

Services parlementaires

Postgasse 68

Case postale 562

3000 Berne 8

Téléphone +41 (0)31 633 75 81

Télécopie +41 (0)31 633 75 88

www.be.ch/gr



Rapport de la Commission de justice

**sur le rapport de gestion 2014 et
le rapport d'activité 2014 des autori-
tés judiciaires et du Ministère public**

**ainsi que sur les visites administra-
tives 2015**

Table des matières

1	Introduction	3
2	Rapport de gestion 2014 des autorités judiciaires et du Ministère public	4
2.1	Remarque liminaire	4
2.2	Méthode de travail de la Commission de justice	4
2.3	L'essentiel en bref	4
2.3.1	Compte de fonctionnement	5
2.3.2	Compte des investissements	5
2.4	Remarques de la Commission de justice	5
3	Rapport d'activité 2014 des autorités judiciaires et du Ministère public et visites administratives de 2015	6
3.1	Remarque liminaire	6
3.2	Généralités	6
3.2.1	Personnel.....	6
3.2.2	Infrastructure immobilière et sécurité	7
3.2.3	Informatique.....	8
3.3	Direction de la magistrature	8
3.3.1	Généralités	8
3.3.2	Imputation interne des coûts de détention.....	9
3.3.3	État-major des ressources	9
3.4	Cour suprême.....	9
3.4.1	Exercice 2014	9
3.4.2	Direction et surveillance	10
3.4.3	Autorités judiciaires de première instance	10
3.5	Tribunal administratif	11
3.5.1	Exercice 2014	11
3.5.2	Direction et administration.....	12
3.5.3	Autres autorités de justice indépendantes de l'administration	12
3.6	Parquet général	13
3.6.1	Exercice 2014	13
3.6.2	Ressources.....	14
3.6.3	Ministères publics régionaux et cantonaux.....	14
4	Propositions	15

1 Introduction

En application de l'article 18, alinéa 1, lettres *e* et *f* de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)¹, la Direction de la magistrature soumet chaque année un rapport d'activité au Grand Conseil et le défend devant lui ainsi que son rapport de gestion.

Selon l'article 38, alinéa 2, lettre *b* du Règlement du Grand Conseil (RGC)² la Commission de justice préavise le rapport de gestion des autorités judiciaires et du Ministère public. Elle décrit en outre la haute surveillance qu'elle exerce sur la Justice et ses activités. Le premier volet du présent rapport est donc consacré au rapport de gestion 2014 de la Justice et le second, à son rapport d'activité 2014 ainsi qu'aux visites administratives effectuées en 2015 auprès de la Direction de la magistrature, de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général.

La Direction de la magistrature a eu l'occasion de donner son avis sur le présent rapport.

¹ Loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM ; RSB 161.1)

² Règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC ; RSB 151.211)

2 Rapport de gestion 2014 des autorités judiciaires et du Ministère public

2.1 Remarque liminaire

La Commission de justice traite le rapport de gestion des autorités judiciaires et du Ministère public (art. 38, al. 2, lit. *b* RGC). Le présent chapitre aborde les principaux points du rapport 2014. Rappelons dans ce contexte que la haute surveillance sur les finances du canton de Berne ressortit à la Commission des finances (art. 36, al. 2 RGC). Selon l'article 36, alinéa 5 RGC, cette dernière exerce cette activité en coordination avec la Commission de justice.

2.2 Méthode de travail de la Commission de justice

Conformément à l'article 76, lettre *b* de la Constitution du canton de Berne (ConstC)³, à l'article 63, alinéa 5 en relation avec l'article 75, alinéa 1, lettres *f* et *h* de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)⁴ et à l'article 50 de la loi sur le Grand Conseil (LGC)⁵, les décisions concernant le rapport de gestion incombent au Grand Conseil. L'article 101 ConstC prescrit en outre une gestion des finances économe, efficace, adaptée à la conjoncture et conforme au principe du paiement par l'utilisateur, ainsi que des finances équilibrées à moyen terme. Le rapport de gestion rend compte des activités de l'administration et de la gestion financière d'une année civile, conformément aux règles énoncées à l'article 63 LFP.

Pour mener l'examen préliminaire du rapport de gestion, la Commission de justice s'est fondée sur les documents suivants:

- extraits du rapport de gestion 2014 des autorités judiciaires et du Ministère public, épreuve du 10 mars 2015;
- extraits JUS du rapport de révision du Contrôle des finances sur les comptes annuels au 31 décembre 2014, du 20 mars 2015;
- visite administrative de la Commission de justice auprès de la Direction de la magistrature du 1^{er} avril 2015.

Pour le traitement du rapport de gestion, la Commission de justice a pu bénéficier de la bonne collaboration avec la Direction de la magistrature et la Direction des finances.

La responsabilité de la préparation du rapport incombait au bureau de la Commission de justice. La composition de cet organe est la suivante : Monika Gygax-Böninger (présidente), Hubert Klopfenstein (vice-président) ainsi que Manfred Bühler, Thomas Fuchs et Margrit Junker Burkhard.

