



Décision du Grand Conseil du canton de Berne

du 25 novembre 2024

concernant la

requête du Ministère public au Grand Conseil pour autoriser l'ouverture d'une poursuite pénale

Faits

Par courrier du 5 août 2024, le Ministère public du canton de Berne a requis l'autorisation du Grand Conseil pour engager une procédure pénale à l'encontre du Conseiller d'État Pierre Alain Schnegg.

Une dénonciation pénale visant le Conseiller d'État Pierre Alain Schnegg a été déposée le 18 juin 2024, selon laquelle celui-ci aurait tenu, dans l'exercice de ses fonctions de Conseiller d'État, des propos tombant sous le coup de l'article 261^{bis} du Code pénal suisse [CP ; RS 311] (discrimination et incitation à la haine) dans une interview donnée au quotidien *Tagesanzeiger* (cf. également à ce propos le chiffre II). Au surplus, le point de vue soutenu dans la dénonciation pénale est que, compte tenu de l'existence d'éléments à charge non négligeables, l'autorisation d'ouvrir une procédure pénale doit impérativement être demandée et accordée.

La possibilité a été donnée au Conseiller d'État Pierre Alain Schnegg de s'exprimer sur cette requête (cf. droit d'être entendu garanti par l'art. 29 Cst.) ; celui-ci a fait part de ses déterminations le 5 septembre 2024 (cf. à ce propos le chiffre II ci-après).

Considérants du Grand Conseil

I. EN FAIT

Les cantons peuvent prévoir de subordonner à l'autorisation d'une autorité non judiciaire l'ouverture d'une poursuite pénale contre des membres de leurs autorités exécutives ou judiciaires, pour des crimes ou des délits commis dans l'exercice de leurs fonctions (art. 7, al. 2, let. b du Code de procédure pénale suisse [CPP ; RS 312.0]). Pareilles dispositions ont pour but de protéger les membres des autorités de dénonciations pénales infondées, en particulier de celles au caractère dilatoire ou téméraire, ainsi que de servir de garde-fou contre des poursuites pénales injustifiées ou inopportunes, nonobstant le risque d'assister à des ingérences abusives de la politique dans le domaine de la justice (cf. WOHLERS, *Kommentar zu Art. 7 der Schweizerischen Strafprozessordnung [StPO]*, Ziff. 10, in : Andreas Donatsch, Viktor Lieber, Sarah Summers, Wolfgang Wohlers [éds.], 3^e édition, Zurich, 2020).

Le canton de Berne a fait usage de cette possibilité : en vertu de l'article 18 de la loi d'organisation du canton de Berne (LOCA ; RSB 102.01), l'ouverture d'une poursuite pénale contre un membre du Conseil-exécutif pour un crime ou un délit commis dans l'exercice de sa fonction est soumise à l'autorisation du Grand Conseil.

Lorsque, en matière de crimes ou de délits, un canton subordonne la poursuite pénale des membres de ses plus hautes autorités exécutives et judiciaires à l'autorisation préalable d'une autorité non judiciaire, celle-ci peut renoncer à l'action pénale pour des motifs ne relevant pas du droit pénal, mais reposant sur des considérations d'ordre politique. Cette autorité est habilitée à trancher selon sa libre appréciation. De même, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider si une poursuite pénale lui paraît pertinente eu égard au faisceau d'indices existant et eu égard à la portée du manquement allégué. En tout état de cause, la décision d'une autorité non judiciaire ne serait ni requise, ni appropriée s'il ne s'agissait que de déterminer s'il existe un faisceau d'indices suffisant (ATF 106 IV 43 ss).

II. EN DROIT

Pour le Grand Conseil, il convient au préalable de relever que c'est dans l'exercice de ses fonctions officielles que le Conseiller d'État Pierre Alain Schnegg s'est exprimé dans l'interview accordée au quotidien *Tagesanzeiger*. Vu que, au demeurant, il est question d'un éventuel délit¹, la possibilité d'une poursuite pénale est subordonnée à l'autorisation du Grand Conseil.

Il sied de vérifier s'il est effectivement possible de conclure avec une certaine probabilité qu'il s'agit de faits répréhensibles sur le plan pénal, avant de s'intéresser à la question de l'autorisation requise en mettant en balance tous les intérêts en jeu.

L'article 261^{bis} CP a la teneur suivante :

	Art. 261^{bis} 173
Discrimination et incitation à la haine	Quiconque, publiquement, incite à la haine ou à la discrimination envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse ou de leur orientation sexuelle,
	quiconque, publiquement, propage une idéologie visant à rabaisser ou à dénigrer de façon systématique cette personne ou ce groupe de personnes,
	quiconque, dans le même dessein, organise ou encourage des actions de propagande ou y prend part,
	quiconque publiquement, par la parole, l'écriture, l'image, le geste, par des voies de fait ou de toute autre manière, abaisse ou discrimine d'une façon qui porte atteinte à la dignité humaine une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse ou de leur orientation sexuelle ou qui, pour la même raison, nie, minimise grossièrement ou cherche à justifier un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité,
	quiconque refuse à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse ou de leur orientation sexuelle, une prestation destinée à l'usage public,
	est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Selon la dénonciation pénale, les propos dans l'interview donnée au quotidien *Tagesanzeiger* sont à plusieurs égards généralisants, dénués de fondement et rabaissants. Il y est rapporté que ces propos tombent sous le coup de l'article 261^{bis}, alinéa 4 CP, qu'ils sont susceptibles de présenter encore d'autres éléments constitutifs d'infraction et qu'ils sont racistes. Est pointé en particulier le manque de preuves pour étayer les affirmations selon lesquelles le statut de protection S est aussi demandé par des personnes qui ne sont pas directement touchées par la guerre, en l'occurrence des Roms, et selon lesquelles ces personnes présentent de faux papiers et sont sans doute souvent exploitées par des organisations ou des clans roms.

