

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Lundi (après-midi) 12 septembre 2016

Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

**40 2015.RRGR.1159 Motion 311-2015 Müller (Berne, PLR)
Violence contre les fonctionnaires: dépôt d'une initiative cantonale**

N° de l'intervention: 311-2015
Type d'intervention: Motion
Déposée le: 25.11.2015
Déposée par: Müller (Berne, PLR) (porte-parole)
Wüthrich (Huttwil, PS)
Cosignataires: 8
N° d'ACE: 562/2016 du 11 mai 2016
Direction: JCE

Violence contre les fonctionnaires: dépôt d'une initiative cantonale

Le Conseil-exécutif dépose l'initiative cantonale suivante en vertu de l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale :

Modification de l'article 285 du Code pénal suisse (Violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires):

- Alinéa 1 : Celui qui, en usant de violence ou de menace, aura empêché une autorité, un membre d'une autorité ou un fonctionnaire de faire un acte entrant dans ses fonctions, les aura contraints à faire un tel acte ou se sera livré à des voies de fait sur eux pendant qu'ils y procédaient, sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ~~ou~~ et d'une peine pécuniaire.
- Alinéa 3 : Si l'infraction a été commise par une foule ameutée, tous ceux qui auront pris part à l'attroupement seront punis d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ~~ou~~ et d'une peine pécuniaire.
- Alinéa 4 : Ceux d'entre eux qui auront commis des violences contre les personnes ou les propriétés seront punis d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ~~ou~~ et d'une peine pécuniaire de 30 jours-amende au moins.

Développement :

Les cas de violence et de menace contre les fonctionnaires se multiplient. Au début des années 1980, on comptait un peu plus de 300 cas ; ce chiffre est aujourd'hui passé à plus de 2000. Et la tendance est à la hausse. Les victimes sont principalement des membres du corps de police, mais les fonctionnaires des services sociaux, des offices des poursuites, etc. ne sont pas épargnés.

On s'efforce au niveau fédéral d'alourdir la peine. Le problème, ce n'est pas que la peine d'emprisonnement ne peut pas dépasser trois ans, mais qu'elle est souvent assortie du sursis ou que les auteurs s'en tirent avec une peine pécuniaire. La réglementation proposée est moins tolérante : la peine privative de liberté devient systématique ; au premier méfait, elle peut être assortie du sursis, mais en cas de récidive, elle devient ferme.

La violence ne saurait faire partie des risques du métier. La réglementation proposée, qui est simple, permet de contrer le phénomène.

Réponse du Conseil-exécutif

1. L'article 285 du code pénal suisse¹ (CPS) règle les faits constitutifs de l'infraction intitulée « violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires ». Cet article prévoit des sanctions contre les personnes qui ont usé de violence ou de menace pour empêcher un

¹ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0).

membre d'une autorité de faire un acte relevant de ses fonctions ou, au contraire, pour le contraindre à le faire et celles qui se sont rendues coupables de voies de fait à l'encontre de ce dernier. Il vise par là à protéger le bon fonctionnement des organes étatiques qui représentent l'autorité de l'Etat dans les limites de la Constitution et de la loi². L'intégrité des fonctionnaires est garantie par d'autres normes pénales.

L'infraction de base est ainsi punie d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire (ch. 1). S'il s'agit d'une infraction qualifiée, c'est-à-dire « commise par une foule ameutée », la simple participation à l'attroupement est sanctionnée en vertu de l'article 285, chiffre 2 (d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire) qui dispose également que ceux qui commettent des actes de violence contre des personnes ou des propriétés sont condamnés à une peine privative de liberté de trois ans au plus ou à une peine pécuniaire de 30 jours-amende au moins.