2.3 L'essentiel en bref

La Commission de justice ne juge pas utile de présenter en détail les chiffres des comptes 2014. Les tableaux et les détails se trouvent dans le rapport de gestion 2014, volumes 1 et 3.

³ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1)

⁴ Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0)

⁵ Loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21)

2.3.1 Compte de fonctionnement

En francs	Comptes 2013	Budget 2014	Comptes 2014	Écart par rapport au budget 2014
Charges	207 333 474.54	226 760 030.32	217 539 867.57	–9 220 162.75
Revenu	90 675 456.39	87 578 624.00	97 573 925.68	9 995 301.68
Solde	–116 658 018.15	–139 181 406.32	–119 965 941.89	19 215 464.43

Le solde du compte de fonctionnement est inférieur de 19,2 millions de francs, soit de 13,8 pour cent, au solde du budget 2014.

Côté charges, les écarts concernent les charges de personnel (– 0,4 mio CHF), les biens, services et marchandises (– 10,6 mio CHF), les amortissements (+3,0 mio CHF) et les imputations internes (– 1,3 mio CHF).

Côté revenu, les différences portent sur les contributions (+ 9,3 mio CHF) et les subventions acquises (+ 0,7 mio CHF).

2.3.2 Compte des investissements

En francs	Comptes 2013	Budget 2014	Comptes 2014	Écart par rapport au budget 2014
Dépenses	2 087 304.75	1 130 000.00	259 794.10	–870 205.90
Recettes	5 940.00	0.00	3 936.60	3 936.60
Solde	–2 081 364.75	–1 130 000.00	–255 857.50	874 142.50

Les dépenses du compte des investissements sont de 0,9 million de francs inférieures aux prévisions budgétaires. Cet écart est lié aux investissements prévus dans l'informatique, mais qui ne se sont pas concrétisés.

2.4 Remarques de la Commission de justice

Les comptes de la Justice se sont soldés par un meilleur résultat que ce qui était prévu au budget: le solde du compte de fonctionnement est nettement inférieur à celui du budget 2014.

La Commission de justice adhère à l'avis de la Justice selon lequel une différence vers le bas est de manière générale positive, même s'il est préférable que les deux sommes coïncident. La commission relève qu'en ce qui concerne les facteurs sur lesquels elle a une influence, la Justice a très bien fait la planification. Ses moyens d'influence sont cependant limités par des facteurs exogènes. Par exemple, elle n'a pas la possibilité de prévoir la somme des émoluments ou des amendes. Il est vrai que d'une année à l'autre, les facteurs qui échappent à son influence ne changent pas du tout au tout, mais sont sujets à certaines fluctuations qui les rendent difficiles à piloter.

3 Rapport d'activité 2014 des autorités judiciaires et du Ministère public et visites administratives de 2015

3.1 Remarque liminaire

L'article 13, alinéa 1 LOJM place la Cour suprême, le Tribunal administratif, le Parquet général et la Direction de la magistrature sous la haute surveillance du Grand Conseil. Ces autorités judiciaires présentent chaque année un rapport d'activité. La Commission de justice, de son côté, contrôle dans l'exercice de la haute surveillance la gestion des autorités judiciaires suprêmes, conformément à l'article 38, alinéa 1 RGC.

La Commission de justice a confié à ses trois sections et au bureau la tâche d'effectuer les visites administratives auprès des autorités judiciaires suprêmes, du Parquet général et de la Direction de la magistrature. Ces visites sont destinées à éclairer les rapports d'activité et à clarifier certaines questions.

La section I s'est rendue le 31 mars 2015 à la Cour suprême, la section II, au Tribunal administratif le 30 mars 2015, la section III, au Parquet général le 30 mars 2015 et le bureau de la Commission de justice, à la Direction de la magistrature le 1^{er} avril 2015. Aux côtés des membres des sections, d'autres membres intéressés de la Commission de justice ont pris part à ces visites.

Les visites et les entretiens se sont déroulés dans un climat d'ouverture et dans un esprit constructif. Les informations recueillies en réponse aux questions concernant le rapport d'activité 2014 ainsi que les changements, les problèmes et l'évolution générale ont donné un bon aperçu de la situation actuelle de la Justice bernoise.

Le présent chapitre est destiné à compléter le rapport d'activité des autorités judiciaires et du Ministère public et à rendre compte de la position de la Commission de justice sur les questions d'actualité.

3.2 Généralités

3.2.1 Personnel

D'entrée de jeu, la Commission de justice tient à faire une remarque au sujet de l'évaluation désormais achevée de la dotation en personnel des autorités judiciaires: les enseignements qui ont pu en être tirés ont certes été discutés en marge des visites administratives, mais la commission va les traiter dans un rapport à part, raison pour laquelle ils ne sont pas abordés dans ce qui suit.

