

Commission de justice

Justizkommission



**Rapport de la Commission de justice
sur le budget 2015 et
le plan intégré mission-financement 2016 - 2018
de la Justice du canton de Berne**

1. Remarques liminaires

Selon l'état actuel des connaissances, l'équilibre des finances bernoises a pu être rétabli et la situation s'est stabilisée. C'est une évolution réjouissante, mais il ne faut pas oublier que l'équilibre reste précaire. La Justice a elle aussi contribué à l'apaisement de la situation. La Commission de justice confirme que toutes les parties concernées, les autorités judiciaires et le Ministère public, se sont attachés au réalisme du budget, s'appliquant ainsi à suivre la voie empruntée les années précédentes. D'après les premiers résultats de l'extrapolation et du reporting financier, aucun crédit supplémentaire ne devra être demandé à la charge des comptes 2014.

Il faut d'ores et déjà relever que le solde du budget 2015 est en recul de 5,8 millions de francs, soit de 4,2 pour cent, par rapport au budget 2014. Autant dire que la détérioration du solde se poursuit, même si elle est d'une ampleur nettement plus limitée que l'année précédente.

La Commission de justice continuera ces prochaines années de porter son attention sur les plus gros postes budgétaires: les charges de personnel, l'informatique et les imputations internes. La commission va essayer d'aider les parties concernées à induire une amélioration de la situation. La Commission de justice tient à ce que, même après son accession à l'autonomie, la Justice puisse se consacrer principalement à son cœur de métier et exercer la justice.

La Commission de justice saisit l'occasion qui se présente ici pour remercier les autorités judiciaires et le Ministère public de l'ouverture et de la transparence qui ont marqué la collaboration.

2. Modalités du 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 Conseil¹, RGC). La haute surveillance sur les finances du canton de Berne reste 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 du point de vue du calendrier et sur le fond.

Pour mener l'examen préliminaire, la Commission de justice s'est fondée sur les documents relatifs au budget 2015 et au plan intégré « mission-financement » 2016-18 des autorités judiciaires et du Ministère public (variante de planification 3) ainsi que sur le rapport du Conseil-exécutif. La majeure partie du travail d'examen du BU 2015 et du PIMF 2016-18 a été effectuée par le bureau de la Commission de justice. Les membres du bureau sont les suivants : Monika Gygax-Böninger (présidente), Hubert Klopfenstein (vice-président), Manfred Bühler, Thomas Fuchs et Margrit Junker Burkhard.

La Direction de la magistrature a informé le bureau de la Commission de justice de l'état des travaux budgétaires lors des séances qu'elle a tenues les 19 mai et 11 juin 2014. La visite de surveillance financière a eu lieu auprès de la Direction de la magistrature le 27 août 2014. Cela a été l'occasion de discuter dans un esprit d'ouverture les questions encore non résolues. La prise de position sur les remarques formulées par le Conseil-exécutif dans son rapport a été élaborée le 18 septembre 2014, et la commission a adopté le rapport en séance plénière le 22 octobre 2014.

¹ Règlement du Grand Conseil (RGC) du 4 juin 2013; RSB 151.211
2014.PARL.1455-28

3. Budget 2015 et plan intégré mission-financement 2016-2018 de la Justice

L'essentiel en bref

Dans l'exercice de la haute surveillance sur le budget de la Justice, la Commission de justice n'examine pas en détail le budget et le plan intégré mission-financement, mais se concentre sur certains points dont l'importance est liée à leur portée financière ou à leur pertinence politique. C'est pourquoi elle ne juge pas utile de présenter les chiffres en détail dans son rapport. Les données chiffrées et les détails se trouvent dans le budget 2015 et le PIMF 2016-2018 de la Justice.

3.1 Budget 2015 de la Justice

3.1.1 Compte de fonctionnement

	Budget 2014	Budget 2015	Ecart	
	CHF	CHF	CHF	%
Charges	226 760 030.32	233 026 082.49	6 266 052.17	2.8
Revenu	87 578 624.00	88 046 660.00	468 036.00	0.5
Solde	139 181 406.32	144 979 422.49	5 798 016.17	4.2

Le total des charges des autorités judiciaires et du Ministère public en 2015 se chiffre à 233 millions de francs (total des charges du canton: CHF 10 472 millions). C'est une augmentation de 6,3 millions, ou de 2,6 pour cent, par rapport à l'année d'avant. 51 pour cent sont des charges de personnel, 24 pour cent des charges de Biens, services et marchandises, 15 pour cent des amortissements et 10 pour cent, des imputations internes.

L'augmentation des charges par rapport au budget 2014 est plus précisément due aux facteurs suivants :

- Accroissement des **charges de personnel** de 4,6 millions de francs, ou de 4,1 pour cent:
 - Croissance de la masse salariale de 1,5 pour cent
 - Transfert de l'encaissement des amendes et des aspects opérationnels des finances et de la comptabilité de l'Office de gestion et de surveillance (OGS) de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE)
 - Achèvement de la reprise du système informatique de la Justice
- Accroissement des **imputations internes** de 3,1 millions de francs, soit de 15,4 pour cent. Les imputations internes se constituent en majeure partie des coûts de la détention provisoire et des arrêts.