2. Le motionnaire réclame le dépôt d'une initiative cantonale demandant la modification de l'article 285 CPS. Selon sa proposition, les auteurs de violences ou de menaces contre les autorités et les fonctionnaires devraient dorénavant être punis en toute circonstance d'une peine privative de liberté et d'une peine pécuniaire. En d'autres termes, il souhaite ainsi faire en sorte que la peine pécuniaire infligée dans le cadre des infractions mentionnées soit toujours assortie d'une peine privative de liberté.
3. L'article 285 CPS couvre une large palette d'actes punissables. Par exemple, si lors d'un contrôle de police, un automobiliste se montre grossier envers le policier qui lui demande de présenter ses papiers et qu'il va jusqu'à le bousculer, il s'agit d'une infraction qui entre dans la définition de l'article 285 CPS. Les types d'infractions pour lesquelles il est également prévu d'infliger au contrevenant une peine privative de liberté de trois ans au plus *ou* une peine pécuniaire ne manquent pas (homicide par négligence [art. 117 CPS], lésions corporelles simples [art. 123 CPS], menaces [art. 180 CPS], contrainte [art. 181 CPS]). Quant aux cas d'abus d'autorité, la loi prévoit une peine privative de liberté de cinq ans au plus *ou* une peine pécuniaire (art. 312 CPS). En comparaison, force est de constater qu'une disposition obligeant les autorités judiciaires à condamner l'automobiliste de notre exemple à une peine privative de liberté au lieu de se contenter de le sanctionner par une amende serait inadéquate – du point de vue de ces dernières également. La sanction appliquée pour un abus d'autorité s'inscrit dans une forme de symétrie avec l'article 285 CPS : un policier qui abuse de son pouvoir en frappant un détenu – et commet éventuellement des voies de fait ou inflige une blessure corporelle – peut être condamné, selon la gravité de l'acte, à une peine privative de liberté *ou seulement* à une peine pécuniaire.

La portée actuelle de l'article 285 CPS donne au tribunal la latitude de prendre en compte les particularités de chaque cas d'espèce et de ne sanctionner que pécuniairement les violences ou menaces de moindre gravité commises à l'encontre des autorités et des fonctionnaires. Elle permet de cette façon d'adapter la sanction à l'infraction. Si la peine est alourdie, comme l'entend la présente motion, une peine privative de liberté assortie d'une peine pécuniaire seraient imposées quel que soit le cas de figure. La sanction serait alors démesurée. Au demeurant, le cumul des peines tel qu'exigé en l'occurrence (peine privative de liberté et peine pécuniaire) ferait figure d'exception dans le CPS, puisque les autres dispositions ne prévoient rien d'analogue.

Sauf disposition contraire de la loi, la peine pécuniaire ne peut excéder 360 jours-amende. Le juge fixe leur nombre en fonction de la culpabilité de l'auteur (art. 34, al. 1 CPS). Le jour-amende est de 3000 francs au plus. Le juge en fixe le montant selon la situation personnelle et économique de l'auteur au moment du jugement, notamment en tenant compte de son revenu et de sa fortune, de son mode de vie, de ses obligations d'assistance, en particulier familiales, et du minimum vital (art. 34, al. 2 CPS).

4. Le responsable d'un homicide ou de lésions corporelles graves résultant de violences exercées à l'encontre d'une autorité ou d'un fonctionnaire n'est pas seulement condamné pour

² Trechsel et al., Schweizerisches Strafbuch, Praxiskommentar, 2008, n° 1 ad art. 285.

violence ou menace : il l'est également pour homicide ou lésions corporelles. D'ailleurs, l'auteur qui par ses actes remplit les conditions de plusieurs peines de même genre (p. ex. lésions corporelles et violence contre les autorités et les fonctionnaires) est condamné à la peine de l'infraction la plus grave; le juge augmente en outre cette peine dans une juste proportion (art. 49, al. 1 CPS). Partant, un durcissement des peines prévues à l'article 285 CPS n'aurait d'effet que sur les infractions moins graves parmi toutes celles qui sont susceptibles d'être commises à l'encontre des autorités et des fonctionnaires.

