



20110111

Rapport

du Conseil municipal au Conseil de ville

concernant

Révision totale du Règlement de police

Madame la Présidente du Conseil de ville,
Mesdames, Messieurs,

I. L'essentiel en bref

De nombreuses communes et la plupart des villes suisses disposent de leur propre droit en matière de police, fixant les principales règles de conduite à respecter pour garantir la bonne cohabitation au sein de la population (Berne, Thoune, Zurich, Neuchâtel, Lausanne, etc.). Quelques villes ont un grand nombre de règlements contenant des dispositions policières (comme Berne), tandis que d'autres les ont regroupées dans un seul acte législatif (p. ex. Thoune et Bienne). Les dispositions ainsi édictées ne doivent régler que des faits qui ne sont pas déjà réglementés de manière exhaustive dans les législations cantonale et fédérale de rang supérieur.

Le Règlement de police de la Ville de Bienne (RDCo 552.1) en vigueur a été accepté par le Souverain biennois lors de la votation du 11/13 mars 1977 et mis en vigueur au 1^{er} décembre 1977 par le Conseil municipal. Il peut être consulté sur le site Internet de la Ville de Bienne www.biel-bienne.ch (sous Administration/Recueil du droit communal/Répertoire systématique/ 5 Police). Dans le même temps, le Conseil municipal avait fixé les compétences pour l'exécution du Règlement de police par un arrêté qui se trouve sur la même page Internet que le Règlement de police. Or, ce dernier ne satisfait plus aux exigences actuelles et doit être révisé entièrement. Diverses dispositions ne correspondent plus à l'esprit de notre époque, certaines ne sont plus compatibles avec le droit de rang supérieur et doivent être supprimées ou adaptées. D'autres enfin – non présentes dans le règlement actuel – doivent être intégrées au nouveau texte parce qu'elles sont nécessaires pour permettre une cohabitation, si possible ordonnée et sans heurts, dans le domaine public, suite à l'évolution de la société depuis 1977. Avec son concept de sécurité, la Ville de Bienne dispose d'un outil qui lui permet d'influencer positivement la sécurité objective et le sentiment subjectif de sécurité. L'application efficace des mesures prévues dans ce concept nécessite aussi l'adaptation du règlement communal de police, afin que les organes compétents de la Ville et du Canton disposent des instruments requis.

Lors de l'élaboration du nouveau Règlement de police locale (ci-après RPol), le Conseil municipal s'est fixé comme but de poser les règles de cohabitation qui paraissent nécessaires, indiquées et applicables à une majorité de la population dans notre société, sans pour autant limiter inutilement les libertés individuelles.

Le Conseil municipal prévoit d'édicter une ordonnance d'exécution (OPol) pour régler certains détails et définir en particulier les organes municipaux compétents pour la mise en œuvre du règlement. Le projet sommaire d'ordonnance existant déjà est annexé au présent rapport. Le règlement présenté au Conseil de ville est soumis au référendum facultatif. Le projet de règlement a fait l'objet d'un examen préalable facultatif auprès du Canton. Les résultats de cet examen ont été repris, tout comme une grande partie des propositions faites dans le cadre de la procédure de consultation menée à large échelle.

II. Explications de base

1. Concernant le chapitre 1: Dispositions générales

1a) Chapitre 1, Section 1: But, champ d'application et compétences (art. 1 à 3)

La tranquillité ainsi que la sécurité et l'ordre publics font partie des principales tâches des pouvoirs publics. Dans le présent projet de règlement, la Ville de Bienne établit ses propres dispositions policières, adaptées à ses besoins, dans la mesure où la législation de rang supérieur l'y autorise ou l'y oblige.

La répartition des compétences en vigueur aux niveaux fédéral et cantonal prévoit que les communes puissent édicter des règles de droit, si la Confédération ou les cantons ne réglementent pas la matière, ou ne le font pas de manière exhaustive (Markus Müller, Kommentar zum Gemeindegesetz, n° 5 ad art. 3).

La notion de tranquillité et d'ordre publics comprend les règles nécessaires à une cohabitation sans heurts de la population. Le texte définit des règles de comportement explicites, susceptibles de correspondre à l'avis de la majorité de la population. La plupart des individus de notre société sont d'avis qu'en cas de non-respect de ces règles, l'ordre public est perturbé, ce qui ne peut être toléré et est passible d'une amende.

Suite à l'introduction de la Police unifiée, les communes n'ont plus le droit d'utiliser le terme de «police» seul. Le caractère d'«organe de police locale» est attribué à une autorité ou une unité administrative en raison de son activité et non de sa désignation. Le Conseil municipal et l'ensemble des unités administratives peuvent se manifester en tant qu'organes de police locale pouvant contenir la dénomination de «police» (p. ex. police du commerce, police des constructions, police du feu, etc.)

En raison de leur souveraineté en matière d'organisation, les communes disposent d'une large autonomie pour organiser les organes de police locale. Elles déterminent elles-mêmes quels organes doivent assumer quelles tâches. Si une commune ne définit pas les compétences liées à telle ou telle tâche, celles-ci reviennent au Conseil municipal, étant donné que l'art. 25, al. 2 de la Loi cantonale sur les communes (LCo; RSB 170.11) établit que le Conseil municipal constitue l'organe suprême de police communale, si la commune n'en a pas décidé autrement. Cet état de fait est confirmé à l'art. 2, al. 1 RPol. Sur la base de l'art. 2, al. 2 RPol, le Conseil municipal est habilité, par voie d'ordonnance, à déléguer certaines tâches d'exécution à des unités organisationnelles qui lui sont subordonnées, tandis que l'art. 3 lui permet aussi de déléguer à des tiers l'accomplissement de tâches dans les domaines indiqués. L'introduction de cette réglementation à l'art. 3 se fonde sur l'art. 68 LCo, selon lequel les communes doivent fixer dans un règlement la compétence d'attribuer des tâches à des tiers.

