

Date de dépôt : 22 septembre 2008

Rapport

de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi de MM. Olivier Jornot et Christian Luscher modifiant la loi sur la police (LPol) (F 1 05) (Pour renforcer les libertés et restaurer la sécurité publique)

Rapport de majorité de M^{me} Nathalie Fontanet (page 1)

Rapport de première minorité de M^{me} Véronique Pürro (page 34)

Rapport de seconde minorité de M^{me} Mathilde Captyn (page 36)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Nathalie Fontanet

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission judiciaire et de la police a examiné le projet de loi de MM. Olivier Jornot et Christian Luscher modifiant la loi sur la police (LpoL) (F 1 05) (*Pour renforcer les libertés et restaurer la sécurité publique*) au cours des séances des 8, 15 et 29 mai et 5 juin 2008, sous la présidence de M. Olivier Jornot. Elle a bénéficié de l'appui de M. Bernard Dupont, secrétaire adjoint au Département des institutions, de M. Fabien Waelti, directeur des affaires juridiques de la chancellerie, et de M^{me} Hana Sultan Warner, secrétaire adjointe au Département des institutions. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Rémy Asper que la rapporteure remercie pour la qualité de son travail.

1. Présentation du projet de loi par l'un des auteurs

L'auteur indique que le projet de loi 10121 est fondé sur le modèle des mesures d'éloignement appliqué à Berne depuis dix ans et récemment approuvé par le peuple zurichois. Il vise à donner à la police la compétence d'interdire l'accès à un périmètre donné pour trois mois au plus aux personnes qui troublent ou menacent l'ordre ou la sécurité publics, ou qui empêchent l'accès au domaine public. Sont notamment visées les bandes violentes et les trafiquants – vendeurs ou acheteurs – de stupéfiants.

Il précise que lors de l'adoption de ces mesures dans le canton de Zurich, un référendum a été accepté, ce qui n'a pas empêché le projet de loi contenant ces mesures d'être plébiscité par 74,93 % des voix lors de la votation. Suite à l'introduction de ces mesures dans le canton de Berne plusieurs recours au Tribunal fédéral ont été déposés, ce qui a permis à ce dernier de confirmer que ces mesures étaient conformes à la Constitution.

Aujourd'hui, seules des mesures d'éloignement dans le domaine du droit des étrangers (mesures de contrainte) peuvent être adoptées par la police. Elle ne dispose pas de base légale lui permettant de prononcer de telles mesures dans d'autres situations.

Il ajoute qu'un recours au Tribunal administratif est ouvert contre les mesures prévues par le projet et que la modification de la loi pénale genevoise (art. 1A) prévue par le projet n'a plus d'utilité, la possibilité de prélever des sûretés garantissant le paiement de l'amende, ayant déjà été adoptée dans le cadre du projet de loi sur la mendicité et pouvant s'appliquer pour toutes les infractions pénales cantonales.

Pour répondre à la question d'une députée (S), l'auteur précise que trois mois est la durée maximal de la mesure et que le Tribunal administratif pourra très bien réduire cette durée s'il l'estime disproportionnée.

Aux questions d'un député (PDC), l'auteur précise que la notion d'atteinte à l'ordre ou à la sécurité publics est reprise de la loi bernoise et que seules les manifestations non autorisées peuvent tomber sous le coup de ce projet de loi. Il ajoute qu'il est possible de prévoir que la mesure d'éloignement ne soit prise que par des officiers.

A un député (L) qui s'interroge sur la différence entre les mesures d'éloignement prévues dans le projet de loi et celles qui existent déjà, l'auteur répond que la différence réside dans le destinataire et que les mesures de contrainte existantes ne peuvent être appliquées qu'à des étrangers.

Un député (S) relève l'importance de la liberté comme corollaire de la sécurité. Une autre députée (S) s'inquiète des conséquences que pourraient avoir les mesures d'éloignement sur la liberté individuelle notamment en cas

de rassemblement de personnes. Elle a également des doutes sur la mise en œuvre de telles mesures.

A la question d'un député (Ve) sur l'articulation de l'article 22D du projet relatif à la compétence des ASM, l'auteur répond qu'il n'a pas été prévu d'harmoniser ce texte avec le projet de loi sur les ASM.

Pour répondre aux questions d'un député (MCG) sur l'article 1A, l'auteur du projet rappelle que cette disposition n'a plus lieu d'être car elle a déjà été adoptée dans le cadre du projet de loi sur la mendicité.

A un commissaire (S) qui s'interroge sur les moyens nécessaires à la mise en œuvre du projet de loi, l'auteur répond qu'il s'agit uniquement d'élargir la palette actuelle et non de mettre en place des brigades spéciales à cet effet.

Enfin, le président du département exprime ses inquiétudes sur le projet de loi notamment sur les notions juridiques qu'il estime extrêmement floues et dont l'application pourrait s'avérer liberticide. Il craint également que la compétence de prononcer ces mesures soit donnée à chaque agent.

2. Auditions

Audition de M. Christian Cudré-Mauroux, commandant de la gendarmerie

M. Cudré-Mauroux explique que la police dispose aujourd'hui des outils pour agir en matière de manifestations. Mais il reconnaît qu'en ce qui concerne les moyens d'éloigner une personne d'un périmètre, il existe des problèmes en matière de stupéfiants. Il relève que dans ce cadre, la mesure pourrait s'avérer intéressante.

Il ajoute qu'aujourd'hui, les notifications verbales des gendarmes, par exemple en matière de LCR, sont variablement respectées. Il trouverait bon, dans ce domaine, de pouvoir contraindre les personnes à quitter le périmètre.

Il précise également que les questions de stupéfiants débordent du champ d'activité des ASM.

A la question d'un député (PDC), sur l'opportunité que les décisions des ASM en matière d'éloignement soit subordonnées à un avis de la police, M. Cudré-Mauroux répond qu'un tuilage serait effectivement possible. Il s'interroge cependant sur le respect du principe d'immédiateté dans une telle situation.

Pour répondre aux différentes questions d'une députée (S), M. Cudré-Mauroux indique que les mesures de la LEtr (exclusions de zones) sont efficaces et qu'elles incitent toute une population à ne pas récidiver. Il précise que la loi sur la mendicité est appliquée et qu'un groupe d'agents Ville/Etat a

bien été créé. Il ajoute qu'un fléchissement du phénomène a pu être constaté mais qu'il faudra du temps pour pouvoir procéder à une évaluation fiable.

A la question d'une députée (S) qui estime que la police intervient déjà en matière de trouble à l'ordre public et ne voit pas l'apport de l'article 22A du projet, M. Cudré-Mauroux répond que l'intervention de la police peut parfois s'avérer insuffisante, les personnes visées défiant son autorité et ne respectant pas les injonctions. Il précise que cela donne souvent lieu à des bagarres et peut aboutir à des solutions disproportionnées. Il ajoute que dans ce contexte, il pourrait être intéressant de pouvoir indiquer aux personnes concernées qu'en cas de refus d'obtempérer de leur part, la police dispose d'un moyen pour les y contraindre.

Pour répondre aux autres questions de la même députée (S), M. Cudré-Mauroux indique que les mesures envisagées par le projet s'inscrivent dans une perspective de proximité et que de ce fait cela ne prendrait pas beaucoup de temps supplémentaire et ne devrait donc pas surcharger la police. Il précise par ailleurs que le fait d'astreindre un gendarme à remplir un document lorsqu'il prononce une telle mesure permettra une vraie traçabilité de celle-ci et serait bénéfique à toutes les parties.

A la question d'un député (L), M. Cudré-Mauroux répond qu'une mesure brève comme par exemple en matière de circulation pourrait être notifiée oralement et ne nécessiterait pas la décision d'un officier. Dans des cas plus importants comme une interdiction prolongée pour éviter des affrontements de bandes de jeunes la décision devrait émaner d'un officier. Il précise qu'il trouve le système intéressant.

Aux questions d'un député (R), M. Cudré-Mauroux indique que les ASM n'ont aujourd'hui pas la formation ni les compétences nécessaires pour intervenir en matière de stupéfiants. Si un ASM constate une infraction de ce type, il doit appeler les gendarmes. En revanche, il serait bon que les ASM puisse prononcer ces mesures dans d'autres situations. Enfin, il explique qu'en matière de circulation routière, lorsqu'une personne est contrôlée en dessous de 0,8%, il est possible de l'empêcher de continuer sa route pendant quatre heures. Une fiche est alors remplie pour formaliser la mesure. Il ajoute qu'une amende ne permet pas d'éloigner une personne.

Aux questions d'un député (S), M. Cudré-Mauroux répond que le contrôle du respect des mesures d'éloignement serait le même qu'en matière de stupéfiants concernant les étrangers. Il ajoute qu'aujourd'hui il n'est pas possible de forcer une personne à exécuter une décision sauf si elle se montre violente.

Pour répondre à un député (Ve), M. Cudré-Mauroux indique que 20 à 30% de l'activité d'une patrouille de nuit consiste à faire respecter la tranquillité publique. Une patrouille est spécialement affectée à la Vieille-Ville et aux Pâquis ; ce type d'intervention constitue la base de l'action des policiers. Il est donc important de trouver un outil permettant aux policiers de voir leurs décisions respectées.

Audition de MM. Pierre-Yves Aubert, président de Première ligne et Christophe Mina, directeur de Première ligne

M. Aubert indique que Première ligne travaille sous mandat dans le domaine de la prévention. Il rappelle les quatre piliers que sont la prévention, la réduction des risques et l'aide à la survie, la thérapie et la réinsertion et enfin la répression et le contrôle. Les quatre piliers impliquent une action concertée et toutes les approches sont d'égale importance. La consommation de drogue impliquant des problèmes d'insécurité, il est important que les approches de santé et de sécurité soient concertées.

M. Mani précise que Première ligne accueille toute personne consommatrice quel que soit son statut. Il indique que l'association ne s'exprimera pas sur la question du rétablissement de l'ordre public ou des mendiants, mais il lui paraît important que les questions de maintien de l'ordre public soient également prises en compte en matière de stupéfiants. A cet égard, l'association ne s'émeut pas des mesures envisagées par le projet de loi. En outre, M. Mani insiste sur le fait que les buts sécuritaires ne permettront pas à eux seuls de régler les problèmes de la drogue. Il lui semble que le projet de loi pose le problème de la place des usagers dans la société.

Il relève que les problèmes d'interdictions de zones pourraient poser des problèmes en termes de santé publique en ne permettant plus l'accès au local d'injections. Mais il précise que dans le cadre des mesures d'éloignement pour les étrangers, la police gère la question de manière très intelligente.

Il confirme que de nombreux Genevois achètent des stupéfiants. Il s'inquiète du sort réservé à une personne qui achèterait des stupéfiants dans le même quartier que celui où elle travaille et qui pourrait du coup se voir interdire l'accès à la zone de son lieu de travail. Il souligne que suite à l'assainissement du périmètre de la gare, le problème s'est reporté dans d'autres quartiers.

Enfin, M. Mani précise qu'une personne dépendante de drogues ne sera pas dissuadée de retourner sur les lieux où elle peut se procurer ses produits par la menace d'une amende.

A la question d'une députée (S), M. Mani répond qu'avec ce projet, le risque de clandestiniser davantage la consommation de drogue existe et que

cela pourrait dissuader des personnes de parler de leurs problèmes et du coup poser des problèmes en termes de prévention. Il précise qu'il admet la nécessité de garantir la sécurité dans les quartiers et que les citoyens doivent pouvoir vivre en paix. Il rappelle que l'association a réalisé un gros travail dans le quartier des Grottes, en collaboration avec la police, les voisins et les consommateurs. Il estime que la collaboration des consommateurs est un élément indispensable. Si ce projet devait être accepté, M. Mani souhaiterait que les institutions sociales et de santé soient associées lors de sa mise en œuvre.

A la question d'un député (Rad), M. Mani répond que toutes les personnes ont pu avoir accès au local d'injections pour des traitements liés au sevrage ou destinés à améliorer leur situation. Des dérogations n'ont pas été accordées mais les mesures sont appliquées largement. Il précise que la limite entre dealer et consommateur est parfois floue et que tous les consommateurs peuvent être impliqués dans de petits trafics.

Un député (L) se demande si les interdictions de zone qui peuvent engendrer un transfert des activités dans d'autres lieux n'ont pas un effet destabilisateur pouvant faire renoncer à certains de venir à Genève. M. Mani répond qu'un démantèlement serait possible au niveau des trafiquants mais que pour les personnes dépendantes, de telles mesures pourraient avoir des effets néfastes susceptibles de les précariser encore plus en les incitant à la prostitution ou au vol. Il relève que rendre l'accès aux produits plus difficile n'est pas une garantie de sécurité. Il craint des effets inverses si ces mesures étaient appliquées de façon trop drastique.

A la question d'un député (R), M. Mani répond que l'attractivité du quai 9 est importante pour les consommateurs français installés à Genève ou frontaliers. Il précise que des contacts ont lieu une fois par mois avec un collaborateur du lieu d'accueil à Annemasse. Il ajoute que les consommateurs ne viennent pas à Genève pour les structures de type Quai 9 mais parce qu'ils y trouvent de la drogue.

3. Débats de la commission

A la demande des députés qui auraient souhaité entendre les représentants des cantons de Berne et Zurich dont le projet de loi 10121 s'inspire, le président précise qu'à Zurich le texte n'est pas encore appliqué. La commission décide donc finalement d'interroger par écrit les autorités du Canton de Berne sur l'application de la loi et ses effets.

Le commandant de la police a répondu par écrit aux différentes questions posées (cf. annexe 1). Ainsi, il précise que l'article 29, lettre B, Lpol est en

vigueur depuis le 1^{er} janvier 1998 dans le canton de Berne. Il ajoute que cet article revêt une grande importance dans le travail de la police au quotidien. Il se réfère à l'ATF 132 I 49 et confirme que le Tribunal fédéral a jugé que la durée de trois mois pour une telle mesure n'était pas contraire à la constitution. Cet arrêt est remis à la commission (cf. annexe 2) ainsi que l'extrait du journal du Grand Conseil bernois relatif à l'adoption de l'article 29 de la Lpol (cf. annexe 3).

Le débat d'entrée en matière proprement dit s'engage.

Malgré ces informations et les auditions, les Socialistes ne sont pas enthousiasmés par ce projet. Ils estiment qu'il va trop loin et que son application pourrait s'avérer arbitraire. Ils relèvent qu'il n'est pas possible pour les ASM d'assumer les missions telles que prévues par le projet. Ils estiment également qu'il n'est pas admissible que les mesures de courte durée ne fassent pas l'objet de décisions formelles et que des dérives sont possibles. Ils ajoutent que l'insécurité à Genève est non avérée, que les lois sont suffisantes et que la police est correctement équipée. Ils refuseront donc l'entrée en matière.