5. Un projet législatif concernant l'harmonisation des peines, dans le Code pénal notamment, est actuellement en cours d'élaboration au niveau fédéral. L'avant-projet du Conseil fédéral prévoit de porter la peine minimale prévue à l'article 285, chiffre 2 CPS de 30 à 90 jours-amende « pour tenir compte de manière appropriée de la circonstance aggravante que constitue l'usage de violences »³. Par ailleurs, le Conseil fédéral s'est exprimé sur le durcissement des sanctions dans le cas de menaces ou violences contre les autorités et les fonctionnaires de police durant l'heure des questions de la session de printemps 2016. Il a indiqué que l'article 285 CPS protégeait le fonctionnement des organes étatiques et que, lorsque l'infraction porte atteinte à l'intégrité physique de l'employé concerné, l'auteur est puni de manière plus lourde. De plus, il renvoie aux travaux de durcissement des peines prévues par l'article 285 CPS⁴.
6. Le Conseil-exécutif propose de rejeter la motion car, si cette dernière venait à être appliquée, le tribunal ne serait plus en mesure de tenir compte de manière appropriée des circonstances particulières entourant chaque cas. Même si l'infraction commise est de moindre gravité, la sanction appliquée ne serait plus constituée que d'une peine pécuniaire, mais elle serait assortie d'une peine privative de liberté. La marge d'appréciation du tribunal serait en conséquence réduite de manière excessive. Dans certains cas, la peine encourue pour violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires serait beaucoup trop sévère par rapport à celle infligée pour d'autres infractions et donc injuste. De surcroît, l'augmentation de la peine minimale de l'article 285, chiffre 2, alinéa 2 CPS qui est prévue par l'avant-projet du Conseil fédéral, et que le Conseil-exécutif salue, prend au moins partiellement en considération la volonté du motionnaire quant au durcissement des sanctions minimales.
7. Le motionnaire, Philippe Müller, a déjà déposé trois motions dans lesquelles il demandait l'alourdissement des peines prévues à l'article 285. L'une d'entre elles a été rejetée par le Grand Conseil, alors que les deux autres ont été retirées par leur auteur⁵.

Proposition du Conseil-exécutif :
Rejet

Le président. Wir fahren weiter mit Traktandum 40. Der Regierungsrat lehnt die Motion ab. Wir führen eine freie Debatte. Der Motionär, Grossrat Müller, hat das Wort.

Philippe Müller, Berne (PLR). Worum geht es hier? – Drohung und Gewalt gegen Beamte: Dieses Delikt nimmt seit Jahren stark zu. Die Strafandrohung für dieses Delikt ist Busse oder Freiheitsstrafe. Was ist der Effekt davon? – In der Regel wird nur eine Busse ausgesprochen, die oft gar nicht bezahlt wird. Das wirkt überhaupt nicht, vor allem nicht abschreckend. Erinnern Sie sich an dieses Plakat, werde Anwesende? (*Monsieur Müller montre une affiche à l'assemblée, avec le texte «Stopp der Gewalt gegen Polizisten/innen» [Halte à la violence contre la police]*) Das Plakat ist

³ Rapport explicatif relatif à la loi fédérale sur l'harmonisation des peines dans le code pénal, le code pénal militaire et le droit pénal accessoire, p. 34 ; disponible à l'adresse <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1935/Bericht.pdf>.

⁴ Disponible à l'adresse <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=36878>.

⁵ M 159-13 du 3.6.2013 : retirée le 11.9.2013.

M 262-13 du 10.9.2013 : rejetée par le Grand Conseil le 17.3.2014.

M 117-2015 du 19.3.2015 : retirée le 2.9.2015.

mittlerweile fünf bis sechs Jahre alt und war ein Hilferuf der Polizei, genau wegen der Gewalt, die gegenüber Staatsangestellten angewendet wird. Was ist seit diesem Plakat passiert? Was hat man unternommen? – Leider wurde gar nichts unternommen. Es ist nichts passiert. Und was sind die Folgen davon? (*Monsieur Müller montre un graphique à l'assemblée, avec la courbe ascendante de la violence et des menaces contre la police.*) Diese Darstellung ist nicht fünf bis sechs Jahre alt, sondern ist ganz neu. Sie zeigt Gewalt und Drohung gegen Behörden in der Schweiz gemäss Artikel 285 StGB. Zwischendurch ist die Zahl etwas gesunken, doch anschliessend ist sie wieder gestiegen. Der Trend zeigt klar nach oben. In den 80er-Jahren gab es etwa 300 solche Fälle, jetzt sind es fast 3000, also praktisch eine Verzehnfachung. Das ist eine massive Zunahme. Es gab verschiedene Petitionen von Polizeiverbänden. Man hat sie immer wieder mit der Revision des Strafgesetzbuches auf eidgenössischer Ebene vertröstet, aber passiert ist nichts. Deshalb steigt diese Zahl weiterhin deutlich an.