L'un des défis que la Justice devra relever elle aussi et qui a donc été évoqué lors des visites administratives de l'année est la décision du Conseil-exécutif de *réduire les comptes épargne-temps* pour les faire passer de 125 à 50 jours. Dans toutes les unités visitées, une perceptible préoccupation s'est exprimée à ce sujet, puisque les comptes épargne-temps sont substantiels dans un certain nombre de cas. Il est encore trop tôt pour dire quelles seront les répercussions de ce changement. Dans ce contexte, la Commission de justice a voulu savoir ce que pensaient ses interlocuteurs et interlocutrices de l'introduction de l'horaire de travail basé sur la confiance. Les réponses étaient pour la plupart positives; cependant, d'aucuns ont relevé que même si ce modèle est introduit, il faudra tenir compte des heures supplémentaires afin d'éviter qu'un important surplus de travail ne soit accompli pour un salaire inchangé.

La Commission de justice s'est également intéressée à *la santé des collaborateurs et collaboratrices de la Justice*. Les unités visitées ont évoqué les travaux en cours à la Justice au sujet de la

charge de travail et de la santé psychique de chacun⁶. La commission a apprécié cette approche. Elle attend avec intérêt les résultats des travaux.

3.2.2 Infrastructure immobilière et sécurité

L'infrastructure immobilière et la sécurité ont retenu l'attention de la commission. Dans différents bâtiments des autorités judiciaires et du Ministère public, il reste urgent d'entreprendre des travaux. Les unités de la Justice s'accordent à dire que l'Office des immeubles et des constructions (OIC) fait peu de cas de leurs préoccupations, se bornant à relever que les mesures d'économie ne laissent aucune marge de manœuvre. De plus, certains parmi les interlocuteurs et interlocutrices de la commission tendent à penser que les préoccupations de la Justice sont prises en compte seulement quand les besoins de l'administration cantonale par ailleurs ont été satisfaits. La Commission de justice comprend parfaitement que dans la recherche de sites, les ressources ne soient pas illimitées. Ce qu'elle ne comprend pas en revanche, c'est que l'on refuse simplement de prêter l'oreille à la Justice. Elle a l'impression elle aussi que les autorités judiciaires et le Ministère public sont très loin de figurer parmi les premiers sur la liste des priorités. En particulier, elle du mal à comprendre la manière dont on procède dans les affaires suivantes:

- Quatre ans après avoir été instituée, la *Direction de la magistrature* ne dispose toujours pas de son propre site. C'est particulièrement malvenu pour son *État-major des ressources*, dont les 26 collaborateurs et collaboratrices sont disséminés en cinq lieux différents. Pour la Commission de justice, cela entraîne une perte d'efficacité et des coûts. Elle ne s'explique pas pourquoi il n'a pas été possible jusqu'ici de trouver une solution, et elle se demande pourquoi rien n'a été entrepris à cet effet. Elle attend donc des autorités compétentes qu'elles redoublent d'efforts pour doter la Direction de la magistrature d'un site adéquat le plus rapidement possible.
- S'agissant des locaux de la *Commission de recours en matière fiscale*, la situation n'a pas non plus évolué – alors même que la Direction de la magistrature en a fait depuis longtemps l'une de ses priorités et qu'elle est intervenue à plusieurs reprises auprès des services compétents⁷. L'OIC a pour sa part toujours assuré que la recherche de nouveaux locaux était prioritaire. La Commission de justice souhaite que les mesures nécessaires soient prises à cet effet afin que la situation s'améliore et que des locaux adéquats puissent être trouvés dans les plus brefs délais en ville de Berne.

Depuis un certain temps déjà la Cour suprême est à l'étroit dans son bâtiment. La section I, qui est compétente en la matière, a profité de l'occasion pour visiter les locaux. Elle a constaté que la Cour suprême avait raison dans ses récriminations et qu'en termes de bureaux, la situation est effectivement précaire. Le gros projet de construction de la gare de Berne, qui va durer de 2017 à 2035 environ, est un facteur de complication. Le chantier se trouvera directement à côté et au-dessous du bâtiment de la Cour suprême, ce qui pourrait avoir comme conséquence dans cette longue phase qu'une partie du bâtiment ne soit plus utilisable ou ne le soit que de manière restreinte. La Cour suprême examine actuellement différentes options pour remédier à la situation, notamment la location de locaux supplémentaires.

Par ailleurs, la Commission de justice a été informée des projets de création de *centres de justice* dans les *régions de Berne-Mittelland* et du *Jura bernois-Seeland*⁸. La commission soutient la

⁶ Il s'agit du programme de sensibilisation en cours au sujet du stress au travail, programme ciblant dans un premier temps les juges ainsi que les procureurs et procureuses.

⁷ Cf. Rapport sur le rapport de gestion 2013 des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur le rapport d'activité 2013 des autorités judiciaires et du Ministère public et sur les visites administratives de 2014 (ci-après: Rapport CJus 2014), p. 8

⁸ Ces centres ont pour but de concentrer en un seul lieu les prisons, le Ministère public, les tribunaux civils et pénaux et les autorités de conciliation.