Les Libéraux sont favorables à l'entrée en matière. Ils relèvent que les mesures similaires applicables aux étrangers portent leurs fruits. Ils rappellent que le commandant de la gendarmerie a d'ailleurs estimé lors de son audition que ces mesures seraient utiles. Ils évoquent également le fait qu'à Zurich 75% des votants ont accepté la loi sur le même sujet. Ils insistent cependant sur le fait qu'il sera nécessaire d'effectuer des aménagements pour que ces mesures ne puissent être prises que par un officier.

Les Verts n'ont pas été convaincus par les explications du commandant de la gendarmerie. Ils craignent l'effet de transfert vers d'autres zones et estiment que le projet de loi n'est pas en mesure d'apporter une solution durable. Ils refuseront l'entrée en matière.

Le député du Mouvement citoyens genevois estime que des interdictions de zones portant sur des endroits précis permettent de régler des problèmes. Il précise cependant qu'il reviendra sur la question de la signification verbale de la mesure. Il votera l'entrée en matière.

Les Démocrates-Chrétiens voteront l'entrée en matière. Ils estiment cependant que le projet va trop loin en matière de compétence pour les ASM et y reviendront. Même s'ils relèvent que le projet n'est pas idéal et qu'il peut avoir des effets de transfert, ils estiment qu'il est préférable de le soutenir que de laisser la population dans la peur et favoriser ainsi la création de police privée. Ils s'inquiètent également de la notion de rassemblement qui leur paraît trop large et qui peut donner lieu à des dérapages dans son application.

Ils rappellent qu'ils souhaitent que seuls les officiers soient compétents pour prononcer la mesure écrite.

Les députés de l'Union démocratique du centre estiment que le projet de loi est bon sur le principe et qu'il permettra d'assurer la tranquillité même s'il n'est pas parfait. Ils ajoutent qu'ils déposeront des amendements pour préciser certaines notions. Ils voteront l'entrée en matière.

M. Moutinot précise être opposé au projet et s'inquiéter de la tendance à restreindre toujours plus les libertés. Il estime que de nombreuses dispositions existantes sont à même de répondre aux comportements visés. Il craint des dérives et ajoute qu'il s'agit d'une loi anti-jeunes.

Le président de la commission rappelle la réponse du département à une motion radicale sur le sujet et le fait que le Conseil d'Etat y avait indiqué que le système fonctionnait.

Au vu des différentes positions prises par les partis, le président de la commission, auteur du projet de loi, entend préciser différents points. Il rappelle que la police bernoise dotée de cet instrument estime capital de pouvoir interdire certain accès. Il rappelle que selon M. Cudré-Mauroux, beaucoup de personnes se défient de l'autorité. Il ajoute que dans le cadre de la nouvelle réforme de la justice, même les actes matériels pourront faire l'objet d'un recours. Pour les amendements, il indique qu'il est effectivement judicieux de supprimer du projet de loi la compétence des ASM qui pourra être traitée directement dans le projet de loi sur les ASM. Il ajoute qu'il proposera un amendement pour que la décision écrite provienne d'un supérieur hiérarchique afin d'assurer une uniformité dans les critères d'applications de la mesure. Enfin, il envisage un 3^e amendement permettant d'appliquer la mesure aux comportements individuels.

Le président met aux voix l'entrée en matière sur le projet de loi 10121, laquelle est acceptée par 10 oui (1 MCG, 3 L, 2 UDC, 2 R, 2 PDC) et 4 non (1 Ve, 3 S).

4. Examen de détail

Art. 22 A

Cet article concerne les motifs.

Le président, auteur du projet, indique qu'il déposera un amendement aux lettres a et b afin de tenir compte des remarques du commandant de la gendarmerie et de permettre d'appliquer ces mesures dans le cadre de

comportements individuels. Cet amendement rapprochera le projet de loi du texte zurichois.

M. Moutinot indique que le problème fondamental de ce projet est l'article 22A. Il proposera donc un amendement visant à le supprimer.

Un député (UDC) estime que le projet de loi pourrait s'avérer excessif et qu'il convient de prévoir une liste exemplative des infractions susceptibles de motiver une mesure d'éloignement. Il présentera un amendement à la lettre a dans ce sens.

Sur ces amendements, le président indique que le principe même du projet de loi est de laisser une marge de manœuvre à l'autorité. Il rappelle que le Tribunal administratif est pointilleux concernant les mesures d'interdiction et qu'une définition large paraît claire dans l'optique de l'ordre public. Il ajoute que la police et les tribunaux connaissent bien ces notions et que de prévoir une liste entraverait le travail des forces de l'ordre.

M. Moutinot précise que l'amendement de l'UDC va dans le bon sens en donnant un cadre plus strict à l'action policière.

Le président met aux voix l'amendement proposé par le député (UDC):

Art. 22A, lettre a

« elle participe à un rassemblement de personnes qui porte atteinte à l'ordre ou à la sécurité publics, notamment : comportement violent, harcèlement, entrave délibérée de la circulation, état d'ébriété, menaces; »

L'amendement est refusé par 10 voix contre (1 MCG, 3 L, 2 R, 2 PDC, 2 Ve) et 5 voix pour (2 UDC, 3 S).

Le président met aux voix l'amendement proposé par M. Moutinot:

Suppression de l'article 22A

L'amendement est refusé par 8 voix contre (1 MCG, 1 UDC, 3 L, 2 R, 1 PDC) 5 voix pour (3 S, 2 Ve) et 1 abstention (1 UDC).

Le président met aux voix l'amendement proposé par les auteurs du projet de loi:

Art. 22A lettres a et b

- «a) elle-même ou un rassemblement de personnes auquel elle participe menace l'ordre ou la sécurité publics;
- b) elle-même ou un rassemblement de personnes auquel elle participe importune sérieusement des tiers ou empêche sans motif l'usage normal du domaine public; »

L'amendement est adopté par 9 voix pour (1 MCG, 1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) 5 voix contre (3 S, 2 Ve) et 1 abstention (1 UDC).

Le président met aux voix l'article 22A ainsi amendé

L'article 22A ainsi amendé est adopté dans son ensemble par 10 voix pour (1 MCG, 1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC), 5 voix contre (3 S, 2 Ve) et 1 abstention (1 UDC).

Art. 22B

Cet article concerne la décision.

Un député (MCG) propose un amendement à l'article 22B al. 1. Il estime qu'il n'est pas judicieux que les mesures soient uniquement notifiées verbalement et qu'il convient de laisser des traces.

M. Moutinot remarque que le travail de la police doit être simplifié et que l'amendement tend à le compliquer alors que les mesures proposées tendent à être efficaces. Il précise que les mesures d'éloignement dont la durée dépasse vingt-quatre heures doivent être notifiées par écrit mais qu'en dessous d'une telle durée la forme écrite causerait un travail administratif excessif.

Le président ajoute que les auteurs du projet n'ont pas souhaité formaliser la trace écrite pour toutes les mesures, jugeant ses effets trop lourds et estimant qu'il appartiendra à la police d'évaluer les besoins d'une telle trace.

Un député (PDC) propose un amendement à l'alinéa 3 pour que seul un officier de police puisse prononcer la décision écrite.

Un député (L) souhaiterait s'assurer que les mesures respectent le principe de proportionnalité. Il rappelle notamment la nécessité de prévoir des exceptions pour les utilisateurs du Quai 9 afin qu'ils puissent y avoir accès même si une mesure a été prononcée à leur encontre. Le président rappelle que les représentants de Première ligne ont confirmé qu'aucun utilisateur n'avait jamais été empêché d'accéder au local et que le principe de proportionnalité fait partie des principes généraux du droit. Ainsi, une mesure prononcée sur le lieu de travail ou portant atteinte à la santé dans ce contexte ne résisterait pas à un recours. M. Moutinot confirme ces propos. Une députée (Ve) reste ennuyée que le projet ne prévoie pas d'exception et que l'article 22A soit si large. Elle souhaiterait que les motifs de cet article puissent être précisés dans la loi ou dans le rapport car elle voit une incohérence entre le but large du projet et les buts des auteurs qui lui apparaissent plus restreints. Le président précise que les auteurs admettent les exceptions pour les deux exemples précédemment évoqués. Il ajoute que cela

ne signifie pas pour autant que les auteurs visent un nombre de comportements restreints.

Le président met aux voix l'amendement proposé par le député (MCG):

Art. 22B, al. 1

« La police peut immédiatement signifier par écrit une mesure d'éloignement valable 24 heures et conduire la personne hors du lieu ou du périmètre concerné. »

L'amendement est refusé par 9 voix contre (2 UDC, 3 L, 2 Rad, 2 PDC), 1 voix pour (1 MCG) et 5 abstentions (3 S, 2 Ve).

Le président met aux voix l'amendement proposé par le député (PDC):

Art. 22B, al. 3, phrase 1

« La décision écrite, prononcée par un officier de police, doit mentionner: »

L'amendement est accepté par 10 voix pour (1 MCG, 2 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R) et 5 abstentions (3 S, 2 Ve).

Le président met aux voix l'article 22B ainsi amendé:

L'article 22B ainsi amendé est adopté dans son ensemble par 10 voix pour (1 MCG, 2 UDC, 3 L, 2 R, 2, PDC) et 5 voix contre (3 S, 2 Ve).

Art 22C

Cet article concerne l'effet suspensif des mesures.

Le président met aux voix l'article 22C

L'article 22C est adopté par 10 voix pour (1 MCG, 2 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) et 5 voix contre (3 S, 2 Ve).

Art. 22D

Cet article concerne la compétence des agents municipaux. Un amendement pour la suppression de cette disposition est déposé. Il fait suite à des remarques de chacun des groupes pendant les travaux.

Le président met aux voix la suppression de l'article 22D

L'article 22D est biffé par 10 voix pour (1 MCG, 2 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) et 5 abstentions (3 S, 2 Ve).

Art 2

Cet article concerne les modifications à une autre loi, plus précisément la loi pénale genevoise pour le paiement immédiat des amendes et sûretés.

Dès la présentation du projet de loi, l'auteur a précisé que cet article devait être supprimé car le paiement immédiat des amendes et sûretés avait déjà été adopté dans le cadre de la loi sur la mendicité.

Le président met au vote la suppression de l'article 2

L'article 2 est biffé par 12 voix pour (1 MCG, 2 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 2 Ve) et 3 abstentions (3 S).

Article 2 nouveau

Un député PDC propose un nouvel article 2. Il vise à modifier l'article 114A, al. 1 du code de procédure pénale pour permettre de soumettre également les articles du présent projet de loi à la plainte au procureur général. Le député PDC précise que le code de procédure pénale prévoit la possibilité de se plaindre au procureur général contre les actes matériels de la police. Il convient donc d'ajouter les dispositions du présent projet de loi à l'article 114A, al. 1 CPP.

Le président met au voix le nouvel article 2

Nouvel article 2

« Le code de procédure pénale (CPP) (E 4 20), du 29 septembre 1977, est modifié comme suit:

Art. 114A, al. 1, let. b (nouvelle teneur)

«b)une intervention de la police fondée sur les articles 16 à 22B de la loi sur la police, du 26 octobre 1957, »

Le nouvel article 2 est adopté par 12 voix pour (1 MCG, 2 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 2 Ve) et 3 abstentions (3 S).

Article 3 souligné

Cette disposition concerne l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Le président met aux voix l'article 3

L'article 3 est adopté par 10 voix pour (1 MCG, 2 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) et 5 voix contre (3 S, 2 Ve).

Le président met aux le projet de loi 10121 dans son ensemble.

Le projet de loi 10121 dans son ensemble est adopté par 10 voix pour (3 MCG, 2 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) et 5 voix contre (3 S, 2 Ve).

5. Conclusion

La majorité de la commission est très satisfaite de l'approbation de ce projet de loi qui vise à rendre le domaine public à la population et à répondre à la crainte fondée que ressentent de nombreuses personnes à se déplacer en certains lieux, même de jour.

Il permettra de donner à la police la base légale nécessaire pour répondre au problème d'insécurité sur le domaine public que constituent notamment le commerce prohibé de biens tels que les stupéfiants, la mendicité et les rassemblements de gens empêchant l'usage normal du domaine public ou menaçant l'ordre ou la sécurité publics.

Au bénéfice des explications qui précèdent, la majorité de la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter le projet de loi 10121 tel qu'issu de ses travaux.

Annexes:

- 1) *Courrier du commandant de la police du canton de Berne.*
- 2) *ATF 132 I 49.*
- 3) *Extraits du journal du Grand Conseil bernois relatif à l'adoption de l'article 29 Lpol.*

Projet de loi (10121)

modifiant la loi sur la police (LPol) (F 1 05) (Pour renforcer les libertés et restaurer la sécurité publique)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article 1

La loi sur la police (LPol), du 26 octobre 1957, est modifiée comme suit :

Chapitre IVA Mesures d'éloignement (nouveau)

Art. 22A Motifs (nouveau)

La police peut éloigner une personne d'un lieu ou d'un périmètre déterminé, si :

- a) elle-même ou un rassemblement de personnes auquel elle participe menace l'ordre ou la sécurité publics ;
- b) elle-même ou un rassemblement de personnes auquel elle participe importune sérieusement des tiers ou empêche sans motif l'usage normal du domaine public ;
- c) elle se livre à la mendicité ;
- d) elle participe à des transactions portant sur des biens dont le commerce est prohibé, notamment des stupéfiants.

Art. 22B Décision (nouveau)

¹ La police peut signifier verbalement une mesure d'éloignement valable 24 heures et conduire la personne hors du lieu ou du périmètre concerné.

² Lorsque les circonstances le justifient, notamment parce que la personne a violé une mesure d'éloignement signifiée verbalement, la police peut la conduire dans un poste ou un bureau de police pour lui notifier une décision écrite.

³ La décision écrite, prononcée par un officier de police, doit mentionner :

- a) la durée de la mesure d'éloignement, qui ne peut excéder 3 mois ;
- b) la désignation exacte du lieu ou du périmètre interdit ;
- c) une description sommaire du comportement justifiant la décision ;
- d) le fait que la décision est signifiée sous la menace des peines de l'article 292 du code pénal suisse ;
- e) l'indication selon laquelle la décision peut, dans les 30 jours, faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif ;
- f) l'indication selon laquelle la décision est toutefois exécutoire nonobstant recours.

Art. 22C Effet suspensif (nouveau)

La décision écrite est immédiatement exécutoire nonobstant recours. L'article 66, alinéa 2, de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, est réservé.