En vertu de l'art. 10a de la Loi cantonale sur la police (LPol; RSB 551.1), les communes sont seules compétentes pour l'administration et l'exploitation de leur domaine public. Les dispositions du RPol expliquées ci-après se basent sur ce principe.

1b) Chapitre 1, section 2: Définition du domaine public; principes de licéité et d'usage conforme à l'affectation (art. 5 et 6)

La signification et l'étendue de la notion d'usage conforme à l'affectation sont décrites et définies en détail dans la doctrine et la pratique. Cette section dresse la liste des comportements et des règles d'utilisation qui s'appliquent au domaine public. L'usage du domaine public conforme à son affectation doit rester ouvert à tout un chacun, avec le moins de restrictions possible, pour autant que les droits légaux d'autrui n'y apportent pas de limite. Outre celles qui ont été reprises du règlement en vigueur, une nouvelle disposition a été introduite à l'art. 6, al. 5. Elle doit permettre aux organes de police compétents de réagir avec efficacité et flexibilité aux perturbations survenant dans certains secteurs du territoire communal, définis géographiquement (p. ex. lors de botellón), pour autant que cela porte atteinte à l'ordre public. L'introduction de la responsabilité solidaire de la personne pour le compte de laquelle l'infraction a été commise se justifie par le fait que le cercle des personnes ayant porté préjudice à l'ordre public n'est généralement pas connu, alors que la personne/l'organisme pour le compte de qui l'infraction a été commise l'est souvent.

1c) Chapitre 1, section 3: Assujettissement aux autorisations et émoluments (art. 7 et 8)

Dans cette section, les utilisations sortant de l'usage conforme à l'affectation du domaine public sont assujetties aux autorisations et émoluments, ce qui est déjà prescrit dans l'actuel règlement. Lesdits assujettissements sont autorisés par la Constitution et s'appliquent dans toutes les grandes communes et villes suisses. Il est indispensable pour les pouvoirs publics de pouvoir recourir à l'instrument de l'assujettissement aux autorisations, parce que

- l'espace à disposition est limité et qu'une utilisation excessive par des particuliers pourrait restreindre indûment, voire empêcher, l'usage conforme à l'affectation par d'autres citoyennes et citoyens, et
- dans le cadre de la procédure d'autorisation, on crée les conditions pour qu'un événement puisse se dérouler sur le domaine public sans danger.

Il existe, par principe, un droit à l'octroi d'une autorisation pour l'utilisation du domaine public. Cela signifie qu'une autorisation ne peut être refusée que si des conditions particulières, devant répondre à la pratique de l'instance d'octroi des autorisations, ne sont pas remplies. En raison du nombre toujours croissant de demandes chaque année et des besoins de clarification et de coordination accrues qui en résultent, il est indispensable d'introduire une disposition établissant un délai précis à respecter pour le dépôt des demandes.

En introduisant le devoir de principe d'utiliser de la vaisselle réutilisable lors des manifestations, le Conseil municipal satisfait à un souhait exprimé dans des interventions parlementaires adoptées. La formulation de cette disposition s'inspire fortement d'une disposition similaire de la Ville de Berne.

Le Conseil municipal a prévu dans le projet de règlement un délai transitoire de 3 ans, afin qu'il y ait suffisamment de temps pour mettre en œuvre cette disposition de manière organisée.

L'introduction dans le RPol du devoir d'utiliser de la vaisselle réutilisable permettra de radier du rôle comme étant réalisées des interventions parlementaires adoptées (motion 20100259, Max Wiher, PVL, «Pour de grandes manifestations écologiquement durables à Bienne» et motion 20090384, Pablo Donzé, Groupe Verts Bienne, «Ville propre, même lors de grandes manifestations !»).

1d) Chapitre 1, section 4: Manifestations sur terrain privé (art. 9)

L'introduction du nouvel article 9 dans le Règlement de police locale est nécessaire parce que de telles situations sont régulièrement survenues par le passé et qu'il manquait une base légale formelle permettant une intervention de la police. Du point de vue juridique, les organes de police compétents doivent actuellement faire appel à la clause générale de police, ce qui n'est pas satisfaisant. En 2010, la Cour européenne des droits de l'homme a établi que la clause générale de police pouvait être considérée comme conforme à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), mais qu'on ne peut y faire appel que s'il n'est pas possible d'écarter une menace imprévue, donc atypique, et non répétée, contre un droit fondamental autrement que par des mesures non expressément prévues par la loi, sous forme d'une restriction d'un droit fondamental. L'art. 9 clarifie la situation en créant cette base légale spécifique. Il va de soi que la police devra, dans chaque cas, peser les intérêts en présence et veiller au principe de la proportionnalité.

1e) Chapitre 1, section 5: Dispositions générales de protection (art. 10 et 11)

L'art. 10 a été repris de l'actuel Règlement de police (art. 31), parce que cette disposition a fait ses preuves en tant que «prescription supplétive» dans les cas où il n'existait aucune autre prescription particulière pour interdire telle ou telle immission excessive.

