



Justizkommission
Commission de justice

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68,
Case postale 562
3000 Berne 8
+41 031 633 75 81
www.be.ch/gr

Rapport de la Commission de justice

sur le budget 2025 et le plan intégré mission-financement 2026-2028 des autorités judiciaires et du Ministère public

Tables des matières

1.	Remarques liminaires.....	3
2.	Méthode de travail de la Commission de justice.....	3
3.	Budget 2025 et plan intégré mission-financement 2026-2028 de la Justice : l'essentiel en bref.....	4
3.1	Compte de résultats	4
3.2	Compte d'investissement	4
4.	Priorités de la Commission de justice	5
4.1	Charges de biens, services et marchandises et charges de personnel.....	5
4.2	Remarques concernant le besoin de postes supplémentaires des autorités judiciaires et du Ministère public	6
5.	Propositions de la Commission de justice au Grand Conseil	7

1. Remarques liminaires

Le budget 2025 et le plan intégré mission-financement 2026-2028 des autorités judiciaires et du Ministère public (ci-après : BU 2025 / PIMF 2026-2028 de la Justice) présentent certains écarts par rapport aux prévisions de l'exercice précédent. Ces écarts tiennent principalement à l'accroissement des affaires à traiter ainsi qu'à l'augmentation des charges de personnel et des charges de biens, services et marchandises.

S'agissant de l'évaluation du BU / PIMF de la Justice, la Commission de justice relève que des facteurs externes, sur lesquels les autorités judiciaires bernoises et le Ministère public n'ont que peu d'influence (tels que les modifications et les réformes de lois cantonales et fédérales ou la jurisprudence du Tribunal fédéral), ont des répercussions considérables sur l'établissement du budget. La Direction administrative de la magistrature a elle aussi soulevé ce point et précisé que les affaires reçues et leur nature ne peuvent pas être influencés, car ses tâches et leur mise en œuvre sont fixées par la loi (pour la plupart par le droit fédéral).

2. Méthode de travail de la Commission de justice

La Commission de justice exerce la haute surveillance sur le budget de la Justice (art. 38, al. 2 du règlement du Grand Conseil, RGC¹). La haute surveillance sur les finances du canton de Berne relève en revanche de la compétence de la Commission des finances (art. 36, al. 2 RGC). Selon l'article 36, alinéa 5 RGC, cette dernière coordonne avec la Commission de justice le traitement, le compte rendu et les propositions concernant le budget, le plan intégré mission-financement, les crédits supplémentaires, le rapport de gestion et les autres affaires financières des autorités judiciaires et du Ministère public pour ce qui est du calendrier et du fond.

Pour mener l'examen préliminaire, la Commission de justice s'est appuyée sur les documents relatifs au BU 2025 / PIMF 2026-2028 de la Justice (variante de planification 3), sur des explications fournies oralement ainsi que sur le rapport du Conseil-exécutif. La majeure partie du travail a été effectuée par le bureau de la Commission de justice, dont les membres sont les suivants : Manuela Kocher Hirt (présidente), Jakob Schwarz (vice-président), Christa Ammann, Peter Bohnenblust et Walter Schilt.

L'inspection de surveillance financière auprès de la Direction administrative de la magistrature a eu lieu le 19 août 2024. Durant cette inspection, les questions et problèmes ont été discutés dans un esprit constructif. La Direction administrative de la magistrature a pris position sur le présent rapport le 11 septembre 2024, le Conseil-exécutif le 16 octobre 2024.

La Commission de justice saisit l'occasion pour remercier la Direction administrative de la magistrature et le Conseil-exécutif pour leur collaboration toujours efficace, ouverte et transparente.

3. Budget 2025 et plan intégré mission-financement 2026-2028 de la Justice : l'essentiel en bref

La Commission de justice n'examine pas en détail le budget et le plan intégré mission-financement dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance sur le budget de la Justice, mais elle se concentre sur certains points qui se révèlent importants en raison soit de leur portée financière, soit de leur pertinence politique. C'est pourquoi elle ne juge pas utile de présenter les chiffres en détail dans son rapport. Les tableaux et les détails figurent dans le BU 2025 et le PIMF 2026-2028, dans la partie concernant la Justice.