Article 2 Modification à une autre loi

Le code de procédure pénale (CPP) (E 4 20), du 29 septembre 1977, est modifié comme suit :

Art. 114A, al. 1. let. b (nouvelle teneur)

- b) une intervention de la police fondée sur les articles 16 à 22B de la loi sur la police, du 26 octobre 1957,

Article 3 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Polizeikommando

Commandement
de la policePolizei- und
Militärdirektion
des Kantons BernDirection de la police
et des affaires militaires
du canton de BerneWaisenhausplatz 32
Case postale 7571
3001 Berne
Téléphone 031 634 40 11
Téléfax 031 634 40 39

GRAND CONSEIL	
Exposé le: 28 mai 08	Visa: RP
Président	Députés (100)
Commissaires	Bureau
Secrétariat	Archives
Commission: Judiciaire	
Procès-verbaux:	
Copie à:	
Bureau: remis en regard	

Commission Judiciaire et de la Police
Madame Maria Anna Hutter
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

Le rempl. du commandant

pzba

Berne, le 23 mai 2008

PL 10121 modifiant la loi sur la police (LPol)

Madame,

Par la présente, je me réfère à votre lettre du 20 mai écoulé concernant l'objet cité en marge. La notion de renvoi signifie que la police peut renvoyer temporairement des personnes d'un lieu, ou leur en interdire l'accès. Cette seconde mesure suit la première ou est ordonnée de manière indépendante. L'interdiction d'accès et le renvoi, lorsqu'ils s'imposent au cours d'une intervention, constituent une action de fait, et ne font pas l'objet d'une décision formelle. Si l'interdiction d'accès doit être maintenue dans la durée, alors on la notifie par écrit à la personne concernée.

Je puis répondre de la manière suivante à vos questions:

1. L'article 29 lit. b LPol est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1998.
2. Avec l'article 29 lit. b LPol, la police dispose d'un instrument significatif pour accomplir sa mission. L'article revêt une grande importance dans le travail policier au quotidien. Lorsque la police constate par exemple qu'un groupe de personnes nuit à la sécurité et à l'ordre publics, il est capital qu'elle puisse interdire certains accès à des membres de ce groupe sans qu'il faille démontrer un délit concret. Voir extraits du Journal du Grand Conseil.
3. Aucune statistique exacte n'a été faite. Dans la ville de Berne, plusieurs centaines de renvois ont été prononcés annuellement (2001/2002: 700, ensuite en diminution continue, 2006 plus qu'environ 300).
4. De manière générale, il ne peut être fait aucune déclaration quant à la durée de l'interdiction d'accès, étant donné que les circonstances concrètes déterminent la durée de la mesure en question et qu'il y a lieu en particulier de tenir compte du principe de proportionnalité.
5. Oui, le Tribunal fédéral a confirmé la durée de 3 mois (132 I 49).

Tout en espérant avoir pu vous être utile, je vous prie d'agréer, Madame, mes salutations distinguées.

Le remplaçant du commandant

P. Baumgartner

SWISSLEX

I^e Cour de droit public. - A. et consorts c. commune de Berne, Préfecture du district de Berne et Tribunal administratif du canton de Berne; 25 janvier 2006 (1P.579/2005); ATF 132 I 49 .

LIBERTÉ DE RÉUNION, LIBERTÉ PERSONNELLE, DIGNITÉ HUMAINE, NON-DISCRIMINATION.

Décision signifiée par la police de la ville de Berne à plusieurs personnes, leur imposant de se tenir éloignées pendant trois mois du secteur de la gare, en application de la Loi cantonale sur la police; recours des intéressés, rejeté par le Tribunal administratif cantonal; recours de droit public (OJ) rejeté par le TF.

Art. 7, 8, 10, 22 et 36Cst.

Base légale en droit cantonal pour des mesures temporaires d'expulsion et d'éloignement, destinées à préserver l'ordre et la sécurité publics (c. 2).

Le destinataire d'une telle décision de la police ne peut pas invoquer, comme principe constitutionnel indépendant, la garantie de la dignité humaine (art. 7Cst.). Il peut se prévaloir de la liberté de réunion, de la liberté personnelle, de l'interdiction de discrimination et de la prohibition de l'arbitraire (c. 5).

Examen, dans le cas particulier, des conditions pour la restriction de droits fondamentaux; admission du caractère suffisamment précis de la norme légale (c. 6), reconnaissance de l'intérêt public et de la proportionnalité des décisions d'expulsion et d'éloignement (c. 7). Absence de violation de l'interdiction de discrimination (c. 8).

Tribunal Fédéral

**** JDT 2007 I page 382 ****

Le 28 novembre 2003, la police municipale de la ville de Berne a appréhendé et contrôlé douze personnes lors d'une action coordonnée menée dans le hall de la gare de Berne. Le même jour, la police municipale a rendu une décision à l'encontre de chacune des douze personnes. Cette décision, fondée sur l'art. 29 let. b de la Loi cantonale bernoise sur la police (LPol), statue ce qui suit:

"Les personnes susmentionnées ont l'interdiction de demeurer en groupe sur le lieu désigné (périmètre A), tout en consommant de l'alcool. L'interdiction vaut pour une durée de trois mois dès la date de la décision."

La décision se réfère au périmètre A, qui couvre ces divers lieux du centre de la ville de Berne: le hall de la gare, les quais, tous les escaliers, la gare du réseau régional, la place de la gare, la ruelle Milchgässli, des parties du Bollwerk, l'église Heiliggeistkirche, la gare principale des bus et des trams, le Loebegge, le Burgerspital, la place Bubenbergr, la Bogenschützenstrasse, la Schanzenpost y compris le parking de courte durée, le passage souterrain de la place Bubenbergr, le parking de la terrasse (parking de courte durée), l'arrêt des bus postaux, et des parties de la Schanzenstrasse.

Le 6 décembre 2003, une nouvelle personne a été appréhendée et contrôlée dans le hall de la gare. La police de Berne lui a notifié la même interdiction. Ces décisions ont été déférées en vain devant la Direction de la sécurité publique de la ville de Berne (actuellement: Direction pour la sécurité, l'environnement et l'énergie) et devant le préfet du district de Berne. Les recourants ont ensuite saisi le Tribunal administratif du canton de Berne; par décision incidente du 14 mars 2005, la juge unique a refusé de mettre les recourants au bénéfice de

ils auraient appartenu à un rassemblement, ni

**** JDT 2007 I page 384 ****

qu'ils avaient consommé des quantités importantes d'alcool, ni s'ils étaient responsables d'avoir laissé traîner des déchets ou des bouteilles, ni encore jusqu'à quel point ils auraient causé du bruit (au-delà du niveau sonore généralement élevé dans le passage sous-voie d'une gare).

Dans ses décisions du 28 novembre 2003 et du 6 décembre 2003, la police municipale a décrit les faits comme suit:

"Suite à une action coordonnée dans le hall de la gare, la personne susmentionnée a été appréhendée avec douze autres personnes qui se trouvaient là. Le groupe s'était réuni vers les anciennes fondations et les personnes le composant avaient pour la plupart consommé beaucoup d'alcool. Il en résulta un désordre conséquent, avec des déchets et des bouteilles d'alcool vides de toute sorte. Avant notre arrivée, il y avait en outre beaucoup de bruit et de nombreux passants s'offusquaient du comportement du groupe."

"Suite à un contrôle d'identité vers les anciennes fondations du hall de la gare, M. est arrivé une canette de bière à la main avec six autres personnes (alcooliques). Puisque plusieurs personnes s'offusquaient de la beuverie et des nombreux déchets (bouteilles, ordures), M. a été sorti du périmètre et amené au poste de la gare afin de le contrôler et de dresser un constat. Il portait 5 fr. 15 d'argent liquide, mais aucune pièce d'identité. Relâché après le contrôle."

Dans la décision attaquée, le Tribunal administratif a exposé en détail pourquoi il a retenu que les éléments de l'état de fait justifiaient l'application de l'art. 29 al. 1^{er} let. b LPol. Il a estimé qu'il n'était pas vraiment possible de contester certaines circonstances, comme la participation à un attroupement. Il a en particulier retenu au sujet des recourants 1 à 12, en se basant sur les rapports de police, qu'ils se tenaient ensemble près des anciennes fondations et qu'ils formaient ainsi un attroupement, qu'ils avaient pour la plupart consommé de grandes quantités d'alcool, que de nombreux déchets et bouteilles vides de tout genre traînaient incontestablement par terre, ce qui créa un grand désordre. Il a également retenu qu'il régnait un vrai vacarme et enfin que de nombreux passants s'étaient plaints du comportement des recourants. S'agissant du recourant 13, le Tribunal administratif a constaté, conformément au rapport de police, que plusieurs personnes avaient désapprouvé la beuverie et les nombreux immondices qui en résultaient.

Pour prendre des décisions dans un cas concret, les membres du corps de police doivent exposer l'état de fait de façon suffisante; l'art. 29 let. b LPol est en effet formulé de façon ouverte et pose plusieurs conditions relatives à l'état de fait. C'est ce qu'a exposé le Tribunal administratif (BVR/ JAB 2005 p. 97, c. 7.4). Sur cette base,

**** JDT 2007 I page 385 ****

le Tribunal administratif établit l'état de fait sur lequel se fonde sa décision. Dans la décision attaquée, le tribunal a abordé les griefs des recourants à l'encontre des constatations de fait, et expliqué pour chacun d'eux quels éléments de l'état de fait il considérait comme établis. On peut d'emblée exclure un déni de justice formel ou une violation du droit d'être entendu. Les recourants n'abordent pas de plus près la motivation du Tribunal administratif et n'exposent pas de façon substantielle jusqu'à quel point l'état de fait devrait être considéré comme arbitraire (art. 90 al. 1^{er} let. b OJ); ils se limitent à mettre en doute, sans détails ou de manière appellatoire, les constatations de fait du Tribunal administratif. Le recours doit être rejeté sur ce point, dans la mesure où il est recevable.

En conséquence, s'agissant de l'examen de la constitutionnalité des décisions de renvoi et d'éloignement, on peut se baser sur l'état de fait fixé par le Tribunal administratif en tenant compte des éléments cités ci-dessus - qui ne diffèrent pas essentiellement s'agissant des recourants 1 à 12 et du recourant 13.

4. Les recourants font valoir dans leur recours que l'art. 29 let. b LPol en tant que tel d'une part, et son application au cas d'espèce d'autre part, violent la Constitution.

L'inconstitutionnalité de la disposition cantonale en cause peut être soulevée dans un recours de droit public formé contre une décision concrète (contrôle préjudiciel ou accessoire des normes). Dans ce contexte, le TF vérifie la constitutionnalité de la norme attaquée non pas en général dans l'optique de toutes les hypothèses envisageables mais seulement à l'aune du cas d'espèce; il n'est pas possible d'enter en matière sur le recours tant que les recourants critiquent abstraitement l'art. 29 let. b LPol. Si la violation de la Constitution apparaît fondée, le TF n'annule pas la disposition contestée en tant que telle, mais seulement la décision concrète qui en résulte (ATF 131 I 313 c. 2.2; ATF 128 I 102 c. 3; ATF 124 I 289 c. 2, JdT 1999 I 801 ; ATF 114 Ia 50 c. 2a, JdT 1989 IV 78).

5. Les recourants invoquent plusieurs droits constitutionnels de rang fédéral ou cantonal. En premier lieu, il faut examiner si et dans quelle mesure ces droits fondamentaux s'appliquent concurremment au cas d'espèce. A ce titre, il faut partir de l'interdiction qui fait l'objet du recours, conformément à la procédure lors d'un contrôle préjudiciel des normes: les recourants se sont vu interdire pendant trois mois de "se rassembler en groupe" dans le périmètre de la gare "tout en consommant de l'alcool" (voir l'état de fait ci-dessus).

**** JDT 2007 I page 386 ****

5.1 Selon l'art. 7Cst. qui pose un principe général (ainsi que selon l'art. 9Cst./BE), la dignité humaine doit être respectée et protégée. Cette disposition a quant à sa portée valeur de principe qui doit guider toute activité étatique. Dans son essence, elle forme en même temps la base des libertés publiques, sert à les interpréter, à les concrétiser et constitue un droit fondamental subsidiaire. Dans des circonstances particulières, la dignité humaine peut avoir une portée juridique indépendante (ATF 127 I 6 c. 5b, avec renvois à la doctrine et à la jurisprudence). Le contenu indéterminé de la norme ne peut pas être fixé positivement de manière exhaustive. Il concerne en fin de compte la spécificité intangible de l'être humain et de l'humanité et tend à reconnaître l'individu dans sa valeur propre, dans son individualité et dans sa spécificité par rapport à l'autre. Dans ce sens, la norme constitutionnelle a des rapports particuliers avec les droits fondamentaux spéciaux, et en particulier avec les droits constitutionnels de la personnalité, qui s'appliquent précisément à l'aune de la dignité humaine (ATF 127 I 6 c. 5b).

S'agissant des décisions concrètes de renvoi, les recourants n'invoquent pas avoir été touchés dans leur dignité humaine sans qu'aucun autre droit n'ait été concerné. Cela ne semble pas non plus être le cas. En soi, le renvoi des recourants ne constitue pas une dénégation de leur personne ou de leur existence, ni une dénonciation de leur manière d'être propre, ni une humiliation en raison de leur genre spécifique; l'interdiction de se rassembler à l'endroit spécifié en consommant de l'alcool ne peut pas constituer une violation ni même une négation de la valeur des personnes concernées (cf. *Jörg P. Müller*, Grundrechte in der Schweiz (ci-après: Grundrechte), 3^e éd., 1999, p. 2). De ce point de vue, il est exclu pour les recourants de considérer que le contrôle de police les a rabaissés ou a violé leur dignité humaine. Il en résulte globalement que les recourants ne sauraient valablement invoquer la seule violation de l'art. 7Cst.

Enfin, dans la mesure où les recourants voient une atteinte à la dignité humaine dans le fait qu'ils auraient été rabaissés dans leur personnalité à cause d'un comportement extérieur qui n'est pas punissable - une façon de se présenter différente de celle d'autres personnes, et un choix de se regrouper -, il faut relever qu'il invoquent à ce propos des droits fondamentaux plus spécifiques comme la liberté personnelle, l'interdiction de discrimination et la liberté de rassemblement.

5.2. L'art. 10 al. 2 Cst. (tout comme l'art. 12 al. 1^{er}Cst./BE, formulé de la même manière, cf. *Walter Kälin/Urs Bolz*, Handbuch des

**** JDT 2007 I page 387 ****

bemischen Verfassungsrechts, Berne 1995, n. 2a ad art. 12 Cst./BE, p. 264) confère à tout

être humain le droit à la liberté personnelle, notamment à l'intégrité physique et psychique et à la liberté de mouvement.