Une disposition, telle qu'à l'art. 11, manquait jusqu'ici dans le Règlement de police. Le droit de rang supérieur ne présente aucune disposition réglant la situation décrite à l'art. 11. Les expériences faites ces dernières années montrent qu'une telle disposition est nécessaire parce que les demandes d'utilisation du domaine public déposées comportent de plus en plus souvent certains aspects qui violent l'ordre public. Il s'agit en particulier de protéger les enfants contre des représentations inconvenantes ou les valeurs morales ou religieuses d'individus ou de groupes de personnes.

2. Concernant le chapitre 2: Dispositions particulières

2a) Chapitre 2, section 1: Bruit (art. 12 à 14)

Dans cette section, le Conseil municipal avait tout d'abord l'intention de soumettre au Conseil de ville la décision de principe relative à la vidéosurveillance sur le domaine public. Comme l'on sait, le Conseil-exécutif a introduit en septembre 2008 la disposition sur la vidéosurveillance dans la LPol; celle-ci établit que les communes peuvent elles-mêmes déterminer quel organe communal est compétent pour ordonner une vidéosurveillance. Avec la motion Müller «Mise en application des dispositions sur la vidéosurveillance», adoptée par le Grand Conseil lors de la

session de juin 2011, le Conseil-exécutif a été chargé de créer les bases légales pour que l'Exécutif représente obligatoirement l'autorité compétente en la matière au plan communal. Pour cette raison, le Conseil municipal a décidé de retirer la disposition présente dans le premier projet de RPol qui réglait la question de la vidéosurveillance. Ainsi, la section 1 du chapitre 2 contient maintenant les dispositions sur le bruit. En adaptant la réglementation dans ce domaine, le Conseil municipal propose ici au Conseil de ville de radier du rôle comme étant réalisé le postulat interpartis 20080298, Patrick Calegari, UDC, Pascal Fischer, PSL, «Modification des horaires autorisés le samedi pour les travaux agricoles et de jardinage».

Le chapitre sur le bruit gagne toujours davantage en importance, car les nuisances sonores subies par la population sont en constante augmentation. Le besoin en espaces et en périodes exempts de bruit est donc tout aussi grand. On s'est efforcé à l'art. 12 RPol de repenser la réglementation concernant les heures de repos (cf. tableau à la page suivante). Les dispositions du règlement en vigueur peuvent difficilement être présentées sous forme de tableau. Dans la pratique, elles se sont avérées très compliquées et peu fonctionnelles, ce qui n'a pas facilité leur application et leur acceptation par la population. En outre, ces anciennes dispositions s'avèrent aujourd'hui dépassées: la tonte du gazon étant par exemple interdite le samedi après-midi.

Les dispositions du règlement en vigueur (art. 35 ss) font la distinction entre:

- les bruits généraux évitables et le bruit le dimanche (interdits);
- le tapage nocturne (interdit);
- les travaux nocturnes (interdits entre 20h 00 et 6h 30);
- les bruits provoqués par l'industrie et l'artisanat (à réduire autant que possible);
- les bruits causés par les travaux de construction (interdits entre 12h 00 et 13h 30 et entre 18h 30 et 6h 30);
- les bruits liés aux travaux agricoles (à réduire autant que possible);
- les travaux de jardinage bruyants (interdits entre 20h 00 et 7h 00 et entre 12h 00 et 13h 30 ainsi que le samedi après-midi);
- les bruits dans le ménage (interdits entre 12h 00 et 13h 30 et entre 20h 00 et 7h00);
- les bruits provoqués par les appareils de radio, de télévision, les instruments de musique, etc. (de façon à ne pas incommoder les voisins);
- les haut-parleurs en plein air (interdits);
- les bruits occasionnés par divers autres appareils acoustiques (interdits).

L'art. 12, al. 1 à 4 RPol redéfinit les heures dédiées au repos, tout en les simplifiant fortement, ce qu'illustre le tableau de la page suivante. On ne parle plus de catégories de bruit. Les types de bruit définis dans le règlement de police en vigueur sont principalement réglés dans des législations de rang supérieur. Les prescriptions sur le bruit concernant la création ou la modification d'installations industrielles ou artisanales se trouvent dans la législation cantonale en matière de construction. Le bruit occasionné par les cafés et restaurants est également réglementé dans une loi spéciale. Le bruit causé par les autres constructions et installations (p. ex. cloches d'église, exploitations agricoles, installations de chauffage et de ventilation, places de jeu pour enfants, installations pour planches à roulettes, etc.) est réglementé par des dispositions de la législation en matière de construction. Les événements sportifs et les

concerts sont en général réglementés par le biais des autorisations individuelles et des autorisations d'exploiter pour les entreprises artisanales de restauration.

Les genres de bruit non couverts par le droit de rang supérieur (p. ex. législation sur la protection de l'environnement) sont en particulier le tapage nocturne ou la perturbation de la pause de midi. Le droit de rang supérieur ne définit pas la plage de temps durant laquelle le repos nocturne s'applique. La pause de midi n'est pas non plus réglementée par le droit fédéral ni cantonal. Le Conseil municipal est toutefois d'avis qu'il est nécessaire de la réglementer à Bienne.

Le repos dominical est réglementé au niveau cantonal et n'autorise aucune autre disposition au niveau communal.

