



Rapport de la Commission de justice

**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**

Table des matières

1	Introduction	4
1.1	Rappel	4
1.2	Prises de position	4
2	Rapport de gestion 2013 des autorités judiciaires et du Ministère public	5
2.1	Remarques liminaires	5
2.2	Méthode de travail de la Commission de justice	5
2.3	L'essentiel en bref	5
2.3.1	Compte de fonctionnement	6
2.3.2	Compte des investissements	6
2.4	Aspects prioritaires	6
3	Rapport d'activité 2013 des autorités judiciaires et du Ministère public et visites administratives de 2014	7
3.1	Remarque liminaire	7
3.2	Généralités	7
3.2.1	Ressources humaines.....	7
3.2.2	Infrastructure immobilière et sécurité	8
3.2.3	Informatique et coopération avec la JCE.....	8
3.2.4	Perspectives de 2014.....	9
3.3	Direction de la magistrature	9
3.3.1	Remarque liminaire : nouvelle composition de la Direction de la magistrature	9
3.3.2	Généralités	9
3.3.3	Imputation interne des coûts de détention.....	9
3.3.4	Etat-major des ressources	10
3.4	Cour suprême.....	11
3.4.1	Exercice 2013	11
3.4.2	Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte	11
3.4.3	Direction et surveillance	11
3.4.4	Tribunaux régionaux	12
3.4.5	Autorités régionales de conciliation	12
3.5	Tribunal administratif	13
3.5.1	Exercice 2013	13
3.5.2	Direction et administration.....	13
3.5.3	Commission des recours en matière fiscale	13
3.6	Parquet général	14
3.6.1	Exercice 2013	14
3.6.2	Exécution des peines et des mesures.....	14
3.6.3	Régime applicable aux mineurs délinquants	14

3.6.4	Ressources humaines.....	15
3.6.5	Formation des cadres	15
4	Propositions de la Commission de justice.....	16

1 Introduction

1.1 Rappel

Conformément à l'article 18, alinéa 1, lettre e de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public¹, la Direction de la magistrature soumet chaque année un rapport de gestion au Grand Conseil et le défend devant lui au sens de l'article 18, alinéa 1, lettre f LOJM.

La Commission de justice fait l'examen préliminaire du 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 2013 de la Justice et le second, à son rapport d'activité 2013 ainsi qu'aux visites administratives effectuées en 2014 auprès de la Direction de la magistrature, de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général.

1.2 Prises de position

La Direction de la magistrature, la Cour suprême, le Tribunal administratif et le Parquet général ont eu l'occasion de donner leur 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 Rapport de gestion 2013 des autorités judiciaires et du Ministère public

2.1 Remarques liminaires

La Commission de justice traite le rapport de gestion de la Justice (art. 23, al. 2, lit. *b* LGC²). Le présent chapitre aborde les principaux points de ce rapport. Rappelons dans ce contexte que la haute surveillance sur les finances du canton de Berne ressortit à la Commission des finances (art. 21, al. 1 LGC). Selon l'article 21, alinéa 5 LGC, cette dernière coordonne avec la Commission de justice, sous l'aspect du calendrier et de la matière, le traitement, le compte rendu et les propositions concernant le rapport de gestion des autorités judiciaires et du Ministère public.

2.2 Méthode de travail de la Commission de justice

Conformément à l'article 76, lettre *b* de la Constitution du canton de Berne³, 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 prestations⁴ et à l'article 62 LGC, les décisions concernant le rapport de gestion et les dépassements de crédit relèvent de la compétence du Grand Conseil. Selon l'article 101 ConstC, la gestion des finances est économe, efficace, adaptée à la conjoncture et conforme au principe du paiement par l'utilisateur.

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 2013 des autorités judiciaires et du Ministère public, épreuve du 11 mars 2014 ;
- extraits JUS du rapport de révision du Contrôle des finances sur les comptes annuels au 31 décembre 2013, du 21 mars 2014;
- visite administrative de la Commission de justice auprès de la Direction de la magistrature du 4 avril 2014.