Deshalb ist nun der Vorschlag auf dem Tisch, dass diejenigen, die Polizisten, Betreibungsbeamte oder Sozialarbeitende bedrohen oder attackieren, eine Strafandrohung erhalten sollen: nicht Haft oder Busse, sondern Haft und Busse. Die Folge davon ist, dass der Richter eine Freiheitsstrafe aussprechen wird, die im ersten Fall sowieso nur eine bedingte Freiheitsstrafe sein wird. Es gibt also zuerst nur eine bedingte Freiheitsstrafe, es passiert eigentlich nicht so viel. All die harmlosen Fälle werden so abgewickelt. Bei Wiederholungstätern, meine Damen und Herren, gibt es allerdings eine leichte Änderung: Sie müssen dann die Haftstrafe absitzen, und das hat endlich abschreckende Wirkung. Zum Beispiel fehlen sie am Arbeitsplatz. Die Wiederholungstäter sind nicht jene aus den Beispielen von Verkehrskontrollen, bei denen Polizisten etwas weggestossen werden. Wiederholungstäter sind zum Teil Schlägertypen, die in Gruppen auftreten, Kampfsport betreiben und Polizisten und deren Familien massiv bedrohen. Sie werfen Pflastersteine, Baulatten und so weiter auf die Polizisten, gebrauchen Steinschleudern und Feuerwerk. Es sind diese Leute, die zum Trend führen, dass die Zahl dieser Delikte nach wie vor zunimmt.

Es tut mir leid, dass ich nicht schon früher auf diese gute Lösung gekommen bin. Es geht aber nicht darum, wer diesen Vorstoss einreicht, es ist egal, ob er Müller, Meyer oder Wüthrich heisst: Adrian Wüthrich hat den Vorstoss bekanntlich miteingereicht. Entscheidend ist das Bild, das ich Ihnen vorhin gezeigt habe. (*Monsieur Müller montre encore une fois l'affiche «Stopp der Gewalt gegen Polizisten/innen».*) Ich bitte die Ratsmitglieder, dies nicht aus den Augen zu verlieren: Darum geht es hier – um unsere Mitarbeitenden, für die Gewalt kein Berufsrisiko sein darf. Es geht auch darum, unserer Polizei den Rücken zu stärken; einer Polizei, die immer stärker unter Druck ist, jetzt noch zusätzlich durch die internationalen Entwicklungen. Die Polizei muss zuschauen, wie in dieser Frage nichts geschieht. Den Lippenbekenntnissen zugunsten unserer Kantonsangestellten, die zum Teil massiver Gewalt und massiven Drohungen ausgesetzt sind, müssen endlich Taten folgen.

Vielleicht noch ein Wort zum vielzitierten richterlichen Ermessen: Die Parlamente machen die Gesetze, und die Richter müssen sie einhalten. Dass es eine Mindeststrafe gibt, ist absolut nichts Neues. Bei einer vorsätzlichen Tötung kann kein Richter unter fünf Jahre gehen. Dort sagt man auch nicht, das richterliche Ermessen sei eingeschränkt. Es geht effektiv darum, hier sicherzustellen, dass endlich Wirkung erzielt wird und die Leute endlich abgeschreckt werden, damit der Trend der steigenden Zahl solcher Delikte gebrochen werden kann. Ich danke für Ihre Unterstützung.