	Lu – Ve	Sa	Di
06.30 bis 0800	Bruits nuisant gravement au repos admis	Bruits admis, si ne nuisant pas gravement au repos	Réglementation cantonale. Aucun bruit nuisant au repos admis.
0800 bis 12.00	Bruits nuisant gravement au repos admis	Bruits nuisant gravement au repos admis	Réglementation cantonale. Aucun bruit nuisant au repos admis.
12:00 Bis 13.00	Aucun bruit nuisant au repos admis	Aucun bruit nuisant au repos admis	Réglementation cantonale. Aucun bruit nuisant au repos admis.
13:00 bis 18:00	Bruits nuisant gravement au repos admis	Bruits nuisant gravement au repos admis	Réglementation cantonale. Aucun bruit nuisant au repos admis.
18:00 bis 20.00	Bruits nuisant gravement au repos admis	Bruits admis, si ne nuisant pas gravement au repos	Réglementation cantonale. Aucun bruit nuisant au repos admis.
20:00 bis 22.00	Bruits admis, si ne nuisant pas gravement au repos	Bruits admis, si ne nuisant pas gravement au repos	Réglementation cantonale. Aucun bruit nuisant au repos admis.
22:00 bis 06.30	Aucun bruit nuisant au repos admis	Aucun bruit nuisant au repos admis	Réglementation cantonale. Aucun bruit nuisant au repos admis.

Les nuisances pour la population et l'environnement occasionnées par les feux d'artifice augmentent aussi chaque année. Ceux-ci ne sont limités ou interdits par aucune disposition spéciale du droit de rang supérieur. Selon le Règlement de police en vigueur, il est en principe interdit d'allumer des feux d'artifice, avec possibilité d'accorder des dérogations. Le Conseil municipal est d'avis qu'il n'y a en principe aucune raison objective d'autoriser les feux d'artifice en dehors des cas fixés à l'art. 13. Cette disposition devrait permettre d'aborder la question de manière raisonnable à Bienne.

L'art. 14 a été en majeure partie repris du Règlement de police en vigueur (art. 41 et 42) et adapté aux dispositions sur le bruit prévues dans le nouveau RPol.

2b) Chapitre 2: section 2: Faune (art. 15 à 17)

Les rencontres en ville avec des animaux sauvages (renards, blaireaux, martres, pigeons, etc.) sont de plus en plus fréquentes. Pour ne pas attirer davantage en ville les animaux et ne pas leur offrir une pléthore de nourriture industrielle, qui n'est pas adaptée à l'espèce et reste provisoire, le Conseil municipal estime justifié d'interdire par principe le nourrissage des animaux sauvages. En effet, il est reconnu que cela leur est nuisible. Les institutions reconnues qui assument la garde d'animaux sauvages doivent évidemment être exclues de cette interdiction. Il demeure aussi possible de nourrir les oiseaux sauvages sur terrain privé lorsque la nourriture se fait rare.

La protection des animaux est déjà régie à un niveau supérieur. La marge de manœuvre des communes pour légiférer est donc restreinte. Les communes doivent intervenir pour protéger les biens juridiques, tels que la vie et l'intégrité corporelle, la tranquillité et l'ordre publics, des inconvénients pouvant naître de la cohabitation avec les animaux. La protection de ces biens juridiques revenant à l'homme en relation avec les animaux n'est pas réglée spécifiquement dans le droit de rang supérieur, raison pour laquelle le Conseil municipal a introduit des dispositions en ce sens dans le projet de Règlement de police locale.

La détention des chiens en particulier donne régulièrement sujet à discussions et controverses. Le Conseil municipal a donc décidé d'introduire l'obligation de principe de tenir les chiens en laisse. Cette obligation pourra être levée par voie d'ordonnance pour certains secteurs particuliers du domaine public, afin de répondre aux besoins des détenteurs et détentrices de chiens. Cette disposition est conforme à la future Loi cantonale sur les chiens.

2c) Chapitre 2, section 3: Publicité et formation de l'opinion politique (art. 18 à 21)

En principe, les dispositions en vigueur du Règlement de police ont été reprises à quelques exceptions près dans cette section. Selon la pratique actuelle du Tribunal fédéral, la distribution d'imprimés n'est encore soumise à autorisation que si l'usage conforme à l'affectation du domaine public risque d'en être considérablement restreint. On introduit par contre une obligation de s'annoncer pour la distribution d'imprimés à des fins commerciales. Jeter ou exposer des imprimés n'est plus interdit, mais soumis à autorisation. L'ensemble des imprimés sont concernés. La possibilité de facturer les mesures de nettoyage ou d'élimination a également été introduite.

En ce qui concerne les cortèges, rassemblements et réunions, la disposition du Règlement de police locale de Thoun, considéré conforme à la Constitution par le Tribunal fédéral en 2009, a été reprise sous une forme atténuée et adaptée. Les manifestations, cortèges, rassemblements et réunions constituent un usage accru du domaine public et peuvent être soumis à autorisation. C'est déjà le cas actuellement. Du point de vue du contenu, les nouvelles dispositions de l'art. 20, al. 1 à 6 RPol ont déjà été appliquées par l'instance municipale d'octroi des autorisations lorsqu'elle traitait les demandes qui lui parvenaient. Le fait d'introduire ces dispositions dans le règlement devrait permettre d'apporter plus de transparence, un meilleur encadrement administratif de telles manifestations et aussi davantage de clarté sur les

conditions à remplir en vue de l'octroi de l'autorisation. La seule grande différence entre le règlement en vigueur et la pratique est le caractère punissable de participer à une manifestation interdite. Celui-ci est toutefois limité dans la formulation de façon à ce que la participation à une manifestation interdite ne soit pas punissable si elle s'est déroulée dans le calme.