Direction de la magistrature dans sa demande d'être impliquée dans la planification depuis le commencement et de pouvoir faire valoir ses intérêts afin que les besoins des tribunaux et ceux des établissements de l'exécution, qui sont différents, puissent être ramenés à un dénominateur commun.

La Commission de justice a fait de *la sécurité des bâtiments des autorités judiciaires et du Ministère public* un thème central. Lors des visites administratives, la question de l'avancement des travaux a été posée. La situation s'est dans une certaine mesure améliorée, mais cela reste insuffisant. La Commission de justice espère que le projet « Sécurité de la justice [Sichere Justiz] » de la Direction de la magistrature, en cours depuis 2011, apportera une amélioration à cet égard et que la sécurité des bâtiments figurera en bonne place sur la liste des priorités. Il faut souligner ici l'évolution heureuse au Parquet général. Les améliorations possibles ont été réalisées aussi bien dans l'agencement des locaux que dans leur planification.

3.2.3 Informatique

En 2012, l'état des systèmes informatiques avait fortement entravé le bon fonctionnement des autorités judiciaires et du Ministère public. La Commission de justice s'est donc tout particulièrement intéressée à l'évolution de la situation et elle a recueilli des informations sur l'avancement des travaux auprès de chacune des unités visitées.

Dans le cadre du projet d'informatique de base commune (GGV), la Justice se fournit en prestations informatiques auprès de l'Office d'informatique et d'organisation (OIO). Les systèmes se sont certes améliorés depuis, mais dans une mesure qui ne répond pas à l'ampleur convenue avec l'OIO. D'énormes difficultés subsistent pour les prestations du Service Desk de l'OIO.

Comme après plus d'une année, les prestations ne se sont pas améliorées et que le travail au sein de la Justice s'en est trouvé considérablement compliqué, la Direction de la magistrature est intervenue par écrit dans l'année sous revue. La situation s'est certes améliorée, mais des pannes inexplicables et inacceptables continuent de se produire. La Commission de justice souhaite qu'à l'avenir la présence et la capacité d'assistance du Service Desk de l'OIO soient garanties. Les processus encore mal définis entre l'OIO, la Bedag et la Justice sont une source de difficultés supplémentaires.

La Commission de justice s'est en outre enquis de l'avancement des travaux dans l'introduction *du nouveau registre des avocats et des notaires*⁹: Après la procédure sur invitation, en concertation avec la Justice, la JCE a adjugé les travaux. Un soumissionnaire a fait opposition, raison pour laquelle le projet est actuellement bloqué pour une durée indéterminée. En raison de lacunes techniques de l'actuel registre, cela pose surtout un problème d'efficacité.

3.3 Direction de la magistrature

3.3.1 Généralités

Après quatre années d'indépendance institutionnelle de la Justice, le système a donné les preuves de son bon fonctionnement. Les processus se sont mis en place et la Justice peut accomplir ses tâches légales comme il se doit. La Direction de la magistrature a donné un visage à la Justice, et ce visage produit des effets positifs à l'intérieur comme à l'extérieur. La Direction de la magistrature a également permis de voir que les trois groupes de produits (Juridictions civile et pénale, Juridiction administrative et Ministère public) fonctionnent bien entre eux malgré le fait que les intérêts soient parfois contradictoires.

⁹ Cf. Rapport CJus 2014, pp. 8 s.

Il faut saluer les prestations de la Justice dans le contexte du *programme d'austérité*. Le Conseil-exécutif l'avait incitée à faire 5 millions d'économies. Alors qu'elle ne pouvait en réalité y être contrainte, la Justice les a prises sur elle dans l'intérêt de la collectivité cantonale. Ces économies ont été bien maîtrisées, ce qui a été possible parce que la Justice a pris l'habitude de gérer les coûts avec rigueur.

Même après quatre années d'existence, la Direction de la magistrature n'a pas de site propre. Comme cela a été dit au chiffre 3.2.2, la Commission de justice souligne qu'elle attend des autorités compétentes qu'elles obtiennent rapidement des résultats dans la recherche d'un site.

Il faut par ailleurs mentionner que la Justice a organisé pour la deuxième fois au cours de l'année sous revue le *cours de formation continue pour la Commission de justice*, et que cette fois le cours était ouvert aussi aux autres membres du Grand Conseil. La Justice, la Commission de justice et les autres participants ont estimé que le cours était très réussi. Les participants ont été nombreux¹⁰ et ils ont manifesté un vif intérêt pour les explications qui leur ont été données. La Commission de justice pour sa part exprime une fois encore ses remerciements pour cette journée intéressante et enrichissante. Le cours sera organisé une nouvelle fois au début de la prochaine législature.

