorité veille à ce que la personne à transporter ne transporte sur elle ni armes ni objets dangereux, *pour elle ou pour des tiers*.

Besoins personnels (art. 22)

BE est d'avis que dans certains cas, la possibilité de se rendre aux toilettes doit pouvoir être supprimée et remplacée par d'autres moyens (par exemple récipient spécial). La disposition doit ainsi être relativisée par l'expression « en règle générale ». **Amnesty International** demande que les horaires normaux des repas soient respectés et que la disposition précise qu'il ne faut pas uniquement prendre en compte la durée du transport, mais également le moment auquel il survient.

Usage de liens (art. 23)

BE salue la formulation ouverte de cette disposition. **GL** est d'avis que les organes d'exécution doivent vérifier régulièrement pendant le transport que la personne ne présente pas de lésions dues aux liens afin de pouvoir, le cas échéant, fournir l'assistance nécessaire. En relation avec l'al. 4 de cette disposition, **SG** note que lorsque des rapatriements ou des extraditions ont lieu sur un vol de ligne, il ne peut pas être garanti que les personnes à l'encontre desquelles il est

fait usage de liens soient transportées à l'abri du regard de tiers. SG part de l'idée que ce type de situation est pris en compte par l'expression « en règle générale » figurant dans le texte de cette disposition. **SO** demande que l'on complète la liste des motifs justifiant l'usage de liens. **SZ** demande que l'on reformule l'al. 1 et que l'on renonce à préciser que les liens ne peuvent être utilisés « que » dans les cas mentionnés dans cette disposition (*dans la version d, SZ demande de supprimer le « nur »*). La **CTPS** demande que l'on précise que l'usage de liens ne doit pas entraver les voies respiratoires. **Amnesty International** demande que le texte précise que l'usage de liens est interdit à l'encontre des enfants.

Dispositions particulières pour le transport des enfants et des femmes (art. 24)

Amnesty International est d'avis que cette disposition laisse une trop grande marge d'appréciation aux autorités. La disposition devrait notamment préciser que l'usage de liens est interdit à l'encontre des enfants et que les femmes doivent être escortées par des femmes.

Transport sans mandat formel (art. 25)

Pas de remarques

Véhicules servant au transport (art. 26)

Pas de remarques

Préparation du transport (art. 27)

BE, ZH et l'ISP demandent que l'on remplace l'expression « chef d'équipe » par celle de « teamleader », couramment utilisée dans la pratique. Cette remarque s'applique également à l'art. 28. **Amnesty International** souhaite que la formulation de la disposition soit modifiée de manière à exclure que des entreprises privées puissent être chargées d'effectuer des rapatriements.

Niveaux d'exécution des rapatriements (art. 28)

AI est d'avis que l'ordonnance doit mentionner le nombre de personnes qui doivent accompagner la personne à rapatrier. Sur un vol de ligne, la personne à rapatrier devrait dans tous les cas être accompagnée. La pratique a démontré que, souvent, trois accompagnants sont nécessaires pour garantir que le vol se déroule normalement. **BE** signale que, pour les rapatriements de niveau 2, il prévoit, en général, trois accompagnants. L'expression « en principe » figurant dans l'ordonnance donne la souplesse nécessaire. En définitive, le nombre d'accompagnants doit être fixé sur la base d'une analyse concrète des risques. **BE** note encore que cette disposition parle tantôt de personnes en civil et tantôt d'agents de police ; la terminologie devrait être unifiée. **SG** demande que, lors des rapatriements de niveau 2, on puisse également utiliser d'autres liens que les menottes ; l'expression « menottes » devrait ainsi être remplacée par celle de « liens ».

Entretien préparatoire (art. 29)

BE demande que le texte de cette disposition reprenne textuellement l'art. 15 des directives de la CCDJP du 11 avril 2002. **GR** est d'avis que la disposition ne devrait pas préciser que l'entretien doit avoir lieu quelques jours avant le départ ; les autorités doivent avoir une marge d'appréciation et fixer ce délai de cas en cas pour pouvoir, le cas échéant, prévenir le risque d'automutilation ou des dangers pour des tiers. **SG** est d'avis que l'al. 3 doit être complété par la mention que les organes d'exécution peuvent également renoncer à l'entretien préparatoire si elles craignent des actes pouvant compromettre le rapatriement, en particulier des actes d'automutilation. En outre, **BE, GR, ZH (police cantonale)** et **l'ISP** rendent attentif au fait que la disposition prévoyant que le chef d'équipe participe si possible à l'entretien n'est pas praticable et doit ainsi être biffée. En effet, un rapatriement concerne souvent plusieurs cantons et le chef d'équipe ne peut pas faire une tournée de ces derniers. **VD** souligne que le fait de renoncer à l'entretien préparatoire constitue plutôt la règle que l'exception, dans la mesure où la procédure prévue par l'alinéa 1 se révèle à l'usage difficilement praticable, sinon dangereuse. **Amnesty International** estime que le chef d'équipe doit systématiquement participer à l'entretien en cas de rapatriements de niveaux 3 ou 4. Par ailleurs, selon Amnesty International, il est faux de renoncer à l'entretien préparatoire, même à titre exceptionnel. Le manque d'information peut faire

naître des réactions violentes qui peuvent faire échouer le rapatriement ; pour cette raison, l'al. 3 devrait être supprimé.