Le TF a examiné sous l'angle de l'art. 10 al. 2 Cst. des atteintes (de différents degrés) à la liberté de mouvement dans d'autres circonstances ayant trait à des mesures de renvoi et d'éloignement (ATF 128 I 327 c. 3.3 et 4.3.2, JdT 2003 I 309 ; ATF 130 I 369 c. 2). La liberté personnelle ne confère certes aucune liberté générale d'action et n'offre pas de protection contre toute atteinte d'ordre physique ou psychique. Mais, sous l'angle de la liberté de mouvement, elle entre en jeu en cas d'empêchement de gagner un lieu accessible au public sur une voie publique avec les transports en commun (ATF 130 I 369 c. 2, avec renvois; cf. la critique de *Axel Tschentscher*, in RSJB 141/2005, p. 655).

Les décisions de renvoi et d'éloignement n'empêchent les recourants ni de gagner et d'utiliser les lieux désignés, ni d'accéder aux trains et aux infrastructures de la gare (guichets, magasins, etc.). Leur liberté individuelle de mouvement n'est dès lors pas touchée. Ils sont en premier lieu touchés collectivement dans leur façon de se rassembler (ci-après c. 5.3). De ce point de vue, le fait de se réunir habituellement en consommant de l'alcool est une facette du développement personnel protégé par la Constitution et peut sur ce point relever de l'art. 10 al. 2 Cst.

5.3. Les recourants dénoncent en outre une violation de la liberté de réunion, garantie par l'art. 22Cst., l'art. 11CEDH et l'art. 19 al. 1^{er}Cst./BE. Il n'apparaît pas, et ce point n'est pas invoqué par les recourants, que l'art. 11CEDH (ATF 127 I 164 c. 3d, JdT 2003 I 291) ou l'art. 19 al. 1^{er}Cst./BE auraient une portée plus large que l'art. 22Cst.

En vertu de l'art. 22Cst., la liberté de réunion interdit toutes mesures étatiques prises contre la convocation, l'organisation, l'exécution ou la réalisation d'une réunion, ou contre la participation, respectivement la non participation, à une telle réunion. Font partie des réunions au sens de cette disposition les formes les plus diverses de regroupements de personnes dans le cadre d'une organisation déterminée, et dans le but, compris dans un sens large, de former ou d'exprimer mutuellement une opinion (ATF 127 I 164 c. 3b, JdT 2003 I 291 avec renvois à la jurisprudence et à la doctrine).

Les conditions posées pour pouvoir invoquer la liberté de réunion sont dans ce cas remplies (cf. également BVR/ JAB 2005 p. 97, c. 6.5).

**** JDT 2007 I page 388 ****

Les décisions contestées empêchent les recourants de se réunir publiquement avec d'autres personnes dans le but, au sens large, de communiquer. Il suffit, pour avoir affaire à une réunion au sens de l'art. 22Cst., de vouloir rencontrer des amis ou se divertir, ou soigner ses contacts personnels; il n'y a besoin ni de buts politiques, ni de vouloir spécifiquement s'adresser à des tiers. La manière (souple) de se réunir des recourants se distingue de groupements formés au hasard de privés et de badauds, qui sont aussi couverts par l'art. 29 LPol (cf. ATF 128 I 327 c. 3.2, JdT 2003 I 309 ; *Christoph Rohner*, St. Galler BV-Kommentar, Zurich 2002, n. 6 ad art. 22 Cst.). Malgré les circonstances du renvoi, l'exigence de se réunir pacifiquement telle que posée par l'art. 11CEDH est remplie. En conclusion, les recourants peuvent invoquer l'art. 22Cst. Cependant, ils ne pourraient pas invoquer la liberté de réunion s'ils contestaient avoir participé à un rassemblement au sens de l'art. 29 let. b LPol.

5.4. Les recourants font en outre valoir une violation de l'interdiction de discrimination, du droit à l'égalité et de l'interdiction de l'arbitraire. Les recourants peuvent naturellement invoquer ces principes. Vu la procédure applicable au contrôle préjudiciel des normes, il y a lieu en l'espèce d'examiner uniquement si l'application concrète de l'art. 29 let. b LPol résiste à l'art. 8 al. 1^{er} et 2 Cst. et à l'art. 9Cst.

5.5. Il résulte de tout ce qui précède que les recourants peuvent invoquer la liberté de réunion et la liberté personnelle, tout comme l'interdiction de discrimination et d'arbitraire et le principe d'égalité. Dans ce contexte, il faut examiner ci-après si les décisions attaquées sont conformes à la Constitution.

6. L'art. 36 al. 1^{er}Cst. permet de restreindre les droits fondamentaux. De telles restrictions doivent reposer sur une base légale et être prévues, dans les cas graves, par une loi.

6.1. En l'espèce, il n'est pas contesté que les décisions de renvoi et d'éloignement reposent sur la Loi cantonale sur la police. Elle constitue une base légale formelle de rang législatif; il importe dès lors peu de savoir, de ce point de vue, si la restriction est grave. Les recours reconnaissent être en présence d'une base légale formelle de rang législatif, mais font cependant valoir que la Loi de police ne constituerait pas, de par sa nature, une base légale suffisante, ce en raison de son imprécision.

6.2. Le principe de la légalité au sens de l'art. 36 al. 1^{er}Cst. exige une précision suffisante et raisonnable des normes juridiques à

**** JDT 2007 I page 389 ****

appliquer. Cette exigence vise à garantir le principe de la primauté de la loi et la sécurité juridique, avec des éléments de la prévisibilité matérielle et temporelle des actes de l'Etat, de même que l'égalité de traitement. D'après la jurisprudence du TF (tout comme celle de la Cour européenne des droits de l'homme), l'exigence de précision des normes juridiques ne doit pas être comprise dans un sens absolu. Le législateur ne peut pas renoncer à employer des notions générales plus ou moins vagues, dont la jurisprudence assure l'interprétation et l'application. Le degré de précision exigé ne doit pas être déterminé abstraitement. Il dépend notamment de la multiplicité des situations à régler, de la complexité et de la prévisibilité de la décision à prendre dans le cas concret, du destinataire de la norme, de la gravité de l'atteinte aux droits constitutionnels; cela dépend aussi de l'appréciation que l'on peut faire objectivement seulement lorsque se présente un cas concret d'application. Dans une certaine mesure, l'imprécision des normes peut être compensée par des garanties de procédure; le principe de la proportionnalité a à cet égard une signification particulière (cf. ATF 128 I 327 c. 4.2, JdT 2003 I 309 avec renvois à la jurisprudence et à la doctrine).

En ce qui concerne le droit de police, l'exigence de précision se heurte généralement à des difficultés particulières en raison de la spécificité du domaine à réglementer. La mission de la police et les notions de sécurité et d'ordre publics ne peuvent pas véritablement être décrites de façon abstraite. L'activité de la police est dirigée contre des types et des formes de menaces que l'on ne peut pas décrire en détail, et cela dans des circonstances multiples et variables; elle doit dès lors être adaptée en fonction de la situation concrète. La difficulté que l'on rencontre pour réglementer l'activité de la police explique aussi pourquoi l'art. 36 al. 1^{er}, 3^e phrase Cst. reconnaît la clause générale de police (cf. ATF 128 I 327 c. 4.2, JdT 2003 I 309; ATF 130 I 369 c. 7.3, avec renvois à la jurisprudence et à la doctrine).

6.3. Comme mentionné ci-dessus, il est difficile de légiférer avec précision dans le domaine de la police. Ces difficultés se rencontrent aussi dans le cas d'espèce, et rappellent l'Ordonnance de police du canton des Grisons examinée à l'ATF 128 I 327 (JdT 2003 I 309). Dans le contexte de la protection de l'ordre et de la sécurité publics, il est en général difficile d'édicter des normes précises, tant du point de vue des conditions que du point de vue des mesures de police qui sont envisageables. La notion de protection de l'ordre et de la sécurité publics utilisée à l'art. 29 LPol est certes formulée de

**** JDT 2007 I page 390 ****

manière imprécise, mais elle permet de reconnaître clairement l'orientation générale adaptée au droit de police. En même temps, les conditions posées pour qu'il y ait atteinte à la sécurité et à l'ordre publics, formulées en termes généraux par l'art. 29 let. b LPol, sont connues dans différents domaines juridiques où l'on vise à écarter une menace, et elles ne sont pas sans limites. Pour qu'il y ait mise en danger ou atteinte, l'art. 29 let. b LPol exige un "suspçon fondé". Ce suspçon qualifié ne correspond pas au simple suspçon dont les recourants font état. De plus, la mesure prévue par l'art. 29 let. b LPol est décrite précisément d'un point de vue temporel et objectif, et est en cela limitée. Elle est exprimée par les mots "renvoyer ou éloigner temporairement d'un endroit déterminé" et exige un "attroupement". Vu la difficulté à prévoir dans un cas concret la mesure nécessaire, le cercle flou des destinataires et la gravité réduite de l'atteinte aux droits fondamentaux, l'art. 29 let. b LPol peut être considéré comme

étant suffisamment précis. La description dans la Loi de police est plus étroite que la clause générale de police reconnue par le droit constitutionnel et prévue par l'art. 36 al. 1^{er}Cst., ce qui correspond à la hiérarchie des normes (s'agissant de l'ordonnance de police grisonne, cf. ATF 128 I 327 c. 2.3, 3.2 et 4.3.3, JdT 2003 I 309 ; voir aussi l'ATF 130 I 369 c. 7.3).

Il apparaît pour le surplus que les recourants pouvaient recourir contre les décisions formelles de renvoi, et qu'ils pouvaient ainsi faire valoir leurs droits. L'application de la loi litigieuse est susceptible d'un examen juridictionnel et peut être le cas échéant efficacement corrigée. Dans une récente décision du 16 août 2005, le préfet a posé des exigences différentes quant à la notion de soupçon motivé de mise en danger ou d'atteinte à la sécurité ou à l'ordre publics, qui varient selon les circonstances et le périmètre de l'interdiction ; il a jugé que l'ordre et la sécurité publics n'étaient pas menacés sur la Kleine Schanze en raison d'un flux de passants modéré et des circonstances concrètes, et il a annulé la décision de renvoi. Cette sécurité juridique dans la procédure permet, dans un cas d'application, de partiellement compenser l'imprécision de la norme appliquée.

En dernier lieu, le droit de police doit, comme précisé, être interprété et appliqué en vouant une attention particulière au principe de la proportionnalité. Contrairement aux craintes des recourants, l'art. 29 let. b LPol n'autorise pas la police à rendre en tout temps et sans raison objective et suffisante des décisions de renvoi et d'éloignement. Il n'y a à ce jour aucun élément qui laisse à penser que les

**** JDT 2007 I page 391 ****

autorités cantonales ne pourraient pas appliquer l'art. 29 let. b LPol d'une manière et avec une retenue adéquates.

Le grief des recourants tiré de la violation du principe d'égalité et de l'interdiction de l'arbitraire, mis en relation avec la rédaction imprécise de l'art. 29 let. b LPol, n'a aucune signification propre dans le cadre d'un contrôle préjudiciel des normes. Une norme en elle-même ne viole pas l'art. 8 al. 1^{er}Cst. ni l'art. 9Cst. en raison de sa seule imprécision car cela n'a pas pour conséquence une application nécessairement inégale ou arbitraire du droit (cf. BVR/ JAB 2005 p. 97 c. 6.3). Une disposition formulée de manière imprécise n'exclut aucunement une prise en compte des particularités du cas d'espèce peut être appliquée et interprétée d'une manière conforme à la Constitution. Le grief tiré de l'application arbitraire et inégale du droit doit bien plus être examiné dans l'application au cas concret.

Ainsi le grief tiré de l'imprécision de l'art. 29 let. b LPol apparaît infondé.

7. Selon les recourants, l'application de l'art. 29 let. b LPol dans leur cas était arbitraire et contraire à l'égalité. Ils ne démontrent cependant pas d'une manière suffisamment motivée, au regard des exigences de l'art. 90 al. 1^{er} let. b OJ, une violation des art. 9Cst. et 8 al. 2 Cst., si bien qu'il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur ce point.

Il faut par conséquent examiner si les décisions attaquées sont justifiées par des intérêts publics et par la protection de droits fondamentaux de tiers, si elles satisfont au principe de proportionnalité (art. 36 al. 2 et 3 Cst.) et si elles sont compatibles avec la liberté de réunion ainsi qu'avec la liberté personnelle.

7.1. D'après l'arrêt de principe du Tribunal administratif, le but de la LPol n'est pas de lutter contre le trafic de drogue (résultant de la création d'une scène de la drogue) ni contre la petite criminalité. Cette disposition a plutôt pour but de contrer la scène de la drogue et de l'alcool sur le domaine public, avec les atteintes et les mises en danger de l'ordre et de la sécurité publics qui en découlent régulièrement. L'atteinte et la mise en danger consistent, dans le contexte d'une consommation ouverte d'alcool, à prendre régulièrement les passants à partie, à les gêner activement en étant sous influence de l'alcool, à mendier de manière agressive, à crier de diverses manières et de façon dérangeante, à causer du bruit et, dans de telles circonstances, à laisser systématiquement traîner des déchets et des immondices. Tous ces éléments sont de nature à porter

**** JDT 2007 I page 392 ****

atteinte et à mettre en danger l'ordre et la sécurité publics et à nuire au sentiment de sécurité des passants. Il y aurait dès lors un intérêt public à empêcher de tels actes et de protéger les biens de police par le renvoi et l'éloignement provisoire des groupes concernés (BVR/ JAB 2005 p. 97 c. 8.1).

En l'espèce, il faut partir de l'état de fait tel qu'exposé ci-dessus et examiner dans ce contexte s'il y avait un intérêt public à prendre les décisions contestées. Il faut indiquer au préalable que l'on n'examine pas le comportement des recourants selon des éléments pertinents sous l'angle pénal, et qu'on ne leur reproche pas non plus d'avoir utilisé le hall de la gare d'une manière excédant l'usage commun. En revanche, on retient le fait de se réunir en groupe en consommant passablement d'alcool, de laisser derrière soi un important désordre, avec des déchets et des immondices, de causer beaucoup de bruit et ainsi de faire preuve d'un comportement qui a choqué de nombreux passants.

De tels éléments sont de nature à menacer et à mettre en danger l'ordre et la sécurité publics. Ils ont un effet direct sur le public utilisant les espaces communs et incommode les passants d'une manière évidemment choquante. S'agissant des désagréments directs causés par les déchets et par le vacarme, ils sont de nature à susciter l'insécurité ou des sentiments de peur et amener les passants à s'écarter, à faire un détour ou même à utiliser d'autres accès de la gare. Ces éléments ont un effet direct sur l'ordre et la sécurité publics, et menacent les biens de police. Selon l'expérience, il en découle que, dans de telles circonstances, les passants sont réellement gênés et la mendicité est agressive. Dans un tel cas, l'intérêt public à protéger les biens de police est évident. Il requiert que les passants n'aient pas à subir de tels événements lorsqu'ils utilisent l'espace public. Sur le principe, il est justifié de prendre les mesures adéquates et de renvoyer ou tenir éloignés des groupes qui sont à l'origine de l'atteinte et de la mise en danger. Il est vrai que la notion d'ordre et de sécurité publics contient une composante subjective, mais cela ne change rien au fait qu'il existait un intérêt public à prendre de telles décisions. Ce qui en l'espèce a choqué de nombreux passants ou a conduit à un sentiment d'insécurité ou de peur peut être objectivement compris comme une atteinte à l'ordre et à la sécurité publics, qu'il est dans l'intérêt public de protéger.