3.3.2 Imputation interne des coûts de détention

La Direction de la magistrature a consacré ces dernières années une grande attention au problème de l'imputation interne des coûts de détention, en tenant la Commission de justice constamment au courant des développements¹¹. C'est pourquoi la Commission de justice se félicite que cette affaire ait pu être amenée à une conclusion et que le problème ait pu être résolu par un accord contractuel (en vigueur à partir du 1.1.2016).

3.3.3 État-major des ressources

L'année sous revue était marquée par la fin du *transfert de postes de la JCE vers l'État-major des ressources* (encaissement des amendes et aspects opérationnels des finances et de la comptabilité) et par les travaux de mise en place, qui se sont pour la plupart bien passés. La Commission de justice voit d'un œil très positif que les affaires courantes n'ont pas pâti de cette charge de travail supplémentaire, elles ont pu être réglées au niveau de qualité habituel.

3.4 Cour suprême

3.4.1 Exercice 2014

L'exercice a été positif. Aucun sujet ne demande à être traité en particulier.

Lors de la visite administrative, la Commission de justice a demandé des informations sur le nombre de dossiers en suspens depuis plus de 18 mois, sur l'évolution de ces dossiers et les raisons des retards. Elle a pu constater que par rapport à l'année précédente, les chiffres s'étaient une nouvelle fois améliorés.

La charge de travail dans le *domaine des affaires conduites en langue française* a nettement augmenté, un phénomène particulièrement perceptible dans la Section pénale de la Cour suprême. Cela était dû à l'augmentation du nombre de recours déposés.

La Commission de justice s'est également informée au sujet du *Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte*, notamment au sujet de ses relations avec l'autorité (APEA). Ses interlocu-

¹⁰ 50 députés et députées ont pris part à la formation

¹¹ Cf. en détail le Rapport CJus 2014, p. 10

teurs et interlocutrices ont pu lui confirmer que les échanges entre le tribunal, l'Office des mineurs (OM ; autorité de surveillance de l'APEA) et l'autorité sont constants et fonctionnent très bien.

3.4.2 Direction et surveillance

Les *membres suppléants de la Cour suprême* ont été l'un des thèmes prioritaires de la visite administrative. La Commission de justice a pu se rendre compte de la manière dont se répartissent leurs activités entre la Section civile et la Section pénale, les besoins étant nettement plus importants dans cette dernière. Au cours de l'année, les juges suppléants ont été engagés pour 34 affaires à la Section pénale et pour trois affaires à la Section civile. La Cour suprême a eu du mal à régler le problème délicat de la qualité insuffisante du travail notamment des juges suppléants francophones. A cet égard, sa marge de manœuvre est limitée et le seul moyen de gérer le problème est d'éviter dans la mesure du possible de recourir aux personnes concernées. Pour l'heure, il n'est pas nécessaire de prendre des mesures particulières, puisque la Cour suprême dispose d'un nombre suffisant de membres suppléants. Les difficultés de recrutement de juges suppléants aptes est un sujet de préoccupation pour la Cour suprême elle-même et pour la Commission de justice: depuis un certain temps on voit que les dossiers de candidature ne sont pas très nombreux quand les postes sont mis au concours. Dans la recherche de candidats et candidates appropriés, la Commission de justice a besoin du soutien de la Cour suprême mais aussi de celui des partis, pour que les juges de première instance soient rendus attentifs au grand intérêt de cette activité passionnante.

Sous l'angle du personnel, la Cour suprême relève, comme l'année précédente,¹² que les capacités sont très limitées en termes de greffiers et de greffières. Les capacités limitées et les soldes d'heures supplémentaires des greffiers et greffières ont amené à inscrire au budget la création de deux postes supplémentaires et à engager un greffier pour une durée déterminée.

3.4.3 Autorités judiciaires de première instance

La Cour suprême a profité de la visite administrative pour expliquer à la Commission de justice le sens et l'utilité des *conventions sur la gestion des ressources* conclues en application de l'article 14 LOJM entre la Cour suprême et les autorités judiciaires de première instance. Ces conventions énoncent les objectifs de prestations définis par le plénum de la Cour suprême sur proposition du directoire et de l'inspecteur des tribunaux ainsi que les objectifs de développement et les objectifs individuels pour chaque unité. Les autorités judiciaires de première instance peuvent donner leur avis sur les objectifs de prestations. En annexe de chaque convention sur la gestion des ressources se trouvent en outre le budget ainsi que l'état des postes qui a été approuvé. Les autorités de première instance voient dans une large mesure les conventions d'un œil positif et elles s'en inspirent pour se livrer à une saine concurrence entre elles.

Dans les rapports des années passées, un accent particulier était mis sur le *Tribunal régional du Jura bernois-Seeland*, qui pendant une longue période était surchargé. La Commission de justice constate avec satisfaction que dans l'intervalle, les retards de ces dernières années ont été comblés et que ce tribunal se situe désormais dans la moyenne des autres tribunaux régionaux.