L'augmentation des dépenses est due essentiellement au transfert de l'encaissement des amendes, à la reprise des aspects opérationnels des finances et de la comptabilité de la JCE et à l'achèvement de la reprise de l'informatique de la Justice.

Les charges de deux postes budgétaires sont en diminution par rapport à l'année précédente. Les **charges des Biens, services et marchandises** sont en recul de 1,4 million de francs, soit

de 2,4 pour cent, ce qui est dû à l'ajustement du revenu à la planification sur la base des résultats 2014. Les **amortissements** sont également en recul; les charges sont en baisse de 0,2 pour cent en comparaison de l'année d'avant.

Le **total du revenu** des autorités judiciaires et du Ministère public s'élève à 88 millions de francs pour l'année 2015 (revenu du canton: CHF 10 591 millions). En comparaison du budget 2014, cela correspond à une augmentation de 0,5 million, soit de 0,5 pour cent. Cela s'explique par l'adaptation du revenu à la planification sur la base du résultat 2014. Jusqu'en 2018, les autorités judiciaires et le Ministère public ne prévoient pas d'augmentation du revenu.

3.1.2 Compte des investissements

	Budget 2014	Budget 2015	Ecart	
	CHF	CHF	CHF	%
Total investissement	1 130 000.00	1 010 000.0	-120 000.00	-10.6
Biens d'investissement	1 130 000.00	1 010 000.0	-120 000.00	-10.6

Pour le budget 2015, l'investissement net se chiffre à 1 million de francs. En comparaison du budget de l'année précédente, l'investissement net est en baisse de 0,1 million. L'argent est principalement investi dans des projets informatiques. Les autorités judiciaires et le Ministère public ne prévoient pas d'autre accroissement de l'investissement d'ici à 2018.

3.2 Plan intégré mission-financement 2016-2018 de la Justice

D'ici à 2018, le solde du compte de fonctionnement présentera un excédent de charges de 149,1 millions de francs. L'augmentation moyenne sera de 0,9 pour cent par année.

4. Priorités de la Commission de justice

Le total des charges pour l'année 2015 augmente de 2,8 pour cent, une croissance moins forte que l'an dernier². La Commission de justice explique ces charges de la manière suivante:

- Si l'on considère le budget 2014 et le budget 2015, les **charges de personnel** augmentent de 4,1 pour cent, ce qui est relativement beaucoup. La Commission de justice a requis une motivation détaillée de l'augmentation des charges de personnel, laquelle se présente comme ceci:

Juridictions civile et pénale (JCP)
Dans les JCP, les charges de personnel augmentent de quelque 1,02 million de francs, soit de 1,8 pour cent : - Croissance de la masse salariale de 1,5 pour cent (part principale) - Création de deux postes de greffier supplémentaires à la Cour suprême (améliorer le rapport juges-greffiers; remédier à la durée excessive des procédures) - Reprise des aspects opérationnels de la comptabilité: 1,1 poste à durée indéterminée, 0,3 pos-

²En 2014, l'augmentation du total des charges s'élevait à près de 9 pour cent.

te à durée déterminée
Juridiction administrative (JA)
Les charges de personnel augmentent de 0,442 million de francs, soit de 3,1 pour cent par rapport au budget 2014 : - Croissance de la masse salariale de 1,5 pour cent (part principale) - Reprise des aspects opérationnels de la comptabilité: 0,2 poste à durée indéterminée
Ministère public (MP)
Les charges de personnel augmentent de 1,755 million de francs, soit de 4,6 pour cent par rapport au budget 2014 : - Croissance de la masse salariale de 1,5 pour cent - Création de 3,3 postes, une mesure urgente pour venir à bout de la charge de travail excessive - La création de 6,2 autres postes est prévue à titre préventif; le Ministère public les juge indispensables pour le règlement des affaires au quotidien. Le recrutement se fera sous réserve de la confirmation par l'analyse de la dotation en personnel, qui a été donnée en mandat, de la nécessité de ces postes. - Reprise des aspects opérationnels de la comptabilité: 2 postes + 70 pour cent à durée déterminée Les charges de personnel supplémentaires pourront être entièrement compensées avec les économies qui seront faites dans les charges inscrites au compte de fonctionnement³.
Etat-major des ressources (EMR)
Les charges de personnel de l'EMR augmentent de 1,39 million de francs (+56,6 pour cent) par rapport au budget 2014 : - Croissance de la masse salariale: 1,5 pour cent - Reprise de l'encaissement des amendes (EA): 7,6 postes - Reprise des aspects opérationnels de la comptabilité et de la responsabilité des systèmes (CR) : 0,8 poste - Achèvement de la mise en place des systèmes informatiques (TIC): 2 postes - Assistance de la direction EMR: 1 poste - Coordination casier judiciaire/effacement de profils d'ADN: 0,2 poste - Administration interprètes: 0,3 poste Au total, il y a 11,9 nouveaux postes à l'EMR. Suite à la dissolution de l'OGS : 7,6 EA, 0,8 CR, 2,0 TIC = 10,4. L'OGS cède 7,7 postes, d'où la création de 2,7 postes.