En conséquence, il est conforme à la Constitution d'affirmer qu'il existait en l'espèce un intérêt public à rendre les décisions contestées.

**** JDT 2007 I page 393 ****

7.2. Il faut ensuite examiner si la restriction de la liberté de réunion et de la liberté personnelle satisfait au principe d'égalité (art. 36 al. 3 Cst.), s'agissant des décisions concrètes de renvoi et d'éloignement.

Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure étatique soit de nature à permettre d'atteindre le but d'intérêt public ou privé, qu'elle soit nécessaire et qu'elle soit supportable pour l'intéressé au regard de la gravité de l'atteinte au droit fondamental. La mesure doit présenter un rapport raisonnable entre le but et le moyen utilisé. Une mesure étatique n'est pas proportionnelle lorsqu'il est possible d'atteindre le même but par une atteinte moins grave (ATF 130 I 65 c. 3.5; ATF 129 I 12 c. 9.1, JdT 2004 I 9; ATF 128 II 259 c. 3.6, JdT 2003 I 411).

Les décisions de renvoi et d'éloignement fondées sur l'art. 29 let. b LPol ont pour but d'éviter les atteintes et les mises en danger de l'ordre et de la sécurité publics et sont, comme exposé ci-dessus, justifiées par un intérêt public général. Cet intérêt a un poids particulier vu le lieu qui est en cause. Le périmètre concret décrit dans les décisions d'éloignement ne représente pas n'importe quel lieu public. Il s'agit des accès à la gare et aux passages vers les quais et les infrastructures de la gare. Ces lieux sont fréquentés continuellement et intensivement pendant les heures d'exploitation par tous les voyageurs, pendulaires et usagers de la gare; ils sont donc destinés à un usage spécifique. Vu cet élément particulier, il est spécialement important de protéger l'ordre et la sécurité publics de mises en danger et d'atteintes.

Il ne faut pas examiner la menace et la mise en danger de l'ordre et de la sécurité publics à la simple lumière de l'existence d'un rassemblement de personnes. La menace et la mise en danger sont plutôt liées aux effets qui résultent régulièrement, selon l'expérience, de rassemblements de personnes qui consomment une quantité considérable d'alcool. Vu cet état

de fait, le renvoi et l'interdiction provisoire de se réunir dans la zone de la gare en groupe et en consommant de l'alcool sont des mesures appropriées contre la menace et la mise en danger de l'ordre et de la sécurité publics qui découlent de ces éléments.

Les décisions contestées apparaissent nécessaires; en effet, il n'y a guère d'autres mesures plus douces envisageables pour atteindre le but visé par l'art. 29 let. b LPol, c'est-à-dire éviter les situations préjudiciables découlant de rassemblements de personnes consommant (en grande quantité) de l'alcool, et préserver la sécurité et

**** JDT 2007 I page 394 ****

l'ordre publics des menaces et qui en résultent. Puisque les décisions de renvoi et l'éloignement s'adressent directement aux personnes qui, par leur comportement, se sont rendues responsables de l'atteinte et de la mise en danger de l'ordre et de la sécurité publics, elles ne vont pas non plus au-delà du but visé.

Les décisions attaquées apparaissent aussi raisonnables, et dans ce sens proportionnelles, vu les droits fondamentaux des recourants. De ce point de vue, il faut partir de la portée concrète de l'atteinte aux droits fondamentaux. Cette atteinte ne peut pas être considérée comme grave. Comme cela a été exposé ci-dessus, les décisions de renvoi et d'éloignement ne touchent pas les recourants dans leur liberté individuelle de mouvement. Ils peuvent utiliser la zone de la gare et le périmètre décrit pour n'importe quel but, malgré les mesures contestées. Ils peuvent également se rencontrer dans la zone désignée, s'y réunir, avoir des contacts pour former, échanger et exprimer leurs opinions, comme le font vraisemblablement d'autres groupes. L'atteinte à la liberté de réunion et à la liberté personnelle se limite plutôt aux effets secondaires indésirables conjugués des rassemblements et de la consommation excessive d'alcool. Le fait de se réunir ainsi en groupe dans la zone de la gare ne représente cependant pas un élément fondamental de la liberté de réunion et de la liberté personnelle, même sous l'angle de la dignité humaine. La restriction des droits fondamentaux est limitée dans sa portée. On ne peut d'emblée pas parler d'une atteinte au noyau, ou à l'essence de la garantie constitutionnelle.

D'un point de vue spatial, il faut considérer que les décisions contestées tiennent les recourants éloignés uniquement de la zone de la gare elle-même et de ses accès. Ceci concerne un petit secteur très limité, et n'a de ce fait dans l'ensemble pas pour conséquence de porter une atteinte grave à la liberté de réunion et la liberté personnelle. Les recourants peuvent se réunir en groupe dans d'autres lieux, y exprimer leurs opinions et y consommer de l'alcool. On ne voit pas pourquoi une telle chose ne serait pas possible, et les recourants ne l'exposent pas concrètement. On ne voit pas non plus pourquoi les recourants doivent se rassembler spécifiquement dans la zone de la gare pour y consommer de l'alcool. Un tel besoin apparaît d'autant plus limité que de nombreux recourants, d'après leurs propres déclarations, habitent loin de Berne ou même dans d'autres cantons. De ce point de vue également, il apparaît que l'atteinte aux droits fondamentaux résultant des décisions attaquées est de faible portée.

**** JDT 2007 I page 395 ****

La durée des éloignements, fixée à trois mois, n'est pas de nature à changer cette appréciation de manière essentielle. D'une part, les recourants ne parviennent pas à démontrer, et cela n'est pas évident, qu'une durée de trois mois ne serait pas "temporaire" au sens de l'art. 29 let. b LPol. D'autre part, il faut considérer qu'une durée de trois mois est le moyen terme entre, premièrement, un délai sans réel effet du point de vue de la sécurité et de l'ordre publics, et, deuxièmement, une période longue et qui de ce fait ne serait plus perçue comme passagère. Les recourants ne font pas valoir que la durée de trois mois les toucherait particulièrement, et que précisément cette durée les empêcherait d'exercer leurs droits constitutionnels. En outre, ils reconnaissent que l'éloignement, en tant que mesure administrative, n'a pas été prononcé en fonction de critères liés à la faute. Dès lors, du point de vue temporel également, il n'y a pas d'atteinte grave aux droits fondamentaux.

Dans l'ensemble, la pensée des intérêts opposés démontre que l'atteinte à la liberté de réunion et à la liberté personnelle n'est pas disproportionnée. D'une part, l'interdiction de trois mois de

réunissent parfois, régulièrement ou fréquemment dans le périmètre de la gare ne les fait pas appartenir à un groupe qui peut invoquer d'une manière spécifique la protection constitutionnelle contre la discrimination. On ne voit pas qu'ils seraient traités, par rapport à une majorité, de manière inégale ou dégradante en raison des particularités de leur mode de vie propre. En particulier, ils ne font pas non plus valoir qu'ils sont traités de manière différente et discriminatoire par rapport à d'autres groupes qui menacent ou troublent l'ordre et la sécurité publics de manière semblable.

En l'espèce, il est déterminant que les mesures aient au départ un lien avec une atteinte et une mise en danger concrètes de l'ordre et de la sécurité publics. Les décisions attaquées ont pour but d'écartier les atteintes et les mises en danger de l'ordre et de la sécurité publics tels qu'ils sont décrits et tels qu'ils découlent du rassemblement de personnes consommant de l'alcool. Ces décisions ne sont pas dirigées d'une manière discriminatoire spécifiquement contre des groupes déterminés ou contre les recourants en raison de caractéristiques propres ou à cause de leur mode de vie. On ne peut pas non plus retenir que les décisions d'éloignement constituent une discrimination directe ou indirecte envers les recourants, parce qu'elles leur porteraient spécialement préjudice, sans raison objective, ce qui leur conférerait des effets discriminatoires.

Le grief selon lequel les décisions d'éloignement violeraient l'art. 8 al. 2 Cst. est ainsi mal fondé.

9. Il découle de ce qui précède que le recours dirigé contre l'arrêt du 14 juillet 2005 est mal fondé et qu'il doit dès lors être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

Trad. Frédéric Berthoud

031 634 40 39

24. Juni 1996

601

Polizei + Militär

durchgeführt haben, werden wir die Messlatte für die Grundversorgung festlegen können, die die Kantonspolizei kostenlos gewährleistet. Dazu gehören Einsatzbereitschaft, Erreichbarkeit während 24 Stunden pro Tag und subsidiäre Ausübung der Sirenetätigkeit durch die Kantonspolizei – zum Beispiel in der Nacht oder an Wochenenden. Diese Grundversorgung ist eine Dienstleistung des Kantons und soll für die Gemeinden kostenlos sein. Alles, was über dieser Messlatte liegt, muss abgegolten werden. In den Verträgen, die der Kanton mit den einzelnen Gemeinden abschliesst, wird das festgehalten – wir gehen heute von einer Grössenordnung von 10 Prozent der Gemeinden aus. Ich bitte Sie, den Antrag von Frau Klener abzulehnen und bei der greuen Fassung zu bleiben. Mit dieser Erhebung werden wir sicher eine möglichst gerechte Lösung finden können.

Präsident. Wir stimmen gleichzeitig über Artikel 10 Absatz 3 und 4 ab, weil der Antrag Klener beide Absätze betrifft.

Abstimmung

Für den Antrag Klener Nellen	27 Stimmen
Für den Antrag Regierungsrat/Kommission	96 Stimmen
	(5 Enthaltungen)

Hier werden die Beratungen dieses Geschäfts unterbrochen.

Schluss der Sitzung um 16.01 Uhr.

Der Redaktor/
die Redaktorin:
Michel Brocard (d)
Catherine Graf Lutz (f)

Siebte Sitzung

Montag, 24. Juni 1996, 13.30 Uhr

Präsident: Christian Kaufmann, Bremgarten

Präsenz: Anwesend sind 174 Mitglieder. Entschuldigt abwesend sind: von Allmen, Anderegg-Dietrich, Andres, Barth, Bertschi, Bohler, Dyll, Eigenmann Fisch, Fahrni, Führer, Gauler, Houriet, Hunziker, Joder, Kummer, Künzi, Omar-Amberg, Pétermann, Schibler, Sinzig, Stauffer, Vobliet, Wisler-Albrecht, Zaugg (Famsee), Zbinden Günter, Zumbrunn.

Polizeigesetz (PoIG)

Fortsetzung

Art. 10a (neu) und Art. 11–24

Angenommen

Art. 25

Präsident. Artikel 25 ist mit dem Antrag der Redaktionskommission zu Buchstabe a genehmigt.

Art. 26 = *neuer Artikel 29 PoIG*

Gleichlautender Antrag von Gunten/Widmer (Bern)

Bst. b streichen

Antrag Trüssel-Stalder

Bst. b: ... sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden oder stören;

von Gunten. Es wird sicher jemand kommen und sagen, wir hätten über diesen Punkt schon in der Kommission und in der ersten Lesung ausführlich diskutiert. Ich sehe voraus, dass der Buchstabe b im Gesetz bleiben wird. Aber wir werden dann vermutlich mit der Zeit auf der Strasse darüber reden müssen, was mir eigentlich weniger gut gefällt. Es handelt sich um eine Bestimmung, die dem entgegensteht, was die Regierungen der letzten zehn Jahre in der Stadt Bern versucht haben, nämlich das Gleichgewicht zwischen verschiedensten Interessen zu wahren und damit einigermassen aus dem Chaos herauszukommen, das Anfang der achtziger Jahre herrschte. Es ist klar, dass es hier um eine eigentliche Lex Wasserfällen geht. Gruppen, die einen in der Stadt stören, möchte man polizeilich wegweisen können. Darüber könnte man allenfalls diskutieren; es könnte sein, dass dies unter bestimmten Umständen ein legitimes Interesse ist. Der Buchstabe b sagt aber nicht, was er eigentlich meint und will. Er ist sehr allgemein gefasst, und damit geraten wir auch staatspolitisch, verfassungsrechtlich und ordnungsrechtlich in ein sehr heikles Fahrwasser. Hier genügen nämlich äussere Umstände, um irgendwelche Leute wegzuweisen. Es geht also nicht nur darum, die Bildung einer offenen Drogenszene zu verhindern, sondern man möchte eine umfassende Möglichkeit haben, irgendwelche Gruppen als Gefahr für die öffentliche Ruhe und Ordnung zu bezeichnen und wegzuweisen. Ich wünsche Ihnen eine gute Zukunft, denn ich nehme an, dass aus ganz andern Gründen sich in der Stadt Bern Leute versammeln und versuchen werden, in irgendwelcher Form ihre Forderungen zu manifestieren. Wenn solche Gruppen dann weggelesen werden, dann werden Sie merken, dass man hier einen sehr fragwürdigen Artikel hat passieren lassen.

Professor Zimmerli hat mich in der letzten Kommissionssitzung in der Meinung bestätigt, dass es eigentlich darum gehe, hier eine staatspolitisch und verfassungsmässig sehr fragwürdige Sache im Gesetz festzuschreiben. Ich kann mir vorstellen, dass man vor Bundesgericht mit einem solchen Artikel nicht durchkommen würde, ich sehe im Moment keine Chance, diesen Artikel zu verhindern, aber ich bitte sie trotzdem, über die Sache zumindest ein wenig nachzudenken. Die Grupplerungen und Parteien, die mich unterstützen können, lade ich im Namen der PL-Fraktion herzlich ein, dem Streichungsantrag zuzustimmen.

Widmer (Bern). Dieser Artikel war ursprünglich nicht in diesem Gesetz enthalten; er ist ein Kind des Berner Polizeidirektors Wasserfallen. In der ersten Lesung hat er klargestellt, dass es sich hier um einen Drogenartikel handle. Konkret hat er argumentiert, der Artikel sei nötig, um eine offene Drogenszene aufzulösen, wenn es auf Bundesebene zur Straffreiheit des Drogenkonsums komme. Dazu ist folgendes zu sagen: Die Straffreiheit des Drogenkonsums steht zwar zur Diskussion, ist aber bei weitem nicht beschlossene Sache. Hinter dem Artikel steht nicht die Frage der Auflösung einer offenen Drogenszene, sondern die Idee, Drogenabhängige und andere Randgruppen in Zukunft von sogenannten neutralen Punkten in der Berner Innenstadt fernzuhalten beziehungsweise in der Stadt sogenannte Sperrzonen oder Rayonverbote einzuführen. Wir konnten das in der vorletzten Woche in der Zeitung lesen. Als gesetzliche Grundlage für solche Sperrzonen haben Sie, Herr Wasserfallen, unter anderem das Polizeigesetz, das wir heute beraten, genannt.