Le Conseil municipal est d'avis que la liberté d'expression à Bienne doit être accordée aussi largement que possible dans le cadre des limites légales, mais pas au prix de manifestations violentes. Il souhaite ainsi autant que possible empêcher les manifestations qui ne se dérouleraient pas pacifiquement. Pour cette raison, le Conseil municipal a décidé, au vu de la pratique du Tribunal fédéral et de la protection étendue de la liberté d'expression qui en résulte, de reprendre la législation de la Ville de Thoune en l'adaptant, de façon à pouvoir dans le même temps réagir vivement à des manifestations violentes.

Le Conseil municipal a essayé, avec pragmatisme, de rendre possible également les manifestations annoncées à court terme ou spontanées, en introduisant explicitement dans le nouveau règlement la possibilité d'octroyer oralement une autorisation (art. 20, al. 2).

2d) Chapitre 2, section 4: Objets et véhicules sur le domaine public (art. 22 à 24)

Les art. 22 et 23 ont été repris du Règlement de police actuel. Les faits réglés à l'art. 24 RPol sont repris sur le principe de l'art. 6 de l'actuel règlement. Toutefois, l'art. 24 a dû être formulé de manière plus complète, au vu du nombre croissant de véhicules et objets stationnés ou déposés illégalement sur le domaine public. Cette nouvelle disposition crée une base légale permettant de les faire enlever du domaine public.

2e) Chapitre 2, section 5: Prostitution (art. 25 et 26)

Le droit de rang supérieur ne contient actuellement aucune disposition relative à l'exercice de la prostitution. Cependant, le Code pénal suisse (CP; RS 311.0) fixe à l'art. 199 que celui qui aura enfreint les dispositions cantonales réglementant les lieux, heures et modes de l'exercice de la prostitution et celles destinées à lutter contre ses manifestations secondaires fâcheuses, sera puni d'une amende. Étant donné que le Canton n'a jusqu'ici édicté aucune réglementation en la matière, les communes peuvent fixer leur propre droit. Cela vaut tant pour la prostitution sur la voie publique que pour les lieux servant à la prostitution. Une Loi sur la prostitution est en cours d'élaboration au niveau cantonal. Les dispositions prévues dans le RPol seraient probablement conformes à cette loi, si elle entrait en vigueur.

L'exercice de la prostitution est protégé par la liberté économique, qui ne peut être limitée par des interventions de politique structurelle. Par contre, il est admis d'intervenir pour protéger l'ordre public et possible d'établir des prescriptions visant à protéger les personnes qui se prostituent. L'art. 25, al. 2 interdit l'exercice de la prostitution dans certains lieux (en harmonie avec le projet de Loi cantonale sur la prostitution).

La prostitution sur le domaine public est soumise à autorisation comme toute autre activité économique sur le domaine public de Bienne. L'autorisation est accordée par l'organe de police locale compétent. La prostitution sur la voie publique, en tant qu'activité économique, est en augmentation. Cette évolution ne sera pas freinée par l'entrée en vigueur de la Loi cantonale

sur la prostitution, parce qu'elle devrait rendre plus difficile l'exercice de la prostitution dans des salons. Certaines villes suisses tentent de freiner la prostitution sur la voie publique, ce qui pourrait provoquer un déplacement vers d'autres villes, telle Bienne.

2f) Chapitre 2, section 6: Prescriptions diverses (art. 27 à 32)

Les dispositions de l'art. 27 RPol «Protection de la jeunesse» correspondent dans les grandes lignes à l'art. 51 du règlement en vigueur. La nouvelle réglementation a été formulée avec davantage de clarté et l'infraction décrite avec plus de précision. La limite d'âge et l'heure à respecter ont été adaptées aux conventions sociales actuelles (l'âge a été abaissé de 16 à 14 ans et l'heure limite fixée à 22h toute l'année). Au vu des expériences faites par la police ces dernières années, l'article établit que, d'une part, la police est légitimée à ramener le mineur concerné à son domicile et que, d'autre part, les personnes détentrices de l'autorité parentale ont le devoir d'aller chercher leur enfant auprès des organes de police compétents (il arrive en effet régulièrement qu'elles ne soient pas atteignables ou refusent d'aller chercher l'enfant dont elles ont la charge auprès des organes de police). Étant donné qu'aucune sanction ne peut être prise contre les mineurs de moins de 14 ans (art. 36 RPol), ce sont en principe les personnes responsables de ceux-ci qui sont assignées en justice en vertu de l'art. 35.

La notion de «protection de la jeunesse» regroupe différentes mesures destinées à protéger les mineurs des dangers pour leur santé ou leurs mœurs. On trouve des dispositions dans ce domaine dans des lois spéciales (p. ex. Loi sur l'industrie, Loi sur l'hôtellerie, etc.). Il convient de prendre en considération tous les intérêts en jeu avant d'édicter des restrictions. Dès qu'une disposition a pour effet une limitation de la liberté individuelle, elle doit s'appuyer sur une base légale, être d'intérêt public et proportionnée au but visé.