3.1 Compte de résultats

	Compte 2023	Budget 2024	Budget 2025	Plan intégré mission-financement		
				2026	2027	2028
Compte de résultats						
Charges	-209 928 651	-231 910 285	-231 566 568	-235 856 722	-236 468 835	-235 233 152
Écart		-10.5 %	0.1 %	-1.9 %	-0.3 %	0.5 %
Revenus	73 643 269	76 545 380	76 278 590	76 277 090	76 277 090	76 247 090
Écart		3.9 %	-0.3 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %
Solde	-136 285 383	-155 364 905	-155 287 978	-159 579 632	-160 191 745	-158 986 062
Écart		-14.0 %	0.0 %	-2.8 %	-0.4 %	0.8 %

Le budget 2025 clôture dans le compte de résultats avec un solde de 155,3 millions de francs. En comparaison avec les comptes annuels 2023, le solde subit une péjoration de 19 millions de francs. Les charges de personnel sont en augmentation en raison de la hausse de la charge de travail. Les charges de matériel, y compris les amortissements, connaissent une péjoration de 5,5 millions de francs par rapport aux comptes annuels 2023 et une péjoration de 2,6 millions de francs par rapport au budget 2024. Les coûts supplémentaires par rapport au budget de l'année précédente sont principalement dus à l'augmentation des tâches essentielles de la Justice, à la hausse des coûts dans le domaine de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication intervenue depuis janvier 2024 ainsi qu'aux frais supplémentaires engendrés par le changement de canton de la commune de Moutier.

3.2 Compte d'investissement

	Compte 2023	Budget 2024	Budget 2025	Plan intégré mission-financement		
				2026	2027	2028
Compte des investissements						
Dépenses	-322 069	-3 413 000	-1 611 089	-1 054 667	-380 000	-380 000
Écart		-959.7 %	52.8 %	34.5 %	64.0 %	0.0 %
Recettes	0	0	0	0	0	0
Écart		0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %
Solde	-322 069	-3 413 000	-1 611 089	-1 054 667	-380 000	-380 000
Écart		-959.7 %	52.8 %	34.5 %	64.0 %	0.0 %

Par rapport au budget 2024, le compte des investissements 2025 affiche une baisse des dépenses de 1,8 million de francs. Les investissements prévus pour le projet Nouveau système de gestion des dossiers (NeVo / Rialto) sont reportés d'une année.

4. Priorités de la Commission de justice

4.1 Charges de biens, services et marchandises et charges de personnel

Comme mentionné ci-avant, les écarts par rapport à la précédente planification tiennent pour l'essentiel à la hausse des charges de biens, services et marchandises, et à celle des charges de personnel. Comme indiqué au chapitre 3.1, les raisons sont principalement liées à l'augmentation de l'activité essentielle de la Justice (volume d'affaires en hausse depuis plusieurs années et complexité accrue des procédures qui en découlent), à l'augmentation des dépenses dans le domaine de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication depuis janvier 2024 et aux coûts supplémentaires dus au changement de canton de la commune de Moutier. En outre, les projets TIC continuent de connaître une certaine croissance (projet Justitia 4.0 [introduction à l'échelle nationale de la gestion et de l'échange électronique des dossiers dans le domaine de la justice], migration vers Tribuna V4, projet d'harmonisation de l'informatique dans la justice pénale [HIJP], NeVo/Rialto).

- La Direction administrative de la magistrature a expliqué les raisons de l'augmentation des dépenses **dans le domaine de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication** lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur le financement de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OF-SCPT²). Ainsi, le Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (SCPT) facturera désormais ses prestations aux cantons sous la forme d'un forfait annuel, ce qui a pour conséquence de simplifier le système actuel, mais coûte en fin de compte beaucoup plus cher aux cantons³.
- En ce qui concerne les coûts supplémentaires liés au **changement de canton de la commune de Moutier**, la Direction administrative de la magistrature a expliqué qu'il s'agissait pour l'essentiel de coûts uniques (0,4 million de francs) liés au déménagement dans le bâtiment provisoire à Bienne (planification du déménagement, mise en place d'éléments de technique du bâtiment spécifiques aux utilisatrices et utilisateurs).
- En ce qui concerne les **projets TIC**, il convient de mentionner les retards auxquels il faut à nouveau s'attendre pour ce qui est du projet NeVo/Rialto, retards qui entraîneront un report des coûts aux années 2026/2027. Autre surcoût (0,9 million de francs) qu'il faut évoquer : celui lié à la migration vers Tribuna V4 ainsi qu'aux projets HIJP et Justitia 4.0.