Die grüne und autonomistische Fraktion hat diesen Artikel schon in der ersten Lesung streichen wollen, weil er es der Polizei ermöglicht, Personen praktisch beliebig wegzuwiesen. Mittlerweile ist diese Bestimmung für uns zu einem Schlüsselartikel geworden. Wir sind erschüttert über die Pläne, die hinter dem Artikel stehen. Aber auch Ihr Vorgehen, Herr Wasserfallen, ist für uns befremdlich. Niemand bietet unsere Fraktion Hand zur Schaffung einer Gesetzesgrundlage für eine so ummensichliche Massnahme, wie sie ein Rayonverbot darstellt. Es gibt Leute in dieser Leistungsgesellschaft, die nicht mehr mitkommen oder nicht mehr mitmachen wollen. Aber auch solche Leute oder Gruppen gehören nun einmal zu dieser Gesellschaft, ob das einem passt oder nicht. Die Idee der Rayonverbote propagiert eine ausgrenzende Problemlösung. Wir wollen aber eine ehrliche Politik und gehen nicht nach dem Motto: Hauptsache, die Fassade stimmt, was dahinter ist, wollen wir nicht sehen. Ich appelliere an Sie alle, solchen Bestrebungen im Drogenbereich den Riegel zu schieben, aber auch dem neuen Sauberkeitssimmel gewisser eidgenössischer Parlamentarierinnen entgegenzutreten. Er ist gefärbt von Doppelmoral und widerspricht ganz klar der Beurteilung der Beliebtheit der Stadt Bern auf schweizerischer Ebene und der Beurteilung der Lebensqualität in der Stadt Bern auf europäischer Ebene, wie sie durch eine neue Meinungsumfrage belegt worden sind. Sie können das im heutigen «Bund» nachlesen. Wer heute beim Zeitunglesen noch nicht so weit gekommen ist, soll doch diesen Artikel noch lesen, bevor er oder sie allenfalls den falschen Abstimmungsknopf drückt.

Noch eine Bemerkung zu Ihrem Vorgehen, Herr Wasserfallen. Sie haben in der ersten Lesung nicht die ganze Wahrheit über die Beweggründe, die zu diesem Artikel geführt haben, auf den Tisch gelegt. Uns hier die wahren und konkreten Pläne zu unterschlagen, grenzt an Augenwischerei. Zudem sind Sie, wie schon bei den Sonntagsverkäufen, also beim Gesetz über die Ruhe an öffentlichen Feiertagen, vorgeprellt. Sie haben im Berner Stadtrat und gegenüber der Öffentlichkeit das Gesetz als eine Grundlage für die Rayonverbote genannt. Gegenüber der Öffentlichkeit schuf das den Eindruck, das Ganze sei schon beschlossene Sache. Diese Art von Informationspolitik und Stimmungsmache finden wir

unhaltbar. Ich bitte Sie alle, dem Streichungsantrag unbedingt zuzustimmen.

Trüssel-Stalder. Es ist für mich nicht so einfach, meinen Antrag zu begründen. Es geht um eine Ergänzung in der Litera b, und zwar muss nach meiner Fassung die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört werden, bevor Wegweisung möglich ist. Ich kann mich der Argumentation von Herrn von Gunten und von Frau Widmer anschliessen, und ein Teil der SP-Fraktion ist für Streichung der Litera b. Mein Antrag ist für den grösseren Teil der SP-Fraktion die Alternative, wenn der Streichungsantrag nicht angenommen wird. Mit der Beifügung des Wortes «erheblich» wird der Szenenzerstreuungsartikel, wie er eigentlich heissen müsste, ein wenig abgeschwächt und relativiert. Die Bestimmung könnte an sich auch ganz gewöhnliche Leute treffen, die als Gruppe zusammenstehen, vielleicht auf eine Weise angezogen sind, die anderen nicht passt oder der Polizei nicht passt. Die kann man dann einfach vertreiben. Wir haben aber als Schweizer oder als Bernerinnen oder als Menschen gewisse Freiheiten, die uns erlauben, uns zu versammeln, ohne uns zuerst fragen zu müssen, ob wir aussehen wie irgendeine von der Polizei insizierte Gruppe. Es gibt Hüllgangs oder Skinheads oder andere, vor denen manche Leute Angst haben. Ihnen sieht man die Gruppenzugehörigkeit sofort an. Aber ob sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden, ist eine andere Frage. Wenn die Polizei sie verjagt, könnte das unter Umständen erst der Anlass dazu sein, dass sie tatsächlich Sicherheit und Ordnung gefährden. – Herr Wasserfallen, Sie haben sich mit Ihrem Artikel in die Nesselhaken gesetzt, und Sie werden noch lange daran zu beissen haben, wenn er so angenommen wird.

Ich empfehle Ihnen also, wenn der Artikel nicht gestrichen wird, dann wenigstens das Wort «erheblich» beizufügen.

Jenni-Schmid. Ich verweise auf unser Fraktionsvotum in der ersten Lesung, das sich im Tagblatt der Märzsession 1996 auf der Seite 237 findet. Auch in der Kommissionssitzung zur zweiten Lesung haben wir uns einmal mehr darüber unterhalten, wann und wodurch die öffentliche Sicherheit erheblich gefährdet wird und wann es lediglich um ein öffentliches Ärgernis geht. Die SVP-Fraktion kommt zu keinen neuen Erkenntnissen. Wir alle erwarten ja in vielen Fällen von den Polizeibehörden, dass sie präsent sind, sich für Sicherheit und Ordnung einsetzen, und das nicht nur in der Stadt Bern. Im Namen der SVP-Fraktion beantrage ich, bei der grauen Fassung zu bleiben und die Anträge von Gunten, Trüssel-Stalder und Widmer (Bern) abzulehnen.

Frey. Auch wir von der FDP-Fraktion haben eigentlich keine neuen Erkenntnisse gewonnen und unsere Haltung nicht geändert. Wir lehnen die Anträge ab.

Herr von Gunten hat Herr Zimmerli als Experten zitiert. Ich möchte klar festhalten, dass Herr Zimmerli das vorschlug, was jetzt Frau Trüssel zum Antrag gemacht hat. Im Protokoll der Kommissionssitzung steht, Herr Zimmerli habe folgende Formulierung vorgeschlagen: «die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden oder stören.» Herr von Gunten lehnte diesen Vorschlag zum Antrag, und die Kommission erhielt den Antrag von Gunten mit 7 gegen 11 Stimmen ab. Es ist also nicht so, dass Herr Zimmerli sagte, die Litera b sei zu streichen.

Wenger-Schüpbach. Die Bestimmung unter Buchstabe b scheint einem grossen polizeilichen Bedürfnis zu entsprechen; das haben wir mindestens in der Kommission von den zuständigen Personen so zur Kenntnis genommen. Die Bestimmung geht aber in der vorgeschlagenen Formulierung sehr weit. Die beiden Experten Zimmerli und Jenni haben das an der Kommissionss-

031 634 40 396

033

Polizei + Militär

eitzung festgehalten. Die Bestimmung steht in einem Spannungsverhältnis zwischen einem polizeilichen Bedürfnis einerseits und dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit andererseits. Um dem Rechnung zu tragen, hat Herr Professor Zimmerli der Kommission vorgeschlagen, die Bestimmung zu ergänzen respektive zu differenzieren: «Die Polizei kann Personen von einem Ort vorübergehend wegweisen oder fernhalten, wenn der begründete Verdacht besteht, dass sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden oder stören.» Genau so hat es Frau Trüssel jetzt beantragt. Die SP-Fraktion findet diesen Zusatz sinnvoll und richtig und bittet Sie, dem Antrag von Frau Trüssel zuzustimmen – im Bewusstsein, dass er in der Kommission mit 7 gegen 11 Stimmen abgelehnt worden ist.

Brönnimann. Die FPS/SD-Fraktion ist zur Überzeugung gekommen, wir sollten die graue Fassung annehmen. Es ist nicht unumenschlich, Frau Widmer, wenn man solche Gruppen vorübergehend auseinandernimmt. Ich erinnere mich, wie ich als Junger mit dem Fahrrad nach Lausanne fuhr, müde war und mich auf ein Bänkehen legte. Es dauerte nicht lange, bis ein Polizist kam und mich wegjagte. Ich war also für die Waadtländer Polizei offenbar in öffentliches Ärgernis. Mit blieb nichts anderes übrig, als aufzustehen und mich anständig zu verhalten. – Es ist keine grosse Affäre, wenn man solche Grupplerungen auflöst.

Wir freuen uns in unserer Fraktion, dass man sich doch in vielen Kreisen Gedanken darüber macht, was es bedeutet, wenn man den Drogenkonsum und den Kleinhandel freigt. Es freut mich, dass man sieht, welche Schwierigkeiten da entstehen. Es ist nur schade, dass man in der Frage der Freigabe nicht Klartext spricht, sondern schon Vorsorge trifft für den Fall, dass es so weit kommt. Das ist an sich un schön, aber wir plädieren doch für die graue Fassung.

Zesiger, Präsident der Kommission. Dieser Artikel ist im Lauf der Beratungen zu einem Dauerbrenner geworden. Walter Frey hat bereits aufgezeigt, wie die Diskussion in der Kommission verläuft. Von den betroffenen Experten – ich rede vor allem auch vom Polizeikommandanten – wurde stark zum Ausdruck gebracht, dass diese Bestimmung einem klaren Bedürfnis der Polizei entspricht. Entsprechend stimmte die Kommission ab. Ich bitte Sie im Namen der Kommission, sowohl den Streichungsantrag wie auch den Ergänzungsantrag abzulehnen.

Widmer, Polizei- und Militärdirektor. Frau Wenger hat richtig gesagt, dass wir uns in einem Spannungsfeld zwischen den polizeilichen Bedürfnissen und dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit bewegen. Das Bedürfnis für die Aufnahme dieser Bestimmung ins Gesetz wird von den Polizeikräften vor allem aus der praktischen Arbeit heraus begründet. Es ist nicht nur der Polizeidirektor der Stadt Bern, Herr Wasserfallen, der das wünscht, sondern auch der Kommandant der Kantonspolizei und die Polizeidirektorin der Stadt Biel. Diese Bestimmung würde eine wesentliche Bedeutung bekommen, wenn der Drogenkonsum auf eidgenössischer Ebene liberalisiert würde. Ich bitte Sie, die Streichungsanträge abzulehnen.

Zum Antrag von Frau Trüssel: Es verhält sich so, wie es Herr Frey gesagt hat. Vom rechtlichen Standpunkt aus könnte man mit einer solchen Ergänzung leben. Andererseits sehe ich Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung, denn es könnte Abgrenzungs- und Auslegungprobleme geben. Ich bitte Sie deshalb, der grauen Fassung zuzustimmen.

Abstimmung

Für den Antrag Trüssel-Stalder
Für den Antrag Regierungsrat/Kommission

57 Stimmen
84 Stimmen
(4 Enthaltungen)

Für den Antrag von Gunter/Widmer (Bern)
Für den Antrag Regierungsrat/Kommission

54 Stimmen
92 Stimmen
(2 Enthaltungen)

Präsident. Damit ist der Artikel 26 in der Fassung von Regierungsrat und Kommission angenommen.

Art. 27–32 und Art. 33 Abs. 1 und 2
Angenommen

Art. 33 Abs. 3

Antrag von Gunter

Die Durchsuchung intimer Körperöffnungen ist von einer Person des gleichen Geschlechts oder von einer Ärztin oder einem Arzt vorzunehmen.

von Gunter. Wir haben über diesen Artikel in der Kommission des längeren gesprochen. Es ging darum, dass die Körperöffnungen nur von gleichgeschlechtlichen Personen durchsucht werden dürfen. In der Diskussion tauchte ein Argument auf, in dem sich zwar nicht alle finden konnten, aber es handelt sich um etwas, das real stattfindet. Herr Wasserfallen sprach nämlich davon, dass vor allem Afrikaner dazu neigen, Drogen im Mund zu verstecken. Es werde sehr schwierig, den Stoff zu finden, wenn man für die Durchsuchung der Körperöffnungen Berner errichte. Nun gehen wir ja nicht davon aus, dass meistens Frauen schwarze Afrikaner untersuchen, sondern es geht eher um den umgekehrten Fall, dass für Männer Barrieren bestehen sollten, wenn sie Frauen durchsuchen. Die Polizistinnen sind ja nicht so zahlreich, dass sie die meisten Fahndungsaufgaben durchführen würden. Die Praxis ändert sich aber immer wieder. Es ist auch denkbar, dass Frauen Drogen in Körperöffnungen verstecken. Ich finde trotzdem, man könne die Durchsuchung auf dem Polizeiposten vornehmen, unter Zuziehung eines Arztes oder einer Ärztin. Ich glaube nicht, dass die Leute die Drogen so leicht schlucken. Aber darüber möchte ich nicht diskutieren; das ist eine Aufhebungsfrage, ich habe aber gesehen, dass man unterscheiden kann. Es gibt Körperöffnungen, die wirklich nur von gleichgeschlechtlichen Personen untersucht werden sollten; Gesichtsoffnungen gehören nicht unbedingt dazu. Darauf hat mich der stellvertretende Generalprokurator Christian Trenkel aufmerksam gemacht, dem ich das Problem vorlegte. Er sagte nämlich, im englischen Sprachgebrauch werde unterschieden zwischen normalen Körperöffnungen und Körperöffnungen im Intimbereich. Man kann also sehr einfach unterscheiden zwischen Körperöffnungen und intimen Körperöffnungen. Darauf hätten wir eigentlich selber kommen müssen. Mir scheint, damit sei die klare Grenze bei der Personendurchsuchung gefunden. Es besteht kein Zweifel, was zu den intimen Körperöffnungen gehört und was zu den andern Körperöffnungen. Es gibt auch keinen Grund, dass man intime Körperöffnungen von Frauen zum Beispiel nach gefährlichen Waffen untersuchen müsste; das Versteck eignet sich dazu nicht. Es kann sich vor allem wieder nur um Drogen handeln, und die können ja nicht durch den After geschluckt werden. Man kann also den Mund durchsuchen und für die weitere Durchsuchung von Körperöffnungen rasch zu einem Arzt oder ins Spital fahren oder eine Frau beiziehen.