En raison du succès des autorités régionales de conciliation, les membres de la Commission de justice ont posé avant les visites administratives la question de savoir s'il ne serait pas judicieux d'adapter le code de procédure civile et d'augmenter la *valeur litigieuse des procédures de conciliation*.¹³ La Commission de justice a demandé à la Cour suprême d'émettre un avis à ce sujet. La Cour suprême estime que la valeur litigieuse pratiquée dans le système bernois est relativement basse et pourrait donc en principe admettre son augmentation.

¹² Cf. Rapport CJus 2014, p. 11

¹³ Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC ; RS 272)

3.5 Tribunal administratif

3.5.1 Exercice 2014

La situation au Tribunal administratif est stable et les retards des années précédentes sont progressivement comblés.

Si l'on considère chaque cour individuellement, force est de constater que la charge de travail de la Cour de droit administratif (CDA) reste lourde. Cependant, comme moins de recours ont été déposés dans l'année écoulée, les affaires en suspens ont pu être réglées en plus grand nombre. Malgré le nombre des affaires en retard, qui reste élevé, la CDA estime qu'il n'y a aucune raison de s'inquiéter, les affaires en suspens continueront de pouvoir être réglées. Dans ces conditions, il faut hiérarchiser les dossiers, une stratégie qui cette année encore s'est confirmée comme étant la bonne. Les efforts de toutes les parties impliquées ont permis d'éviter que la qualité des décisions n'ait à souffrir de la lourde charge de travail. Il faut en outre souligner que la faible proportion d'affaires jugées autrement au Tribunal fédéral témoigne de la bonne qualité des jugements, tout comme le fait que les procédures ne durent que neuf à douze mois.

Le nombre des dossiers en suspens à la *Cour des assurances sociales (CAS)* reste élevé. Il est cependant réjouissant que le nombre des anciens dossiers en retard, ceux qui remontent à plus de 18 mois, a pu être nettement réduit (fin 2013 : 81 affaires, fin 2014 : 29 affaires). L'ordre des priorités défini à la CAS s'est également révélé judicieux; en effet, la cour s'efforce de limiter dans toute la mesure du possible la durée des procédures et de régler d'abord les affaires plus anciennes. Dans l'ensemble, le nombre des dossiers est reparti à la hausse au cours de l'année, ce qui s'explique par la reprise de l'aide sociale de la Cour de droit administratif et par l'accroissement général des nouvelles affaires. La transition impeccable entre le départ de la juge Stirnimann et l'arrivée de son successeur, le juge Loosli, a été grandement appréciée. La rapidité de l'élection au Grand Conseil a permis cette transition. Une demande d'assistance judiciaire gratuite est déposée dans un grand nombre de cas de la CAS. Il faut relever à cet égard que les affaires entraînant des frais d'avocat sont plutôt rares. Il est réjouissant que dans leur grande majorité, les arrêts de la CAS sont confirmés par le Tribunal fédéral, ce qui là encore témoigne de la qualité du travail des juges.

Au début de l'année sous revue, *le domaine de l'aide sociale* a été transféré de la Cour de droit administratif à la Cour des assurances sociales. Cette opération était avant tout destinée à alléger la charge de travail du président du Tribunal administratif, qui est très pris également par la présidence de la Direction de la magistrature. Pour l'accomplissement de ces nouvelles tâches, un poste de greffier à 40 pour cent a également été transféré à la CAS. Le Tribunal administratif estime que le transfert est très réussi; le fort accroissement des nouvelles affaires au cours de l'année vaut cependant à la cour une charge supplémentaire.

La charge de travail de la *Cour des affaires de langue française (CAF)* a fortement augmenté dans l'année écoulée, ce qui s'explique par le nombre croissant d'affaires conduites en langue française dans les instances inférieures. La CAF n'a pas été perturbée outre mesure par cette évolution, ce que la Commission de justice constate avec satisfaction. Elle se félicite également de l'ordre des priorités que la CAF a défini pour le règlement des affaires. Un manque de personnel se profile cependant: parmi les greffiers, une personne sera absente pour une longue période, ce qui place la CAF devant une difficulté supplémentaire, le résultat étant que le nombre des dossiers réglés est encore moins élevé que d'habitude. La proportion de décisions de la CAF qui sont confirmées devant le Tribunal fédéral est là encore très favorable, même si le Tribunal a partiellement donné suite à un appel, cette année, la première fois depuis longtemps.

Dans le cas du Tribunal administratif également, la Commission de justice a voulu des informations sur le nombre de dossiers en suspens depuis plus de 18 mois, sur l'évolution de ces dossiers et les raisons des retards. Les chiffres se situent dans la norme. Rien ne permet de supposer que des dossiers sont en souffrance sans raison.

Par ailleurs, la Commission de justice a également demandé si le Tribunal administratif avait perçu l'impact des mesures d'économie prises par le canton et si oui, comment il l'avait géré. Le Tribunal administratif n'était pas directement concerné par ces mesures, puisque de manière générale, il est très pondéré en ce qui concerne les coûts et qu'il faut une autorisation pour la moindre dépense. Indirectement, l'impact des mesures d'économie a été perçu par le fait que l'administration cantonale a reporté la réalisation de certains projets.