En vertu de l'art. 27, al. 3 RPol, les mineurs de moins de 16 ans ont l'interdiction de fumer (p. ex. des cigarettes) sur le domaine public ou d'y consommer des substances altérant le discernement. De l'avis du Conseil municipal, cette mesure est nécessaire, car le nombre de jeunes gens fumant des cigarettes ou d'autres substances ou buvant de l'alcool en excès sur le domaine public augmente constamment. Jusqu'ici, les organes de police n'avaient aucun moyen direct pour lutter contre la consommation de drogues légales par les enfants. Le Conseil municipal estime que cela doit changer à Bienne.

L'art. 28 RPol se base sur l'art. 57 du règlement en vigueur, mais a été adapté aux besoins actuels.

En raison de l'aggravation des atteintes à l'ordre public par des rassemblements de personnes sur le domaine public, qui restreignent indûment, de par leur comportement, l'utilisation du domaine public par les passantes et passants, le Conseil municipal estime nécessaire d'introduire une disposition à ce propos dans le RPol (art. 29).

Les infractions mentionnées à l'art. 30 RPol se produisent de plus en plus souvent à Bienne et peuvent nuire gravement à l'ordre public. Naturellement, il ne s'agit pas d'interdire les formes d'habitat alternatives ou de limiter le mode de vie héréditaire des membres de certains groupes ethniques. Il s'agit plutôt de fournir aux organes de police compétentes les instruments requis pour faire face aux atteintes importantes à l'ordre public, de plus en plus fréquentes dans ce domaine, et de pouvoir chercher des solutions appropriées avec les personnes concernées

pour les éviter. Il est évident que l'activité de recherche de solutions des organes de police comprend aussi une composante répressive. Cela est nécessaire dans le cas où les personnes concernées ne feraient preuve d'aucune compréhension ou refuseraient tout compromis.

Les autorités compétentes sont de plus en plus souvent confrontées au fait que les biens-fonds, bâtiments ou appartements sont utilisés d'une façon qui nuit à l'ordre public, sans que les lois en vigueur (p. ex. Code pénal suisse, législation en matière de construction) permettent une intervention des autorités. Ces constatations expliquent la nécessité d'introduire la disposition de l'art. 30 dans le RPol. Les nuisances sont dues à toutes sortes d'immissions ou, dans le cas de bâtiments vides temporairement ou durablement, au comportement des personnes qui utilisent les immeubles sans autorisation. Cette disposition vise à protéger l'ordre public. Aujourd'hui, les organes de police doivent faire appel à la clause générale de police, par manque de base légale adéquate, ce qui est insatisfaisant, comme mentionné plus avant. L'introduction de l'art. 30 dans le RPol doit combler cette lacune.

L'art. 31 RPol précise et complète les dispositions fédérales et cantonales en vigueur. Le sens de cette disposition est de fixer le principe selon lequel la Ville de Bienne exploite un bureau des objets trouvés et crée ainsi, en vertu du droit de rang supérieur, un poste responsable de recueillir les annonces d'objets trouvés et de conserver les objets trouvés d'une valeur estimée à plus de 100 francs. Le bureau est aussi chargé de saisir et enregistrer les objets de plus faible valeur annoncées par les personnes qui les ont trouvés.

Jusqu'ici, ni le droit de rang supérieur, ni le droit communal ne contenaient de disposition permettant de sanctionner efficacement l'usage abusif ou la détérioration de dispositifs de sauvetage. L'art. 32 RPol y remédie.

3. Concernant le chapitre 3: Dispositions d'exécution, pénales et finales (art. 33 à 39)

Comme déjà mentionné, le Conseil municipal édictera des dispositions d'exécution par voie d'ordonnance. Toute infraction aux dispositions du RPol pourra être sanctionnée par la Ville de Bienne elle-même au moyen d'une amende en vertu des art. 58 ss LCo. Le montant maximal des amendes s'élève à 5000 francs.

Comme dans le règlement en vigueur, la négligence et la complicité sont aussi punissables. Les infractions aux dispositions du RPol sont des contraventions, c.-à-d. des infractions passibles seulement d'une amende. En cas de contraventions, l'instigation n'est pas punissable selon les principes applicables du droit pénal.

Dans le cas des infractions énumérées à l'art. 35, on trouve souvent en arrière-plan une tierce personne assumant la responsabilité principale de la contravention commise. Il est donc normal qu'elle aussi doive en répondre en premier lieu.

L'art. 37 donne aux autorités compétentes les instruments nécessaires à la mise en œuvre des mesures requises par le RPol.

L'art. 38 indique les voies de recours, simplifiées par rapport à l'art. 57 du règlement en vigueur. Jusqu'ici, il était possible de faire recours auprès du Conseil municipal contre les décisions des

autorités municipales prises sur la base du règlement de police, la décision du Conseil municipal pouvant à son tour faire l'objet d'un recours auprès du préfet. Désormais, les recours sont formés directement devant le préfet en vertu du droit cantonal en matière de procédure administrative.

III. Résultats de la procédure de consultation

Les milieux suivants ont été invités à prendre position sur le premier projet de règlement dans le cadre de la procédure de consultation menée de mai à juillet 2011.