Wir bewegen uns hier in einem sehr heiklen Grenzgebiet. Wir müssen davon ausgehen, dass ein Mensch grundsätzlich unschuldig ist, bis das Gegenteil bewiesen ist. Das Ausziehen eines Menschen ist ein starker Eingriff, und wenn dabei die körperliche Integrität verletzt wird, ist das moralisch und ethisch unhaltbar. Wir dürfen in dieser Frage keine Zweifel aufkommen lassen, sondern ganz klare Grenzen setzen. Wenn es darum geht, eine Person

031 634 40 3996

231

Polizei + Militär

Präsident. Der Antrag von Frau Widmer (Bern) ist aufgrund des Abstimmungsergebnisses bei Artikel 19 zurückgezogen. Artikel 22 ist gemäss Antrag Regierungsrat und Kommission angenommen.

Art. 22, 23

Angenommen

Art. 24 Abs. 1

Antrag Widmer (Bern)

Zur Abwehr einer ernsten, unmittelbaren und offensichtlichen Gefahr, insbesondere wenn Leben und Gesundheit von Menschen, die Ausübung demokratischer Rechte oder nicht wieder gutzumachende Schäden an der Umwelt oder, unter den Voraussetzungen von Artikel 1 ...

Art. 26 Bst. b

Präsident. Der Antrag ist zurückgezogen. Artikel 24 Absatz 1 ist genehmigt.

Art. 24 Abs. 2 und 3, Art. 25, Art. 26 Bst. a

Angenommen

Art. 26 Bst. b

= neue Art. 29 PolG

Gleichlautender Antrag Brännimann/Trüssel-Stalder/Widmer (Bern)

Streichen

Brännimann. In der grünen Fassung war dieser Buchstabe b nicht enthalten. Die Kommissionsitzung ging dem Ende zu, als Kurt Wasserfallen hereinstürzte und ein Rückkommen verlangte. Er begründete es so: Wenn der Drogenkonsum vielleicht in nächster Zeit freigegeben werde, könne er nicht mehr eingreifen, und er brauche ein Mittel, um trotzdem noch die Drogeler wegweisen zu können. Mich traf fast der Schlag; als er das sagte, und ich bekämpfte den Antrag sogleich. Am 5. März reichte ich vorsorglich meinen Streichungsantrag ein. Am 11. März hatten wir Fraktionssitzung. Meine Kollegen grüssten mich kaum, und im Zimmer 9 war dicke Luft. Als wir zu diesem Artikel kamen, wurde ich sozusagen links und rechts geohrfeigt. Nach diesen Ohrfeigen konnte ich wieder denken; und es kam mir eine Situation in den Sinn, die ich am 20. März 1968 beobachtet hatte. Während der Demonstration zur Fichenaﬀäre stand ich in der Christoffelgasse, weil man allgemein ahnte, es könnte brenzlich werden in Bern. Ich wollte das miterleben. Plötzlich kamen sie von der Milchbar her; von der Polizei war nichts zu sehen. Sie kamen und schlugen bei der Volksbank die Scheiben ein; es brannte dann, immer noch keine Polizei. Dann hörte ich die Sirene, meinte, es sei die Polizei, aber es war die Feuerwehr. Am Feuerwehrauto wurde mit einem grossen Stein die Scheibe eingeschlagen; sie wollten auch den Feuerwehrmann herunterlassen. Ich sagte mir, wenn sie den andröhren, gehe ich helfen. Aber da tauchte doch endlich ein Polizist auf, und es brauchte mich nicht mehr. – Aufgrund dieser Erinnerung bin ich nun doch zur Überzeugung gekommen, es brauche wohl einen solchen Artikel. Wenn man dort nämlich früher gehandelt hätte – man ahnte ja, dass etwas passieren würde, es war ein begründeter Verdacht vorhanden –, wären die Millionschäden zu vermeiden gewesen. Deshalb ziehe ich meinen Streichungsantrag zurück.

Trüssel-Stalder. Ich bin jetzt enttäuscht, Herr Brännimann, nachdem ich zunächst Freude haben konnte an dem, was Sie sagten. Aber offenbar haben die Ohrfeigen Wirkung gezeitigt,

sonst hätten Sie jetzt vielleicht noch ein wenig weiter gedacht. Es steht ja explizit da: «... Personen, die der gleichen Ansammlung von Personen zuzurechnen sind ...» Die Sache läuft also darauf hinaus, dass Personen, die alle ziemlich gleich aussehen, ebenfalls wegweisen werden können. Bei der Demonstration, an die Sie denken, sahen ja kaum alle gleich aus. Hier geht es eindeutig um die Drogenszene. Der Artikel soll es ermöglichen, dass Drogeler jederzeit wegweisen werden können, wenn sie irgendwo zusammensitzen. Das scheint dadurch begründet, dass sie manchmal besondere Gegenstände zurücklassen. Aber diese Wegweisung ist nicht die richtige Methode, mit dieser Szene umzugehen. Sie werden dann immer irgendwo solche Leute vertreiben müssen. Der Polizei selbst wird damit ein schlechter Dienst erwiesen, weil sie dann die Leute immer wieder woanders suchen muss und nicht mehr weiss, wo sie anzutreffen sind. Ich habe mich schon in der Kommission gegen diesen Einschub gewehrt. Zum Teil wurde mir zugestimmt, weil es ja auch um Hooligans gehen könnte. Ich empfehle Ihnen, dem Streichungsantrag zuzustimmen.

Widmer (Bern). Zum Artikel 26 habe ich drei Anträge gestellt, nämlich zu den Buchstaben b, d und e. Ich will sie alle drei zusammen begründen. Es geht um das Wegweisen und Fernhalten von Personen. Im Verlauf des parlamentarischen Verfahrens ist dieser Artikel immer schlimmer, immer repressiver geworden. Statt eines umfangreichen Artikels hätte man hier einfach schreiben können: Die Polizei kann beliebig Personen wegweisen. Zum Buchstaben b: Mein Streichungsantrag bedeutet nichts anderes, als der grünen Fassung zuzustimmen, denn diese Bestimmung war dort nicht enthalten. Aus ihr ist der Drang nach absoluter Absicherung polizeilicher Massnahmen spürbar. Es darf doch nicht sein, dass ein blosser Verdacht auf Gefährdung von Fremdpersonen ausreicht, um Personen wegzuweisen. Unter solchen Voraussetzungen kann praktisch jede Person wegweisen werden, denn es dürfte sehr schwierig sein nachzuweisen, dass so ein Verdacht unbegründet ist. Einer solchen Wegweisungspraxis stimmen wir nicht zu.

Zum Buchstaben d: Auch diese Wegweisungsbezugnis geht eindeutig zu weit. Nehmen wir ein Beispiel: Strassenmusikanten werden von der Polizei aufgefordert, den Platz zu verlassen, weil sie ihre verfügbare Zeit ausgeschöpft haben. Jemand findet das nicht gut und teilt es der Polizei auch mit. Jetzt kann diese Person wegweisen werden, nur weil sie ihre Meinung geäussert hat. Man muss doch in solchen Fällen noch anständig seine Meinung sagen können, ohne Gefahr zu laufen, wegweisen zu werden.

Zum Buchstaben e: Bei diesem Wegweisungsgrund muss man sich fragen, was «verletzen oder zu verletzen versuchen» genau bedeutet. Es könnte zum Beispiel auch bedeuten, dass jemand wegweisen wird, der den Versuch macht, zwischen Demonstrationen und der Polizei zu vermitteln. So etwas ist doch einfach kontraproduktiv. Ich bitte Sie, meinen drei Anträgen zuzustimmen.

Zumbrunn. Ich nehme ebenfalls Stellung zu Artikel 26 Buchstabe b, d und e. Zu Buchstabe b: Wir wollen doch eine Polizei, die ihre Aufgaben wahrnimmt, für Sicherheit und Ordnung sorgt und dem Bürger und dem Staat einigermassen Schutz bietet. Wenn wir das wollen, müssen wir der Polizei die Möglichkeit geben, solche Ansammlungen aufzulösen, Personen wegzuwiesen oder von Anfang an fernzuhalten. Ich persönlich bin der Überzeugung, wir dürfen unserer Polizei den Entscheid vertrauen, wann eine Ansammlung Sicherheit und Ordnung gefährden könnte. Es müssen nicht immer Versammlungen von Drogenabhängigen sein, es könnte zum Beispiel auch ein Jodelklub sein, der sich schlecht aufführt.

Zum Buchstaben d: Gemäss Antrag Widmer (Bern) soll «sich einmischen» gestrichen werden. Warum das? Dahinter steht doch die versteckte Angst, ein Polizist könnte allzu schnell das Gefühl haben, jemand mische sich ein. Aber wir dürfen doch nicht mit solchen Wortspielen jeden Polizisten in der Ausübung seiner Aufgabe noch stärker verunsichern. Nach meiner Auffassung kann eine Einmischung hindernd und störend sein. Beim Buchstaben e wird die gleiche Wortspielerei mit «vereiteln oder zu vereiteln versuchen» gemacht. Im Namen der SVP-Fraktion bitte ich Sie, die Abänderungsanträge abzulehnen.

Wasserfallen. Auf das, was vorhin zu den Buchstaben d und e gesagt wurde, gehe ich nicht mehr ein. Ich bitte im Namen der FDP-Fraktion, die graue Fassung zu unterstützen. Zu Buchstabe b möchte ich aber noch etwas sagen. In der Kommission diskutierten wir die Sache ausführlich. Ich versuchte auch schon früher, mit der Verwaltung zusammen einen solchen Antrag zu formulieren, was aus verschiedenen Gründen nicht ganz glückte. Aber schliesslich hatten wir eine Formulierung, und mit 16 gegen 2 Stimmen wurde sie in der Kommission angenommen. Ich stellte den Antrag aus folgenden Gründen: Nach der Diskussion auf Bundesebene zur Straffreiheit des Konsums, Besitzes und Erwerbs zum Eigengebrauch von Drogen musste loh mir die Frage stellen, was dann mit der Drogenszene passieren würde. Es ist heute eine Tatsache, dass die Polizei aufgrund des Betäubungsmittelgesetzes eingreift, also aufgrund der Strafbarkeit der drei Tatbestände, die ich vorhin genannt habe. Ich meine, der Herr Regierungsrat und andere Polizeidirektoren würden Ihre Aufgabe nicht erfüllen, wenn sie über diese Problematik nicht nachdächten. In der Stadt Bern sind der Gemeinderat und auch die politische Linke ganz klar der Meinung, eine offene Drogenszene könne man sich schlicht und einfach nicht mehr erlauben. Das ist auch die Volksmeinung über alle Parteigrenzen hinweg. Wir haben genug Trauriges erlebt, im Kocherperk oder am Zürcher Letten. Ich habe ausgiebig mit dem Experten, Herrn Reinhard, diskutiert. Wenn wir den Buchstaben b nicht aufnehmen, wird es der Polizei kaum noch möglich sein, offene Drogenszenen aufzulösen, falls die Straffreiheit von Konsum, Erwerb und Besitz zum Eigengebrauch von Drogen auf Bundesebene durchkommt. Wir beraten jetzt das Polizeigesetz, und deshalb ist jetzt der Zeitpunkt, dieses Problem zur Diskussion zu stellen. Ich möchte nicht warten, was auf Bundesebene passiert, um dann wie die alte Fasnacht hindertrein einen Artikel ins Polizeigesetz einzufügen. Nachträgliches Handeln wäre hier schlecht. Ich bitte Sie deshalb, die Anträge Widmer (Bern) und Trüssel-Stalder abzulehnen.

Breitschmid. Wir haben es schon in der Kommission gehört, und es ist jetzt bestätigt worden: Es handelt sich hier um einen versteckten Drogenartikel. Wenn eine Gesellschaft mit dem Artikel 26 b das Drogenproblem lösen will, dann Gutnacht! Das Drogenproblem müssen wir mit andern Mitteln angehen und nicht mit solchen Restriktionen. Die FL-Fraktion lehnt den Buchstaben b ab.

Wir haben beschlossen, Prävention nicht in die Gesetzgebung aufzunehmen. Hier wird dagegen minutiös mit a, b, c, d und e aufgelistet, wie und wo die Polizei eingreifen muss. Daraus schliesse ich, dass es im Parlament offenbar eine Mehrheit gibt, die eine restriktive Polizei will, die nicht eine kommunikative Polizei will. Mit einem Präventionsartikel hätte man zum Beispiel die Kommunikation so fördern können, dass solche Eingriffe gar nicht mehr nötig sind. Aber hier besteht der Wille, dass die Polizei die Probleme mit Druck, mit herrschaftlichen statt mit kommunikativen Mitteln löst. Da können wir von der FL-Fraktion nicht mitmachen. Wir beantragen Ihnen, auf jeden Fall den Buchstaben b zu streichen, aber auch d und e.

Gmünder. Wir sagten schon bei der Eintretensdebatte, wir seien gegen alle Abänderungsanträge, die die Polizei schwächen. Bisher hat die Polizei bewiesen – mit wenigen Ausnahmen, die man nicht immer wieder hochspielen sollte –, dass sie noch weiss, wo Bartli den Most holt und wo Recht und Ordnung sind. Wenn man die Vorräte gehört hat, könnte man wirklich meinen, das Wort «restriktiv» sei gegen alles gerichtet, was gut ist. So ist es aber nicht. Wir wollen doch aus unserer Polizei nicht eine zweite Garnitur der Securitas machen oder Pfadfinder oder unbewaffnete Bobbles. Wenn Sie über den engen Horizont hinausschauen, sehen Sie, was im nördlichen Nachbarland passiert; ich nehme keine Wörter in den Mund, die dann doch wieder verdreht werden. Aber ich mache aus dem Artikel 26 keinen Drogenartikel, denn es geht wirklich um die innere Sicherheit der Bevölkerung und der Güter, die wir uns erschaffen haben und uns durch niemanden zerstören lassen. Denn wer materielle Güter, Leib und Leben missachtet, ist eine Kreatur, die auch andere Narren verdienen würde. Wenn man alles lockerer gestalten und vernarmlosen und versentimentalisieren möchte, dann ist es einfach nicht mehr anständig. Wer Verbrechen toleriert oder noch fast dazu Hand bietet oder jedenfalls nichts dagegen unternimmt, macht sich im Grunde mitschuldig. Man kann die Verfassung und die Gesetze lesen, und wenn man nicht lesen will, hat man noch eine eigene Moral und ein eigenes Rechtsempfinden. Das sentimentale Geschwafel ist wirklich übertrieben. Alles wird verzerrt, und die Missionen und die Randparteien werden ins Zentrum gerückt und hinaufstilisiert, so dass man kaum noch weiss, wo Gott hockt. Aber wir wissen noch, was Recht und Ordnung ist, wo Bartli den Most holt. Die Leute, die drei Meter über dem Boden schweben, bitte ich, wieder ein wenig auf die Realität herunterzukommen. Im Innersten weiss man nämlich ganz genau, was anständig ist, und jeder weiss ganz genau, was gut und böse ist. Ich persönlich lasse mir von niemandem unterstellen, man sei irgendwie ein Wolf im Schafspelz. Man konnte das aber schon hören und lesen von stupiden Leuten, die sich Chefredaktoren nennen. Ich bitte auch sie, wieder einmal ins Stübchen zu sitzen, den Geist zu reinigen, klar zu denken und zu urteilen, um wieder zu sehen, was gut und böse ist, und nicht alles mit Vexierbildern und Milchglasschalen zu übertünchen.