3.5.2 Direction et administration

Les fluctuations de personnel ont été comparativement faibles durant l'exercice, ce qui a eu des conséquences positives pour le Tribunal administratif. Il y a eu certains changements parmi les greffiers et greffières. Or, dans ce corps de métier, les changements affectent l'ensemble de la Justice, et un groupe de travail a été institué par la Direction de la magistrature pour se consacrer aux possibilités de développement professionnel offertes aux greffiers et greffières.

La *publication des arrêts* prononcés par le Tribunal administratif sur son site internet a été bien accueillie, c'est un service qui est très sollicité. C'est le processus technique qui a posé des problèmes, le logiciel de caviardage ne répondant pas entièrement aux spécifications. Les mesures nécessaires ont été prises; la version améliorée devrait être disponible en avril ou en mai de cette année.

Le Tribunal administratif a expliqué à la Commission de justice sa *politique d'information du public*. Il fait preuve à cet égard d'une certaine retenue et ses efforts de communication ne sont pas offensifs. Outre la publication des arrêts en ligne, les médias ont la possibilité toutes les deux semaines de consulter sur place les arrêts non caviardés.

3.5.3 Autres autorités de justice indépendantes de l'administration

Lors de sa visite au Tribunal administratif, la Commission de justice a pu voir la convention de gestion des ressources conclue entre le Tribunal administratif et les commissions de recours. Les conventions sur la gestion des ressources contiennent des indications sur les bases légales, les bénéficiaires des prestations, les responsabilités, les statistiques de règlement des affaires des années précédentes et le plan de l'année en cours, sur l'objectif de prestations et l'état de postes.

La Commission de justice constate à propos de la Commission des recours en matière fiscale que le nombre d'affaires en suspens reste très élevé. Elle se félicite cependant des mesures prises par le Tribunal administratif (convention sur la gestion des ressources), qui ont porté de premiers fruits en ce qui concerne le règlement des affaires en retard. La Commission de justice souhaite que la Commission de recours en matière fiscale continue de se tenir à la convention et qu'elle parvienne progressivement à régler ses affaires en souffrance. Il faut saluer le contrôle constant qui est exercé en ce qui concerne la prescription des dossiers fiscaux datant d'avant 2013 (depuis l'adaptation de la législation de 2014, ces dossiers ne se prescrivent plus).

Quant à la *Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière (CRMLCR)*, le nombre de nouveaux dossiers a fortement augmenté au cours de l'année. Les mesures prises pour une durée déterminée ont permis d'alléger la charge de travail qui en a résulté. Si les nouveaux dossiers n'augmentent pas de manière imprévue, le problème pourrait être résolu d'ici à la fin de l'année.

La Commission de justice a demandé des informations sur les autres commissions de recours également et elle n'a rien constaté de particulier. Dans l'ensemble la fusion des commissions de recours régionales en commissions cantonales s'est révélée judicieuse et la distribution du travail s'en est trouvée simplifiée.

3.6 Parquet général

3.6.1 Exercice 2014

Le Parquet général est satisfait de l'évolution de l'année écoulée. L'intégration du Ministère public à la Justice est jugée favorablement, ce qui se répercute en particulier au niveau de la Direction de la magistrature. On se parle d'égal à égal et le principe de l'unanimité a donné la preuve de son adéquation. Le Parquet général estime que la dotation en personnel du Ministère public doit être améliorée en priorité.

Lors de la visite administrative, le Parquet général a informé la Commission de justice des dispositions prises pour l'*optimisation des processus*. Des améliorations sont nécessaires dans quatre domaines. Le premier et peut-être le plus important est la coordination entre la lutte contre la cybercriminalité et le droit pénal économique (centralisation des cas). Le Parquet général a décidé de créer au Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques une unité spécialisée dans la poursuite de la cybercriminalité, puisque les liens de causalité patrimoniaux y sont connus. Un deuxième élément est la nécessité de délimiter les compétences, au moyen de critères clairement définis, entre les ministères publics régionaux et le Ministère public cantonal chargé de tâches spéciales. Troisièmement, des modèles ont été développés pour améliorer au niveau du Parquet général l'organisation des procédures de consultation concernant les recours. Un dernier point est la problématique de la violence domestique, domaine dans lequel les travaux ont été mis en suspens suite au dépôt d'interventions parlementaires au niveau fédéral. Il faut attendre la réponse avant de pouvoir continuer. Dans le contexte de la violence domestique, il a été relevé qu'il était important de renforcer la collaboration entre le Ministère public et les préfets et de créer des synergies. Les contacts du préfet avec les auteurs ou auteures, en particulier, peuvent alléger de manière utile la charge de travail du Ministère public.