Adrian Wüthrich, Huttwil (PS). Es ist so, wie mein Vorredner sagte. Als Präsident des Polizeiverbands des Kantons Bern stelle ich fest, dass die Gewalt zugenommen hat. Wie Philippe Müller aufgezeigt hat, hat die Gewalt aber nicht nur gegenüber der Polizei zugenommen, sondern auch gegenüber den Beamtinnen und Beamten in den Gemeinden, bei den regionalen Sozialdiensten: überall dort, wo Leute unseren Staat nach aussen repräsentieren. Das Schamgefühl oder die Zurückhaltung gewisser Bürgerinnen und Bürger ist ein Stück weit verschwunden. Die Gewalt wurde auch brutaler. Bei den regionalen Sozialdiensten höre ich die Leute immer wieder sagen, man müsse sich inzwischen einiges gefallen lassen. Dasselbe höre ich von Polizistinnen und Polizisten. Natürlich können auch Beamtinnen und Beamte, Polizistinnen und Polizisten gemäss Artikel 285 StGB Anzeige einreichen. Es ist aber, Kolleginnen und Kollegen, an der Zeit, dass wir als Kantonsparlament ein Zeichen Richtung Bundesbern setzen. Diejenigen, die für das Strafgesetzbuch zuständig sind – und das werden einige von Ihnen nachher sicher sagen –, werden es verschärfen. Aber wir haben in unserem Kanton Beamte, die für uns arbeiten und deren Hilferuf angesichts der zunehmenden Gewalt wir ernst nehmen müssen. Das Bundesparlament muss aus einem kantonalen Parlament einmal mehr ein Zeichen erhalten, dass Artikel 285 StGB überdacht

werden muss. Das richterliche Ermessen soll, wie mein Mitmotionär erwähnt hat, bestehen bleiben. Das bleibt auch mit unserer Forderung so: Der Richter wird immer noch frei sein, zu entscheiden, welche Strafe er verhängen will. Beide Strafen sollen ausgesprochen werden. Das ist auch im Raserartikel so. Der Raserartikel wurde im Bundesparlament von ziemlich vielen Fraktionen unterstützt. Wir fordern hier nichts Seltsames, sondern etwas, das es speziell gegen ein Problem, das wir hatten – nämlich Raserinnen und Raser bzw. fast nur Raser – bereits gibt. Dort wurde im Strafgesetzbuch explizit die Mindeststrafe festgesetzt. Das wollen wir hier ebenfalls, und zwar bei Gewalt und Drohung gegenüber Personen, die unseren Staat gegen aussen repräsentieren. Wer Gewalt gegen Beamte und Kantonspolizistinnen und -polizisten verübt, soll unseres Erachtens härter angepackt werden und soll mindestens eine Gefängnisstrafe erhalten, auch wenn sie zuerst bedingt ist. Wir müssen ein Zeichen setzen, sonst geht es immer so weiter, und irgendwann ist es vielleicht zu spät. Jetzt haben wir noch die Möglichkeit, ein Zeichen Richtung Bundesparlament zu setzen. Deshalb sollte die Standesinitiative für einmal unterstützt werden. Ich bedanke mich, wenn Sie die Ja-Taste drücken.

Monika Gyga-Böninger, Obersteckholz (PBD). «Das hier gewählte Mittel der Standesinitiative, lieber Grossratskollege Philippe Müller, ist also das falsche, und es ist auch nicht richtig, wenn man hier auf eidgenössischer Ebene das Strafgesetzbuch ändern will. Es klingt gut, ist aber nicht praktikabel, und wir können der juristischen Begründung folgen, die der Regierungsrat hier anführt. Wie gesagt, sollte man im Gegenteil das geltende Recht konsequenter durchsetzen und dort, wo wirklich Vorfälle geschehen, diese auch konsequent vor die Justiz bringen.» Die BDP steht voll und ganz hinter diesem Votum. Ich habe es jedoch nicht selbst erfunden. Nein, ich habe aus dem Protokoll des Grossen Rats aus der Debatte zur Motion Müller «Unbedingte Freiheitsstrafe bei Gewalttaten gegen Beamte» vom 17. März 2014 zitiert. Es sind die Worte des heutigen Mitmotionärs Wüthrich. Vor zwei Jahren sprach er im Namen seiner Fraktion. Damals war die Forderung, mit einer Standesinitiative zu veranlassen, dass Gewalt und Drohung gegen Beamte, Lehrer, Gemeindeangestellte und weitere mit einer unbedingten Freiheitsstrafe geahndet werden soll. Heute wissen wir, dass der Motionär Wüthrich als Präsident des Polizeiverbandes des Kantons Bern der Polizei etwas näher steht als noch vor zwei Jahren. Aber das ist eigentlich gar nicht die Frage.