- Partis politiques
- Union du commerce et de l'industrie
- Association des arts et métiers de Bienne
- Associations et guildes de quartiers
- Association City Biel/Bienne
- Centre autonome de jeunesse
- Assemblée des Associations et Organismes Culturels

Les principales prises de position des participants à la consultation pour lesquelles le Conseil municipal n'est pas entré en matière, et sa position à ce propos, sont fournies ci-après pour certains articles. Par contre, le Conseil municipal a pu reprendre un grand nombre de propositions et requêtes soumises dans le cadre de la consultation.

Article	Orientation de la procédure de consultation	Position du Conseil municipal
Art. 3	Aucune attribution à des tiers de tâches relevant de la souveraineté de la Ville.	Les expériences faites dans le domaine de la délégation des compétences liées aux véhicules à l'arrêt ont toujours été bonnes. Dans le domaine de l'entraide administrative et de l'assistance juridique, la délégation à des tiers est déjà limitée par le droit de rang supérieur aux tâches qui ne requièrent pas l'exercice du pouvoir d'appréciation de la Ville. La délégation de compétences, telle qu'elle est proposée par le Conseil municipal, paraît judicieuse et raisonnable.
Art. 5	La forêt n'est pas réglementée et ne doit pas l'être.	L'affectation, l'utilisation et la gestion de la forêt sont réglées au niveau cantonal. Les communes ne peuvent pas édicter leur propre droit dans ce domaine.
Art. 6, al. 5	Les instances municipales ne doivent avoir la compétence d'édicter les dispositions d'utilisation que pour une durée temporaire, et non permanente. Le cas échéant, les prescriptions d'utilisation permanentes devraient être publiées avec possibilité de recours.	De l'avis du Conseil municipal, il est nécessaire de pouvoir édicter des règles permanentes pour certains secteurs du domaine public (p. ex. parcs). Le terme de «permanent» est toutefois relatif, puisque les autorités municipales peuvent en tout temps revenir sur leurs décisions, ou ordonnances, et les modifier. La possibilité est aussi en tout temps donnée au Conseil de ville d'influer sur certaines dispositions d'utilisation.
Art. 7, al. 1	La libre utilisation du domaine public pour des manifestations culturelles ou politiques doit être garantie par principe. Un délai de quatre semaines pour le dépôt de demandes est trop long.	Les droits constitutionnels en vigueur en Suisse et dans le canton de Berne offrent une base suffisante pour justifier le droit légal à l'utilisation du domaine public. Le délai de quatre semaines peut en général être respecté sans autre par les organisateurs qui

		présentent de grandes capacité et volonté d'organisation. En outre, le règlement prévoit la possibilité de raccourcir le délai. Le délai de quatre semaines représente un minimum. Les autorités d'octroi d'autorisation ont toujours plus de peine à traiter suffisamment en profondeur les demandes déposées souvent à court terme.
Art. 7, al. 3	<p>Cette prescription n'est pas applicable. Elle n'est de toute évidence pas écologique, pas proportionnelle et constitue une infraction au principe de l'égalité de traitement.</p> <p>Il sera d'autant plus difficile d'organiser des manifestations (fêtes de quartiers et d'écoles) et cela sera plus coûteux.</p> <p>Il sera difficile d'appliquer cette mesure lors de grandes manifestations. Aucune exception ne devrait être accordée en cas d'introduction de cette mesure.</p>	<p>Le Conseil municipal peut partiellement comprendre les arguments des opposants à une telle mesure. Le fait est que différentes villes, comme Berne et Nidau, ont déjà édicté une telle obligation.</p> <p>Le Conseil municipal tient malgré tout à cette obligation. Les manifestations qui ne peuvent pas respecter cet engagement selon des critères objectifs, qui ont déjà fait leurs preuves dans d'autres villes, devront pouvoir être libérées plus ou moins de cette obligation. Cela est inscrit dans le règlement.</p>
Art. 12	<p>La réglementation restrictive, sous la présente forme, est refusée, en ce qui concerne les limitations pour les jardins et terrasses de restaurants.</p> <p>Cette réglementation est en partie obsolète et ne fait pas assez de distinctions. Il faudrait faire la distinction entre les zones résidentielles, les zones industrielles et d'autres encore. Les heures de repos devraient être mise en relation avec le plan de zones. La pause de midi entre 12h00 et 13h00 n'est plus adaptée à notre époque. Il n'est pas logique de fixer le samedi des heures de repos plus longues qu'en semaine.</p> <p>L'article de l'ancien règlement ne devrait pas être modifié. Il faut établir différentes zones, avec divers degrés de sensibilité.</p> <p>Il faut faire la distinction entre les zones purement résidentielles, les zones mixtes et les zones non habitées.</p>	<p>Le Conseil municipal ne voit pas pourquoi les personnes qui tiennent des exploitations à l'extérieur ne devraient pas respecter les règles applicables à la collectivité.</p> <p>Le texte se base sur les besoins de tranquillité de la population résidante et distingue implicitement entre les zones habitées et non habitées. Objectivement considéré, procéder à des subdivisions n'est pas applicable.</p> <p>Lier cette disposition au plan de zones n'est pas judicieux, parce que la majeure partie du territoire communal est constituée de zones mixtes.</p>
Art. 13	La question des feux d'artifice et des engins pyrotechniques devrait être traitées ponctuellement avec plus de souplesse.	Le Conseil municipal est d'avis que les feux d'artifice et autres pétards constituent une nuisance particulièrement intense, ce qui justifie le maintien de cette disposition.
Art. 14, al. 1	La limitation temporelle de l'utilisation des dispositifs de reproduction sonore est jugée peu en adéquation avec notre époque. L'utilisation d'appareils techniques ne devrait pas être interdite, et si oui, alors uniquement de minuit à 8h00. Il faudrait procéder à un échelonnement géographique.	La disposition a été reprise dans ses principes du règlement en vigueur et a fait ses preuves jusqu'à ce jour. Le Conseil municipal déconseille d'y renoncer.
Art. 18, al. 2	Il faut établir une réglementation plus libérale. Le cas échéant, cette disposition pourrait être supprimée complètement.	Selon la forme que cela prend ou ce dont il s'agit, le fait d'apposer des tracts publicitaires sur le domaine public peut constituer une atteinte considérable à l'ordre public (production de déchets, pollution, portée négative sur l'image de la ville, etc.). C'est pourquoi le Conseil municipal ne souhaiterait pas renoncer à l'assujettissement à autorisation.
Art. 19, al. 1	Il convient de renoncer à l'obligation de s'annoncer.	L'obligation de s'annoncer est nécessaire pour empêcher les publicités à teneur interdite.