Selon le Conseiller d'État Pierre Alain Schnegg, aucun élément à charge ne peut être retenu contre sa personne, étant donné qu'il n'a pas recouru, dans sa critique, à des généralisations à l'encontre des Roms, mais que c'est à partir d'observations qu'il s'est exprimé sur certains membres de la communauté rom, à savoir sur des personnes de nationalité ukrainienne ayant demandé le statut de

¹ Cf. art 261^{bis}, al. 6 CP en lien avec l'art. 10, al. 3 CP

protection S pour ensuite se volatiliser, en quelque sorte, du jour au lendemain. Ces déclarations étaient, argue-t-il, nuancées et ont été faites dans le contexte politique et officiel de sa fonction. Des critiques objectives sur le comportement de certains groupes de la population, comme l'a relevé le Tribunal fédéral (ATF 131 IV 23, consid. 3.1), doivent être possibles dans les débats politiques au sein d'une démocratie, d'autant plus que, dans le cas présent, les discussions sur le statut de protection S représentent un sujet politique controversé et un débat d'intérêt public. Au surplus, le quotidien *Tages-anzeiger* a forcé le trait en intitulant l'article « *Der Schutzstatut S wird von Roma-Clans ausgenutzt* » (traduction : « Des clans roms profitent du statut de protection S »), un fait qui ne saurait être imputé au Conseiller d'État.

Le Grand Conseil estime qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments indiquant que le Conseiller d'État Pierre Alain Schnegg aurait rabaissé ou discriminé une personne ou un groupe d'une façon qui porte atteinte à la dignité humaine, car celui-ci n'a pas eu recours à des généralisations, mais il a par exemple mentionné que le statut de protection S faisait aujourd'hui « davantage » l'objet d'abus, en ceci que des Roms « en particulier » se présentaient avec des papiers ukrainiens pour ensuite repartir du jour au lendemain. « Ces » Roms étaient sans doute souvent exploités par des organisations. Le Grand Conseil estime donc que tous les éléments ne sont pas réunis pour accéder à cette demande d'autorisation.

De surcroît, les considérants relatifs à l'article 261^{bis} CP ne sont pas (ou pas uniquement) déterminants pour le Grand Conseil. En effet, dans la prise de décision pour autoriser l'ouverture d'une procédure pénale, il s'agit avant tout de procéder également à une pesée des intérêts en tenant compte, d'une part, de l'intérêt que représentent l'exercice sans entrave d'une fonction officielle et le bon fonctionnement des institutions publiques et, d'autre part, de l'intérêt que représentent l'ouverture d'une procédure pénale et l'élucidation des infractions. À cet égard, le Grand Conseil est d'avis que, pour des raisons d'ordre politique, il importe d'éviter autant que possible une judiciarisation du discours politique : par principe, les membres de l'exécutif doivent être libres d'exprimer des opinions fondées à propos de thématiques qui relèvent de leur ressort. Ils ne doivent pas craindre d'être inquiétés pour chacun de leurs propos, à moins qu'il s'agisse de propos qui seraient selon toute vraisemblance re-préhensibles. Les membres du Grand Conseil disposent des instruments parlementaires nécessaires s'il faut critiquer et remettre en question des propos discutables tenus par des membres du Conseil-exécutif.

Le Grand Conseil conclut que, en l'espèce, l'intérêt que représentent l'exercice sans entrave d'une fonction officielle et le bon fonctionnement des institutions l'emporte sur l'intérêt que représente l'ouverture d'une procédure pénale. En raison de cette pesée des intérêts, l'autorisation d'ouvrir une procédure pénale est refusée dans le présent cas d'espèce.

Par ces motifs, le Grand Conseil décide :

1. La requête du Ministère public du canton de Berne du 5 août 2024 pour autoriser l'ouverture d'une poursuite pénale à l'encontre du Conseiller d'État Pierre Alain Schnegg est **rejetée**.
2. Il n'est pas perçu de frais de procédure ni alloué de dépens.
3. À notifier (à chaque fois par courrier recommandé) :
 - Ministère public cantonal [REDACTED]
 - M. le Conseiller d'État Pierre Alain Schnegg, DSSI du canton de Berne, Rathausplatz 1, Case postale, 3000 Berne 9
 - Dénonciatrice et dénonciateur :
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]

Berne, le 25 novembre 2024

Au nom du Grand Conseil du canton de Berne



Dominique Bühler
Présidente



Patrick Trees
Secrétaire général



Indication des voies de droit

Recours constitutionnel subsidiaire peut être formé contre la présente décision auprès du Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, dans les 30 jours à compter de sa notification (cf. art. 113 ss LTF).