Zesiger, Präsident der Kommission. Bereits im Zusammenhang mit den Beratungen über das Strafverfahren im Rahmen der Justizreform sprachen wir über diese Thematik. Während der Beratung des Polizeigesetzes wurde entsprechend wenig zu diesem Themenbereich gesagt. Der Artikel 26 wurde während der ordentlichen Kommissionsberatung nicht angesprochen. Es wurde dann ein Rückkommensantrag gestellt, dem stattgegeben wurde. In der Begründung wurde vor allem auf die Drogenszene hingewiesen, aber auch auf die Alkoholkonzernszenen, rechtsextreme Szenen usw. Die beantragte Formulierung wurde dann noch verändert. Ursprünglich hiess es nämlich: «wenn der Verdacht besteht». Man relativierte die Sache, indem man sagte: «wenn der begründete Verdacht besteht.» Mit 16 gegen 2 Stimmen wurde dieser Antrag angenommen. Ich beantrage Ihnen, die Streichungsanträge abzulehnen.

Zu den Buchstaben d und e kann ich nur sagen, dass sie nicht zur Debatte standen und von der Kommission akzeptiert wurden. In der allgemeinen Debatte wurde das polizeiliche Handeln so gewichtet, dass man sagte, es müsse ein Mittelweg begangen werden. Die Polizei muss klare Eingriffsszenarien und Kriterien haben und darf nicht durch Einschränkungen an ihrem Auftrag gehindert werden, wenn dies nicht ganz klar Sinn macht. Hier hat man gefunden, die Formulierung entspreche dem Mittelweg, und deshalb wurde sie nicht bekämpft. Ich beantrage Ihnen, die Anträge zu den Buchstaben d und e abzulehnen.

031 634 40 39
10. März 1996

409

Polizei + Militär

Abstimmung

Für den Antrag 54 Stimmen
Trüssel-Stalder/Widmer(Bern) 91 Stimmen
Für den Antrag Regierungsrat/Kommission (7 Enthaltungen)

Art. 26 Bst. c

Angenommen

Art. 26 Bst. d

Antrag Widmer (Bern)

Anordnungen hindern oder stören oder

Abstimmung

Für den Antrag Widmer (Bern) 38 Stimmen
Für den Antrag Regierungsrat/Kommission 100 Stimmen
(5 Enthaltungen)

Art. 26 Bst. e

Antrag Widmer (Bern)

Streichen

Abstimmung

Für den Antrag Widmer (Bern) 14 Stimmen
Für den Antrag Regierungsrat/Kommission 129 Stimmen
(5 Enthaltungen)

Art. 27

Angenommen

Art. 28

Zesiger, Präsident der Kommission. In der Marginalie zu diesem Artikel steht: «Zuführung unmündiger Personen.» Es wurde beantragt, im Gesetz nicht von Unmündigen zu sprechen, sondern von unmündigen Personen. Die Kommission war auch dieser Meinung, aber man vergass dann, im Artikel selbst diese Korrektur zu machen. Es muss also dort heissen: «Die Polizei darf unmündige Personen in ihre Obhut nehmen.» Auf diese redaktionelle Änderung wollte ich noch aufmerksam machen.

Angenommen

Art. 29 Abs. 1 Bst. a und b

Angenommen

Art. 29 Abs. 1 Bst. c, d, und e

Präsident. Hier gibt es unterschiedliche Anträge von Kommission und Regierungsrat.

Zesiger, Präsident der Kommission. Es geht hier um den polizeilichen Gewahrsam. Die Differenz zwischen dem Antrag der Kommission und dem Antrag des Regierungsrates liegt im Buchstaben e, wo die Kommission beigefügt hat: «... sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört.» Dieser Antrag wurde in der Kommission sehr eingehend diskutiert. Herr Reinhard, der als Experte und Protokollführer dabei war, was darauf hin, es könnte bei diesem Antrag allenfalls Probleme mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) geben. In Kenntnis dieser Problematik hat die Kommission trotzdem entschieden, den Buchstaben e aufzunehmen. Ich erwarte jetzt die Stellungnahmen der Fraktio-

nen und des Regierungsrats, signalisiere aber schon jetzt, dass ich allenfalls bereit wäre, die Thematik in die Kommission zurückzunehmen.

Widmer, Polizei- und Militärdirektor. Wir haben aus der Kommissionsdiskussion den Auftrag mitgenommen, abzuklären, ob der vorliegende Artikel der EMRK entspricht oder allenfalls widerspricht. Wir haben festgestellt, dass die Kommissionsfassung des Artikels 29 e weitergeht als der Artikel 5 der EMRK und eigentlich mit diesem nicht zu vereinbaren ist. Ich bitte Sie deshalb, nicht dem Kommissionsantrag, sondern dem Regierungsantrag zuzustimmen. Es hat auch keinen grossen Wert, den Artikel in die Kommission zurückzugeben, weil die Aussagen des Rechtsgelehrten Reinhard an sich klar sind.

Jenni-Schmid. Die SVP-Fraktion ist geteilter Meinung. Ein Teil vertritt die Ansicht, man könne den Buchstaben e aufnehmen, ein anderer Teil möchte den Antrag der Regierung unterstützen. Ich persönlich frage mich, was es bringt, den Artikel in die Kommission zurückzunehmen; ich finde, wir sollten heute entscheiden, und persönlich unterstütze ich den Antrag der Regierung.

Frey. Auch in der FDP-Fraktion war man geteilter Meinung, aber wir unterstützen mehrheitlich den Regierungsantrag, weil dieser Buchstabe e doch allzu generell gefasst ist, so dass er mit der EMRK nicht vereinbar ist. In der Kommission wurde gesagt, man lasse halt dann allenfalls das Gericht entscheiden. Aber so sollten wir nicht vorgehen, und wir beantragen deshalb, den Regierungsantrag zu unterstützen. Auch ich meine, man sollte den Artikel nicht in die Kommission zurücknehmen, sondern heute entscheiden.

Wisler Albrecht. Die SP-Fraktion unterstützt die Version des Regierungsrates, und zwar aus drei Gründen. Der erste ist der juristische Aspekt: Der Experte Reinhard, ehemaliger Assistent von Prof. Zimmerli, sagte uns, der Buchstabe e verletze die EMRK. Der zweite Grund sind die finanziellen Folgen: Wenn wir es darauf ankommen lassen und das Gericht entscheiden lassen, so nehmen wir nicht nur eine sture und provokative Haltung ein, sondern es wäre auch peinlich für den bernischen Gesetzgeber, wenn er vom Bundesgericht oder von Strassburg zurückgepfiffen würde. Dazu kämen die Kostenfolgen, denn bei widerrechtlichem Freiheitsentzug hat die betroffene Person Anspruch auf Schadenersatz und Genugtuung. Der dritte Aspekt ist der menschliche. Die Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist ein relativ schwammiger Begriff. Ich schätze gröhlende Heimkehrer vom Eishockeyspiel nicht besonders. Aber muss man sie deswegen gleich in Gewahrsam nehmen? Oder wenn mich schreiende Nachbarkinder stören, ist das auch ein Grund? Ein zerlumpter Bettler vor dem Bundeshaus könnte auch als Störung der öffentlichen Ordnung empfunden werden. In solchen Fällen ist es aber nicht angezeigt, die Leute einzusperrern, sondern man sollte miteinander reden oder allenfalls als polizeiliche Massnahme die Wegweisung oder die Feststellung der Personalien in Betracht ziehen.

Die SP-Fraktion will den Artikel nicht in die Kommission zurückweisen, sondern heute entscheiden. Wir stimmen dem Antrag des Regierungsrats zu.

Abstimmung

Für den Antrag Kommission 26 Stimmen
Für den Antrag Regierungsrat 118 Stimmen
(3 Enthaltungen)

Date de dépôt : 23 septembre 2008

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Véronique Pürro

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les libéraux, partant du principe qu'il n'existe pas de liberté sans sécurité, proposent, avec le projet de loi 10121, de limiter la liberté de certains pour garantir la sécurité et par conséquent la liberté des autres.

Ainsi, il suffirait d'éloigner des zones dans lesquelles elles évoluent toutes personnes qui, participant à des rassemblements, perturberaient le domaine public, les mendiants et les personnes qui font le commerce de biens prohibés, pour rendre l'espace public sécurisé et restaurer la liberté des citoyen-ne-s.

Sans nier les problèmes, les socialistes ne peuvent cependant que dénoncer ces mesures simplistes qui, s'appliquant déjà aux étrangers, n'ont pas démontré une véritable efficacité et ont été évaluées de manière très contrastée. Le simple bon sens permet en effet de comprendre qu'une interdiction de zone à elle seule ne règle rien et ne fait que déplacer le problème en dehors de ladite zone, d'un quartier vers l'autre.

L'application de la loi et de certaines de ses dispositions vagues et floues inquiète par ailleurs les socialistes. Ainsi, et à titre d'exemples, comment demander à chaque agent d'agir en cas de rassemblements, sans craindre les dérives et les applications excessives ou arbitraires ? Comment assurer à la police genevoise, déjà débordée, les moyens suffisants pour appliquer de nouvelles mesures supplémentaires ? Comment permettre l'accès aux traitements des toxicomanes en cas d'interdiction de zone ?

La police genevoise dispose actuellement de suffisamment d'outils pour intervenir dans les différents cas visés par la présente loi. Il nous paraît dès lors inutile, voire même dangereux, de soutenir des mesures purement sécuritaires qui masquent ou déplacent les véritables problèmes.

A leur sujet, il conviendrait davantage de renforcer la présence sur le terrain et de se montrer plus sévère vis-à-vis des infractions. De plus, il est

important de saisir l'occasion pour rappeler qu'en ce qui concerne la lutte contre la toxicomanie, il est primordial de poursuivre la politique des quatre piliers qui, en complément du volet répressif, met également l'accent sur la prévention, la réduction des risques et l'aide à la survie, la thérapie et la réinsertion.

En conclusion, les socialistes dénoncent cette tendance à vouloir restreindre davantage les libertés, craignent les dérives d'une telle loi et vous encouragent, Mesdames et Messieurs le député-e-s, à la rejeter.

Date de dépôt : 23 septembre 2008

RAPPORT DE SECONDE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Mathilde Captyn

Mesdames et
Messieurs les députés,

Et voici un projet de loi sécuritaire de plus des libéraux, accepté par la majorité de ce parlement, au nom de la liberté. D'où vient cet acharnement ? Serait-ce la difficile descente du plateau de Champel ou de la jolie colline de Coligny ? Voire la vue cruelle de personnes qui ne leur ressemblent pas ? Ou encore une peur insurmontable qui les empêche quotidiennement dans leur mouvement ? Nous ne vivons apparemment pas dans la même réalité, car ce projet de loi se base sur un besoin de sécurité – nous en avons dorénavant l'habitude – que nous ne partageons pas. Pourquoi ce projet de loi est-il inadéquat à la réalité genevoise ?

Tout d'abord, nous ne voyons pas très bien l'utilité d'instaurer cet outil administratif supplémentaire, des mesures d'éloignement allant de vingt-quatre heures à trois mois, alors que le dispositif pénal prévu par la loi permet déjà d'agir efficacement. Il n'a pas été constaté, par exemple, après l'instauration de mesures d'éloignement par M^{me} la conseillère d'Etat Micheline Spoerri à l'époque, de baisse du trafic de stupéfiants. C'est au contraire une mesure qui vise simplement à déplacer le problème dans l'espace, comme cela a été constaté tout dernièrement à grand battage médiatique, au sujet du trafic de drogues des Eaux-Vives aux Pâquis. Dès lors, il est incohérent de proposer cette mesure dans le but de « renforcer les libertés et restaurer la sécurité publique ». L'audition de l'association Première ligne nous a permis de confirmer ce point de vue : « Suite à l'assainissement du périmètre de la gare en 2004, le problème s'est vu reporté. Le souci d'améliorer la situation de certains quartiers peut conduire à transférer les problèmes vers un autre quartier. » Plus dangereux encore, cette mesure pourrait avoir le fâcheux effet pervers de cacher encore davantage les comportements potentiellement illégaux, ce qui n'est pas sain non plus. Ainsi, on ne restaure pas l'« ordre public » de cette manière, mais bien en

s'attaquant à la racine des problèmes concernés : mal-être, dépendance, exclusion, pauvreté.

Autant une mesure d'éloignement, comme par exemple dans le cas de violences domestiques, a tout son sens car elle est ciblée sur la source du problème, autant des mesures d'éloignement applicables à un champ aussi large que le prévoit cette loi ne nous paraissent pas appropriées. En effet, dans quelles situations cet outil pourra-t-il être utilisé ? En sus du cas de trafic de drogues déjà mentionné, il a été cité les rassemblements de jeunes ou tout autre groupe de personnes qui troubleraient l'ordre public dans les parcs, les préaux d'école, ou aux arrêts de trams ; les personnes qui s'adonnent à la mendicité (question déjà réglée par leur dernier projet de loi sécuritaire) ; les manifestations spontanées. Pourtant, le commandant de la gendarmerie, au moment de son audition, nous a dit, sur ce dernier point, estimer avoir de bons outils à disposition en matière de rassemblement.

Il ne s'agit pas en revanche de nier les comportements délictueux, qu'il faut réprimer tel que le prévoit notre cadre légal d'une part, et prévenir par le travail social d'autre part. Pour le volet répressif, il faut des moyens adéquats, qui dans les faits ne le sont pas à Genève, par exemple concernant l'effectif de la police. Les Verts sont en faveur d'un redoublement d'énergie au sujet de son recrutement. Il n'y a en effet pas assez de présence policière la nuit au centre-ville. Nous avons à ce sujet déposé une motion visant à la possibilité d'engager des étrangers au sein de la police. Mais il nous paraît tout de même essentiel de rappeler que les statistiques fédérales montrent que de manière générale la criminalité baisse depuis vingt-cinq ans. De plus, les résidents suisses ou étrangers commettent proportionnellement tout autant de délits. Enfin, les délits commis par des jeunes sont aussi en baisse.

Nous fustigeons, pour conclure, et c'est l'élément principal de notre opposition à ce projet de loi, une idéologie hygiéniste. Qui ne donne pas les bonnes réponses aux problèmes soulevés, et ainsi renforce le sentiment d'insécurité, au contraire de l'amoinrir. Nous vous engageons donc, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser ce projet de loi.