Besoins personnels (art. 30)

BE, GR, ZH (Police cantonale) et l'**ISP** s'opposent à la disposition prévoyant que l'utilisation de langes est subordonnée au consentement de la personne concernée. Ils proposent que l'utilisation de langes soit, à titre exceptionnel et pour des motifs justifiés, autorisée même en l'absence de consentement de la personne concernée. La mesure doit respecter le principe de la proportionnalité et respecter la dignité de la personne. En particulier, l'usage de langes devrait être possible à l'encontre de personnes qui défèquent intentionnellement dans le but de compromettre leur rapatriement. **Amnesty International** fait valoir que l'accès aux toilettes est une exigence de base prévue en particulier par les règles pénitentiaires européennes et ne saurait, même à titre exceptionnel, être remplacé par d'autres moyens. Amnesty International propose donc une reformulation de cette disposition.

Effets personnels (art. 31)

Amnesty International salue particulièrement l'alinéa 2 de cette disposition. Il s'agit d'une mesure qui était réclamée depuis longtemps pour assurer une meilleure protection des personnes rapatriées lors de leur arrivée dans leur pays d'origine.

3.4 Chapitre 4 : Formation

Compétence et coordination (art. 32)

TI souligne l'importance de la coordination de la formation s'agissant de l'usage des moyens de contrainte. Les organes de police de la Confédération, des cantons et des communes devraient être formés selon des procédures et des principes identiques. La coordination est d'autant plus importante que ces divers organes sont appelés à faire des interventions communes et qu'il serait ainsi souhaitable qu'ils appliquent les mêmes règles. L'usage de moyens de contrainte, en particulier les armes à feu, se base sur l'intégration d'automatismes. Cela ne laisse pas de place pour d'éventuelles incertitudes sur les règles à appliquer.

Formation particulière pour les rapatriements par voie aérienne (art. 33)

Amnesty International est d'avis que la formation du personnel chargé des rapatriements par voie aérienne doit être irréprochable et demande que les exigences prévues par l'art. 6 de l'ordonnance sur l'engagement d'entreprises privées de sécurité par la Confédération soient reprises dans la présente ordonnance.

Soutien à la formation (art. 34)

ZH salue le fait que l'ordonnance règle cette question.

Formation du personnel des entreprises de sécurité privées (art. 35)

FR est d'avis qu'il n'est pas concevable que des missions de police prévues dans l'ordonnance puissent être confiées à des entreprises de sécurité privées. **FR** juge néanmoins indispensable de réserver, dans le projet d'ordonnance, les règles cantonales applicables aux entreprises et aux agents de sécurité qui prévoient des systèmes d'autorisation applicables aux chefs d'entreprise et aux agents de sécurité. **Amnesty International** s'oppose, de manière générale, à la privatisation des tâches de sécurité. Néanmoins, dès lors que la loi prévoit de déléguer des tâches de contrainte à des privés, il est indispensable de préciser que tous les intervenants, privés ou publics, doivent être soumis aux mêmes exigences de formation. Amnesty International propose de compléter cette disposition par la mention que la formation du personnel des entreprises privées doit respecter les conditions de l'art. 33. **FSFP** relève que le niveau de la formation du personnel des entreprises de sécurité privées est très inférieur à celui des policiers cantonaux et communaux. Pour cette raison, en aucun cas des tâches impliquant l'usage de la contrainte ne doivent être déléguées à des entreprises privées.

3.5 Chapitre 5 : Dispositions finales

Modification du droit en vigueur (art. 36)

Pas de remarques

Dispositions transitoires (art. 37)

Pas de remarques

Rapport sur l'évaluation des dispositifs incapacitants (art. 38)

Amnesty International salue cette disposition qui répond à un des points centraux de ses préoccupations relatives aux dispositifs incapacitants.

Entrée en vigueur (art. 39)

Voir la position de **BE** dans la rubrique « remarques générales ». **NE** espère par contre une mise en œuvre rapide.

A noter que la date prévue pour la mise en vigueur, soit le 1^{er} janvier 2009, avait déjà fait l'objet d'une consultation auprès des chancelleries et des polices cantonales le 4 avril 2008 par l'Office fédéral de la justice. La grande majorité des cantons ayant répondu à la consultation (**GE, JU, LU, NE, OW, SH, SO, ZH**) ont exprimé l'avis que la date de mise en vigueur prévue ne poserait pas de problème. **SG** était d'avis que la date prévue ne posait a priori pas de problème, mais réservait sa position en attendant d'avoir pris connaissance de l'ordonnance d'exécution. **BE** exprimait déjà ses réserves et demandait que l'on envisage de différer la mise en vigueur au 1^{er} avril 2009 ou au 1^{er} juillet 2009.