Afin de faire face à la charge de travail élevée, en particulier dans le domaine de la justice pénale, la Justice propose, dans le présent budget, la création de **19,7 postes au total (dont 3,4 à durée déterminée)**. Parallèlement, il est prévu de réduire l'effectif théorique de 11,5 postes dans le domaine de la justice étant donné que certains postes temporaires arrivent à terme, ce qui dans les faits correspond à 8,2 nouveaux postes en passe d'être créés⁴. La Commission de justice a reçu, dans le cadre de l'inspection de surveillance financière, un aperçu détaillé de la part de la Justice, lequel est annexé au présent rapport⁵ :

- Dans les **juridictions civiles et pénales** (tribunaux régionaux, Tribunal pénal économique ainsi que Cour suprême), *4,2 postes sont demandés, dont 2,8 à durée déterminée*. Les raisons invoquées sont le nombre élevé d'affaires, qui ne cesse d'augmenter, auquel s'ajoutent les exigences croissantes en matière de jurisprudence et la complexité croissante des procédures. En outre, les modifications législatives ont également entraîné un surcroît de travail continu.
- Au **Ministère public**, le nombre total de postes demandés se monte à 15,5, *dont 0,6 à durée déterminée*. Les raisons de ce nombre élevé de postes demandés sont multiples. Elles sont notamment dues à

² RS 780.115.1

³ Désormais, la part des coûts des cantons s'élève au total à 75 %, celle de la Confédération à 25 %, ce qui, d'après la Justice, n'est pas équitable, car il s'agit avant tout d'une charge administrative fédérale qui n'a rien à voir avec la surveillance en tant que telle. C'est pourquoi des discussions sont en cours au plus haut niveau, dont l'issue n'est pas encore connue.

⁴ Cf. également les explications aux chapitres 2.6.3 et 2.8.3 du Budget 2025 / PIMF 2026-2028 du canton de Berne, disponible sous [Budget et plan intégré-mission-financement](#)

⁵ Pour les détails concernant les postes supplémentaires, cf. liste annexée

la révision du Code de procédure pénale suisse (CPP⁶), qui entraînera pour le Ministère public un surcroît de travail encore plus important qu'initialement prévu⁷. Est également mentionnée la charge de travail globalement élevée, en légère augmentation cette année aussi, et qui n'est pas près de s'alléger. De même, il convient de noter la surcharge de travail caractéristique au regard de l'ancienneté des affaires : la quantité de procédures pendantes depuis plus de quatre ans n'a cessé de croître. Le nombre de procédures en cours depuis plus d'un an reste également trop élevé. Sans postes supplémentaires, il y aurait finalement le risque de voir réapparaître un important excédent de dossiers. Jusqu'à présent, si le surplus de dossiers a pu être traité, c'est grâce aux 11,5 postes spécialement prévus à cet effet, que le Grand Conseil avait accordés pour une durée déterminée jusqu'en 2023-2024.

4.2 Remarques concernant le besoin de postes supplémentaires des autorités judiciaires et du Ministère public

Les années précédentes, le domaine de la Justice était déjà demandeur de postes supplémentaires dans le cadre du budget⁸. L'année passée, 23,75 postes au total ont été sollicités, dont 11,45 à durée indéterminée et 12,3 à durée déterminée. La Commission de justice a fait montre de sa compréhension vis-à-vis des raisons invoquées dans les demandes de postes formulées à l'époque, mais elle a finalement indiqué que, à tout bien considérer cette demande à l'échelle du canton, l'augmentation du budget des postes demandée par la Justice aurait été disproportionnée et ne serait qu'insuffisamment pondérée par une limitation dans la durée. Par ailleurs, l'avis du Conseil-exécutif, qui allait dans le même sens, est venu la conforter dans sa position. La Commission de justice a donc soumis au Grand Conseil, dans le cadre des délibérations sur le budget 2024, une proposition visant à réduire de 20 % les postes supplémentaires demandés⁹. Le Grand Conseil s'est rallié à la proposition de réduction de la Commission de justice étant précisé que la Justice a réparti cette réduction sur tous les groupes de produits. Les postes ont été pourvus moyennant des taux d'occupation inférieurs à ceux initialement prévus ou certains ont été biffés dans le budget et pourvus avec les réserves inhérentes à la Justice. Dans certains cas, les postes demandés ont été purement et simplement biffés.

Présentement, la Justice dépose une nouvelle demande de création de postes au Grand Conseil dans le budget 25/PIMF 2026-2028. Le Conseil-exécutif n'a fait aucune remarque sur les postes supplémentaires demandés¹⁰. Une analyse comparative intercantonale¹¹, confiée à l'entreprise BAK Economics AG, a également été réalisée parallèlement à l'élaboration du budget 2025 et du plan intégré mission-financement 2026 à 2028. La Commission de justice prend notamment acte, à partir des explications fournies par l'analyse comparative concernant la Justice, que les coûts standard de la justice bernoise sont inférieurs de 7 % à la moyenne intercantonale¹² :

⁶ RS 312.0

⁷ Concrètement, deux domaines ont été cités comme étant à l'origine de l'augmentation de la charge de travail : d'une part, les auditions obligatoires supplémentaires qui doivent être menées lorsqu'une peine d'emprisonnement est encourue dans le cadre de la procédure de l'ordonnance pénale et, d'autre part, la possibilité de liquider les créances civiles dans la procédure de l'ordonnance pénale, qui a également été introduite dans le CPP.