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. La composition de cet organe est la suivante : Monika Gyax-Böninger (présidente), Katrin Zumstein (vice-présidente) ainsi que Peter Bernasconi, Manfred Bühler et Thomas Fuchs.

2.3 L'essentiel en bref

La Commission de justice ne juge pas utile de présenter en détail les chiffres des comptes 2013. Les tableaux et les détails se trouvent dans le rapport de gestion 2013, volumes 1 et 3.

² Loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil (LGC; RSB 151.21)

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)

2.3.1 Compte de fonctionnement

	Comptes 2012 (en CHF)	Budget 2013 (en CHF)	Comptes 2013 (en CHF)	Ecart par rapport au budget 2013 (en CHF)
Charges	204 889 021.51	208 222 504.25	207 333 474.54	-889 029.71
Revenus	88 180 713.43	82 380 926.15	90 675 456.39	8 294 530.24
Solde	-116 708 308.08	-125 841 578.10	-116 658 018.15	9 183 559.95

Le solde du compte de fonctionnement est inférieur aux chiffres du budget 2013, de 9,2 millions de francs, soit de 7,2 pour cent.

Côté charges, les écarts concernent les charges de personnel (- 0,6 mio CHF), les biens, services et marchandises (- 5,0 mio CHF), les amortissements (+2,1 mio CHF) et les imputations internes (+ 2,6 mio CHF).

Côté revenus, les écarts concernent les contributions (+ 9,0 mio CHF) ainsi que les subventions acquises (- 0,7 mio CHF).

2.3.2 Compte des investissements

	Comptes 2012 (en CHF)	Budget 2013 (en CHF)	Comptes 2013 (en CHF)	Ecart par rapport au budget 2013 (en CHF)
Dépenses	549 642.60	1 110 000.00	2 087 304.75	977 304.75
Recettes	0.00	0.00	5 940.00	5 940.00
Solde	-549 642.60	-1 110 000.00	-2 081 364.75	-971 364.75

Les dépenses du compte des investissements dépassent de un million de francs les prévisions budgétaires. L'écart est dû à la reprise de divers logiciels de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE), pour 1,7 million, somme qui n'a pas été entièrement compensée par les investissements dans l'informatique qui étaient prévus, mais qui ne se sont pas concrétisés.

2.4 Aspects prioritaires

Les comptes 2013 se basent sur le deuxième budget établi par la Justice depuis qu'elle a accédé à l'autonomie. Le fait qu'ils présentent un solde positif de quelque 9,2 millions de francs est jugé très réjouissant.

3 Rapport d'activité 2013 des autorités judiciaires et du Ministère public et visites administratives de 2014

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 23 LGC.

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 à la Cour suprême le 1^{er} avril, la Section II au Tribunal administratif le 31 mars, la Section III au Parquet général le 2 avril et enfin, le Bureau, à la Direction de la magistrature le 4 avril 2014. 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 2013 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 à rendre compte de la position de la Commission de justice sur les questions d'actualité. Les statistiques présentées dans les différents rapports ne font l'objet de commentaires que si cela est nécessaire.

3.2 Généralités

3.2.1 Ressources humaines

Dans toutes les unités de la Justice soumises à sa surveillance, la Commission de justice s'est intéressée aux ressources humaines.

Les *fluctuations de personnel* étaient à l'ordre du jour de toutes les visites administratives. Les difficultés financières qu'il traverse exposent notre canton à la forte concurrence des autres cantons et de la Confédération. Les greffiers et les greffières en particulier n'hésitent pas à rechercher des postes mieux rémunérés. Le recrutement de *personnel francophone* est particulièrement difficile pour les autorités judiciaires et aussi le Ministère public car les cantons romands rétribuent nettement mieux leurs employés que Berne.

Il est difficile de réagir puisque la situation financière du canton reste tendue. Mais, compte tenu des informations qui lui ont été données, la Commission de justice estime que la situation devra à tout prix s'améliorer à moyen et à long terme, si le canton ne veut pas sacrifier l'excellente qualité de sa justice.