Trotzdem: Leider nein oder leider schon wieder nein, werte Motionäre Müller und Wüthrich, sagt die BDP auch zur heutigen Forderung, die nur geringfügig anders ist als die vor zwei Jahren. Wenn ich sage: «Leider nein», dann sagt die BDP ausdrücklich nein zu einer Standesinitiative, die einen einzelnen Artikel aus dem eidgenössischen Strafgesetzbuch herauspicks und damit eine Straftat isoliert verschärfen will. Das könnte zu schrägen, unverhältnismässigen und nicht begreiflichen Urteilen führen. Die Regierung hat es aufgezeigt: Wenn ein Straftäter wegen Drohung und Gewalt gegen Beamte mit einer Freiheitsstrafe und einer Geldstrafe belangt werden soll und gleichzeitig ein anderer Straftäter wegen fahrlässiger Tötung bzw. wegen Artikel 117 StGB oder wegen einer einfachen Körperverletzung bzw. wegen Artikel 123 StGB oder wegen einer Nötigung, Artikel 181 StGB, «nur» mit einer Freiheitsstrafe oder einer Geldstrafe davonkommt, können wir nicht verstehen, dass die Motionäre das wirklich ernst meinen.

Ich habe Vania Kohli gefragt, ob ich ihr Votum, das sie vor zwei Jahren gehalten hat, benutzen und wiederholen dürfe. Sie war damit einverstanden. Die BDP ist einstimmig gegen diese Motion, und zwar aus folgendem Grund: Einerseits teilt die BDP die Begründung des Regierungsrats voll und ganz. Andererseits sehen wir, dass es keinen Anlass gibt, einen bisher systematisch unangefochtenen Grundsatz des StGB dermassen punktuell infrage zu stellen. Es ist ein Irrtum zu glauben, dass, wie vorliegend, man ein gesellschaftliches Problem mit einer verschärften alten Norm in den Griff bekommt. Die BDP fordert hier aber wiederholt und ausdrücklich, dass – wie auch die Motionäre sagten – Gewalt und Drohung gegen Beamte, Lehrer, Gemeindeangestellte, Sozialarbeiter und weitere nie toleriert und ausnahmslos angezeigt werden soll. Nicht mehr und nicht weniger. Aber diesen Vorstoss der Motionäre Wüthrich und Müller – leider nein oder schon wieder nein – lehnen wir in dieser Form einstimmig ab und danken dem Rat, wenn er das ebenfalls tut.

Hannes Zaugg, Uetendorf (pvl). Bei uns ist es nicht ganz so einheitlich. Inhaltlich gibt es gewisse Sympathien, und dies wird sich in einigen Ja-Stimmen äussern, aber wir haben eigentlich dieselben Bedenken, wie sie Monika Gyga vorhin geäussert hat. Es ist einmal mehr ein «Bonsai-Nationalratsvorstoss», und wir werden den Verdacht nicht ganz los, dass es bei einigen gleichzeitig

ein «Makro-Stadtratsvorstoss» ist. Adrian Wüthrich hat vorhin von «Beamten» gesprochen. In unserer Gemeinde gibt es keine Beamten mehr. Das wäre der falsche Begriff. Aber das ist egal. Ich möchte aber nicht, dass die Beamten geschützt würden und die anderen Gemeindeangestellten nicht. Das sind sehr viele Punkte. Und Automatismen sind nun einmal falsch, sonst müsste man notorische Falschparker vor dem Rathaus – er verlässt zwar soeben den Saal– oder solche, die immer wieder zu schnell fahren – nicht wahr, Christoph – auch einmal anpacken. Für uns ist dies der falsche Ansatz. Deshalb wird eine Mehrheit der Fraktion den Vorstoss ablehnen.

Les délibérations sont interrompues à ce stade.

La séance est levée à 16 heures 30.

Les rédactrices :

Priska Vogt (d)

Catherine Graf Lutz (f)