⁸ Cf. également les rapports de la CJus au Grand Conseil des dernières années

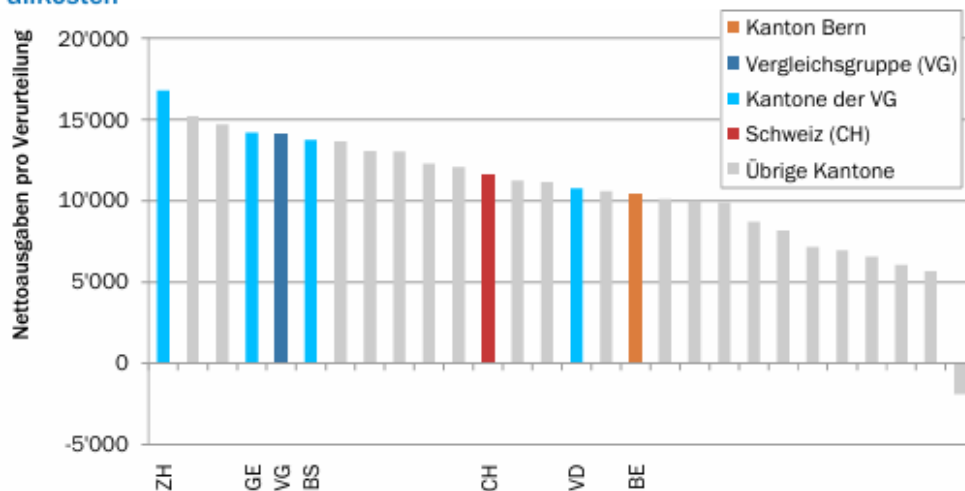
⁹ Cf. aussi le compte rendu dans le rapport de la CJus de l'année précédente, consultable dans le point 81/82 à l'ordre du jour de la [session d'hiver 2023](#) pour une meilleure vue d'ensemble

¹⁰ Cf. chapitre 2.8.3 Budget 2025 / plan intégré mission-financement 2026-2028 du canton de Berne, consultable sur [Budget et plan intégré mission-financement](#)

¹¹ Documents sur l'analyse comparative [Budget et plan intégré mission-financement](#)

¹² Graphique provenant de l'annexe de l'analyse comparative, p. 42 (uniquement disponible en allemand)

Fallkosten



Anmerkung: In CHF, VG = Vergleichsgruppe
Quelle: BFS, EFV, BAK Economics

La Commission de justice ne voit pas de raisons de demander à nouveau des réductions, à la lumière de l'évaluation globale effectuée. Le domaine de la Justice a justifié de manière claire et motivée les besoins de personnel supplémentaire. Le Ministère public a procédé à une analyse interne de la dotation en personnel et ainsi démontré de manière fondée à la Commission de justice quelles sont les causes des besoins élevés de nouveaux postes.

Par souci de transparence, la Commission de justice tient encore à préciser en l'occurrence que les juridictions civiles et pénales ainsi que le Ministère public ont informé que, eu égard à la charge de travail élevée, il fallait s'attendre à de nouvelles demandes de postes dans les deux années à venir. Cette nécessité est notamment due à la charge de travail supplémentaire résultant de nouvelles dispositions du législateur au niveau fédéral ainsi qu'au développement de la criminalité – en particulier du fait de l'accroissement de la cybercriminalité – et à la croissance démographique. La commission évaluera en temps voulu la manière dont il convient de traiter ces autres demandes de postes.

5. Propositions de la Commission de justice au Grand Conseil

La Commission de justice, en sa qualité de commission consultative et en application de l'article 76, alinéa 1, lettre a, et de l'article 75 de la Constitution cantonale (ConstC¹³) formule les propositions suivantes à l'adresse du Grand Conseil :

- Approbation du budget 2025 de la Justice
- Approbation du plan intégré mission-financement 2026-2028

Berne, le 1^{er} novembre 2024

Au nom de la Commission de justice
La présidente
Manuela Kocher Hirt

La secrétaire
Hannah Kauz

¹³ RSB 101.1