Autre thème important, les *ordonnances pénales*, et plus particulièrement leur très grand nombre, qui impose au Ministère public une importante charge de travail. En raison de la jurisprudence du Tribunal fédéral, il est impossible de réduire le volume de travail consacré aux ordonnances pénales, la marge de manœuvre à cet égard étant pratiquement épuisée.

Comme les médias ont dit ces derniers mois tout le mal qu'ils pensent de la *procédure simplifiée*, la Commission de justice a demandé au Parquet général son appréciation à ce sujet. Ce dernier voit clairement un enrichissement dans la procédure simplifiée. Dans la plupart des cantons, c'est un avis qui est largement partagé, aussi bien dans les ministères publics que parmi les personnes accusées. Le nombre en Suisse de procédures simplifiées a radicalement augmenté: les chiffres ont triplé ces trois dernières années.

Par ailleurs, l'*activité du coach* au sein du Ministère public a été expliquée à la Commission de justice lors de la visite administrative. Sa fonction consiste principalement à transmettre l'expérience au niveau de l'instruction et de la mise en accusation et à conseiller les personnes dans la phase de mise au courant. La spécialisation du coach dans les questions médicales imprime à sa fonction une nouvelle orientation. Cette évolution est liée à la complexité croissante des cas et à leur caractère toujours plus juridique.

La Commission de justice a demandé au Parquet général s'il estime que la révision du *code de procédure pénale suisse (CPP; RS 312.0)*¹⁴ est nécessaire. Le Parquet général a mentionné un point qui selon lui demandait à être modifié le plus rapidement possible: selon la législation en vigueur, les parties peuvent d'entrée de jeu être présentes lors de l'administration des preuves. S'il ne remet pas en question ce droit des parties, il souhaite cependant qu'il soit adapté de manière à répondre aux besoins du Ministère public. Le mieux serait la réintroduction de la règle qui valait avant l'introduction du code de procédure pénale dans le canton de Berne¹⁵ et avant la mise en place de la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹⁶.

La *collaboration du Ministère public avec la police* a également été abordée lors de la visite, notamment en ce qui concerne l'audition déléguée et les prélèvements d'ADN. La Commission de justice a appris qu'un ensemble de règles sera mis en place dans le canton de Berne qui autorisera la police à prélever des échantillons d'ADN quand bon lui semble mais qu'il lui faudra l'autorisation du Ministère public pour établir un profil ADN. De plus, un catalogue de délits sera établi qui livrera à la police des éléments lui permettant de juger quand il faut un échantillon d'ADN et quand ce n'est pas le cas.

3.6.2 Ressources

La Commission de justice ne fait pas de remarque concernant la charge de travail du personnel du Ministère public, qui reste très élevée. Dans le rapport final de l'évaluation de la dotation en personnel des autorités judiciaires du canton de Berne, en effet, ce thème est traité en détail (cf. ch. 3.2.1).

L'année dernière, le Parquet général avait évoqué les difficultés rencontrées dans le recrutement de personnel de langue française. Dans l'intervalle, la situation a évolué de manière positive et la charge de travail du personnel germanophone et francophone s'est dans une large mesure équilibrée.

Le Parquet général juge par ailleurs très positive la création d'un poste de responsable des relations avec les médias.

3.6.3 Ministères publics régionaux et cantonaux

La manière dont fonctionnent au Ministère public les *conventions de prestations*, le *système de controlling* et les *critères d'attribution de points aux cas* a été expliquée à la Commission de justice lors de la visite administrative. Cela lui a donné un aperçu de la collaboration entre le Parquet général et les ministères publics régionaux et cantonaux et du fonctionnement des moyens de pilotage du Parquet général et des procureurs ou procureures en chef. Elle s'est laissée convaincre que ces instruments contribuent pour une part importante à l'accomplissement du travail au Ministère public.

¹⁴ Code de procédure pénale suisse (CPP) du 5 octobre 2007; RS 312.0

¹⁵ Selon l'ancien code de procédure pénale du canton de Berne, les autorités de poursuite pénale étaient habilitées à conduire des auditions sans que toutes les parties puissent faire valoir le droit d'y prendre part.

¹⁶ Convention européenne des droits de l'homme (CEDH); RS 0.101

4 Propositions

En application de l'article 63, alinéa 5 et de l'article 75, alinéa 1, lettre f LFP, la Commission de justice formule à l'intention du Grand Conseil la proposition suivante:

- Le Grand Conseil approuve le rapport de gestion 2014 des autorités judiciaires et du Ministère public.

Elle propose en outre au Grand Conseil de prendre connaissance:

- du rapport d'activité 2014 des autorités judiciaires et du Ministère public
- du présent rapport de la Commission de justice sur le rapport de gestion 2014 et le rapport d'activité 2014 des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur les visites administratives de 2015.

Le 6 mai 2015

Au nom de la Commission de justice

La présidente
Monika Gygax-Böninger

La secrétaire
Hannah Kauz