Art. 20, al. 1	L'obligation de s'annoncer plutôt que l'assujettissement à autorisation devrait être introduit. Le délai de 4 semaines doit être réduit de moitié et, il faut renoncer à la liste des documents/indications nécessaires. Au point 10, la notion de personnes responsables doit être supprimée.	Dans la pratique, il n'est pas envisageable de renoncer à l'assujettissement à autorisation. L'ampleur possible de l'atteinte à l'ordre public est importante. Les pouvoirs publics ne peuvent se passer de l'outil de l'assujettissement à autorisation, pour maîtriser des événements de très grande ampleur. L'indication des points prévus est nécessaire pour que les autorités d'octroi de l'autorisation puissent évaluer correctement la manifestation prévue dans la perspective de définir les mesures à prendre éventuellement pour gérer l'événement. La disposition relative aux personnes responsables est nécessaire pour que cette personne puisse, si nécessaire, assumer la responsabilité des répercussions/conséquences de la manifestation.
Art. 21	Biffer le terme «en principe».	La suppression de ce mot ne changerait ni le sens de la disposition ni les conséquences qui en découlent pour la pratique.
Art. 26	Supprimer sans remplacement, car l'offre est suffisante et il y a un risque financier.	Même si cela risque d'entraîner des frais, le Conseil municipal estime que cela ne justifie pas la suppression de cette disposition.
Art. 28, al. 1	On résout un problème qui n'existe pas. L'alinéa doit être supprimé.	Le problème existe, comme les expériences de ces dernières années l'ont démontré. Il y a toujours davantage de personnes qui souhaitent camper sur le domaine public, etc.
Art. 28, al. 2	Le caractère applicable de cette disposition est mis en doute. L'alinéa doit être supprimé.	Passer la nuit à la belle étoile, sous certaines formes, peut nuire gravement à l'ordre public. Pour cette raison, les organes de police doivent disposer d'un instrument leur permettant d'intervenir dans ce cas.
Art. 31, al. 3	De quels coûts s'agit-il? Un report de coûts dépassant l'assujettissement aux émoluments en vigueur est refusé. La phrase concernant la gratification doit être supprimée, car elle est déjà prévue par le Code civil suisse.	Il s'agit de coûts déjà compris aujourd'hui dans le Tarif des émoluments I de l'Administration municipale. Il s'agit en particulier des frais découlant de la conservation de l'objet trouvé.

Projet d'arrêté

Vu le rapport du Conseil municipal du 9 mars 2012 concernant «Révision totale du Règlement de police» et s'appuyant sur l'art. 40, al. 1, ch. 3, let. c, en relation avec l'art. 14, al 1, let. d du Règlement de la Ville du 9 juin 1996 (RDCo 101.1), ainsi que sous réserve du référendum facultatif, le Conseil de ville **arrête**:

1. Le nouveau Règlement de police locale, selon le projet du Conseil municipal du 9 mars 2012, est approuvé.
2. Le Conseil municipal est chargé de l'exécuter, c'est-à-dire d'édicter les prescriptions d'exécution requises.
3. Le postulat interpartis 20080298, Patrick Calegari, UDC, Pascal Fischer, PSL, «Modification des horaires autorisés le samedi pour les travaux agricoles et de jardinage» est radié du rôle comme étant réalisé.
4. La motion 20100259, Max Wiher, PVL, «Pour de grandes manifestations écologiquement durables à Bienne» est radiée du rôle comme étant réalisée.
5. La motion 20090384, Pablo Donzé, Groupe Verts Bienne, «Ville propre, même lors de grandes manifestations !» est radiée du rôle comme étant réalisée.

Bienne, le 9 mars 2012

Au nom du Conseil municipal

Le maire:

Erich Fehr

La chancelière municipale:

Barbara Labbé

Annexes:

- Projet de Règlement de police locale
- Projet d'Ordonnance d'exécution du Règlement de police locale
- Postulat interpartis 20080298, Patrick Calegari, UDC, Pascal Fischer, PSL, «Modification des horaires autorisés le samedi pour les travaux agricoles et de jardinage»
- Motion 20090384, Pablo Donzé, Groupe Verts Bienne, «Ville propre, même lors de grandes manifestations !»
- Motion 20100259, Max Wiher, PVL, «Pour de grandes manifestations écologiquement durables à Bienne»