³ Les charges de Biens, services et marchandises ont été corrigées à la baisse suite à une nouvelle appréciation des différents postes budgétaires sur la base du bouclage des comptes passés et en prévision de l'évolution probable des chiffres. L'allègement le plus substantiel a pu être réalisé dans les frais de poste et de télécommunications et dans les frais de procédures et d'enquêtes, 300 000 francs pour l'un et pour l'autre. Les amortissements imprévus sur le patrimoine financier et dans l'assistance judiciaire n'ont cessé d'augmenter ces dernières années, dépassant largement les chiffres de la planification. L'analyse des comptes 2013 permet d'espérer que l'évolution s'est désormais stabilisée. Selon les pronostics du Parquet général, les coûts devraient diminuer par rapport aux exercices précédents. Le Ministère public n'a aucune influence sur ces dépenses. Il s'attend à des économies de 1,5 million de francs au total. De plus, il table sur l'accroissement du revenu en 2015 de quelque 1 million de francs.

La croissance des charges de personnel s'explique principalement par la croissance de la masse salariale, par l'achèvement de la mise en place du système informatique de la Justice et par le transfert de l'encaissement des amendes et des aspects opérationnels des finances et de la comptabilité de l'OGS à l'Etat-major des ressources de la Direction de la magistrature. La Commission de justice salue dans ce contexte le fait que les postes de l'OGS aient pu être transférés à la Justice.

L'évaluation de la dotation en personnel de la Justice que la Commission de justice a donnée en mandat cette année apportera un éclairage plus complet du personnel des autorités judiciaires et du Ministère public. Les conclusions de l'évaluation seront présentées au printemps 2015.

- Depuis longtemps, la Commission de justice constate que les **imputations internes** placent la Justice devant de problèmes inextricables. Lors de la visite de surveillance financière, la Direction de la magistrature a informé la Commission de justice des développements les plus récents: le groupe de travail chargé de cette problématique, qui se compose de représentants et représentantes de la Justice et de la Direction de la police et des affaires militaires (POM), a élaboré des propositions qui sont actuellement à l'étude auprès de la Direction de la magistrature et des responsables à la POM. La Justice estime qu'il faudra renoncer aux imputations internes ordinaires et extraordinaires. Selon les informations fournies à ce sujet par le Service juridique de la Direction des finances (FIN), la Justice n'est juridiquement redevable d'aucune indemnité même pour l'encaissement postérieur. Le Service juridique de la FIN a estimé qu'il serait possible de se mettre d'accord sur une telle indemnité. La Direction de la magistrature trouve pour sa part que la marge de négociation à cet égard est mince. Elle affiche un optimisme prudent quant à l'évolution possible des imputations internes, tout en constatant avec un certain étonnement que la POM persiste à présenter de nouvelles créances.
- Les pannes répétées des **systèmes informatiques** nuisent aux performances des tribunaux et du Ministère public, et ce déjà depuis un certain temps. La situation s'est quelque peu détendue, mais les systèmes informatiques continuent de fonctionner de manière variable. Pour la Commission de justice, l'évolution des coûts est particulièrement imprévisible, raison pour laquelle elle continue de contrôler ce domaine en détail.
- Dans son rapport, le Conseil-exécutif constate que par rapport aux comptes 2011, 2012, 2013 et les résultats de la planification 2014, la Justice présente des chiffres qui marquent une nette détérioration du solde, 20 pour cent en tout. Il propose qu'au printemps 2015 au plus tard, au moment des travaux liés au bouclage des comptes 2014 et à l'élaboration du budget 2016 et du plan intégré mission-financement 2017-2019, les raisons de l'écart entre le budget et les comptes soient analysés en détail. La présentation des comptes 2014 au printemps 2015 permettra selon le Conseil-exécutif de tirer pour la première fois une conclusion parlante au sujet de l'évolution générale des finances de la Justice au cours des quatre ans qui sont passés depuis l'entrée en vigueur de la réforme judiciaire au 1^{er} janvier 2011. Lors de la visite de surveillance financière, ce thème a également été discuté. Le procédé proposé par le Conseil-exécutif correspond à la position de la Direction de la magistrature à ce sujet. La Commission de justice continuera d'être informée à ce sujet.

Pour conclure, la Commission de justice insiste encore une fois sur le fait qu'elle tient à ce que les finances de la Justice fassent partie intégrante des finances cantonales. C'est pourquoi elle juge très positifs les nombreux échanges qui ont eu lieu à ce propos entre la Justice et le Conseil-exécutif.

5. Proposition de la Commission de justice

La Commission de justice propose au Grand Conseil

- d'approuver le budget 2015 de la Justice;
- d'approuver le plan intégré mission-financement 2016-18 de la Justice.

Berne, le 22 octobre 2014

Au nom de la Commission de justice

Le vice-président : Hubert Klopfenstein