La *répartition des ressources au sein de la Justice* était un autre sujet de préoccupation. La Commission de justice s'est tout particulièrement intéressée à la difficile situation du Ministère public (cf. les commentaires au ch. 3.6.3). L'évaluation en cours de la dotation en personnel des autorités judiciaires livrera des enseignements précieux, raison pour laquelle cette question n'est pas abordée plus en détail dans le présent rapport.

3.2.2 Infrastructure immobilière et sécurité

L'infrastructure immobilière et la sécurité ont retenu l'attention de la commission. Des mesures doivent encore être prises sur différents sites des autorités judiciaires et du Ministère public.

La Direction de la magistrature est actuellement hébergée sur trois sites. Le regroupement est à l'étude, plusieurs options sont examinées.

Les normes de sécurité ne sont toujours pas idéales au Tribunal régional et à l'Autorité de conciliation de Berne-Mittelland (Effingerstrasse) car la zone d'accueil est ouverte et accessible à tous.

L'an dernier, la commission avait déjà souligné les graves dysfonctionnements du système de protection des personnes et de protection contre l'incendie ainsi que de l'infrastructure (coupures de courant, réseau électrique et chauffage) dans les locaux de la Commission des recours en matière fiscale. La situation n'a pas changé, un constat confirmé par une expertise publiée en janvier 2014. La Commission de justice exige donc que des mesures soient prises immédiatement pour améliorer les choses et que des locaux adaptés soient trouvés en ville de Berne. Le site actuel, Liebefeld, Köniz, n'est d'ailleurs pas conforme à l'article 69, alinéa 1 LOJM, en vertu duquel la Commission des recours en matière fiscale a son siège à Berne.

Des questions doivent encore être résolues concernant la sécurité dans les locaux du Ministère public. Locataire, le Parquet général ne peut pas faire grand-chose pour améliorer la situation. Il est prévu néanmoins de raccorder l'alarme directement avec la police. Les locaux du Ministère public des mineurs à Spiez ont été soumis à une analyse durant l'année sous rapport, dans le cadre du projet *Sichere Justiz*. L'analyse a montré que les normes de sécurité ne sont pas respectées, du fait notamment que le Ministère public des mineurs est installé dans trois appartements. Il faudra trouver une meilleure solution à moyen et à long terme.

3.2.3 Informatique et coopération avec la JCE

En 2012, l'informatique 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. La question de l'*informatique* a été abordée lors de toutes les visites administratives.

La situation est identique dans toutes les unités visitées : on constate globalement un mieux, mais l'informatique ne fonctionne toujours pas de manière optimale. Certes, il n'y a plus de panes complètes, mais les utilisateurs et utilisatrices doivent ouvrir une session plusieurs fois par jour pour pouvoir donner des mandats d'impression. Dans certains cas, l'ordinateur se bloque complètement.

Il est impossible de chiffrer les dégâts provoqués par les dysfonctionnements de l'informatique. Mais tous les représentants et représentantes des unités visitées sont convaincus que le projet informatique de la Direction de la magistrature permettra de régler les problèmes. Le fait que les graves difficultés rencontrées avec Tribuna (le programme de gestion des affaires des autorités judiciaires) aient pu largement être réglées est un bon signe à cet égard.

L'*introduction du nouveau registre des avocats et des notaires* est un autre sujet de préoccupation dans le domaine de l'informatique, ainsi que sa mise en place technique. La Commission de justice a abordé la question lors de la visite administrative à la Cour suprême et à la Direction de la magistrature. La commission a notamment souhaité connaître l'état de réalisation technique du nouveau registre et surtout savoir si le logiciel est développé maison ou acheté à d'autres cantons. Il faut manifestement développer un nouveau logiciel et le mandat sera adjugé par la JCE et la Justice ensemble. Le projet est placé sous la responsabilité de la JCE. Le système test devrait être installé en 2015 et le système définitif en 2016. La Commission de justice ne se satisfait qu'en partie de ces explications. Selon elle, il est très important de déterminer, en particu-

lier dans le domaine de l'informatique, si d'autres cantons ont des solutions comparables. On peut ainsi éviter les doublons et économiser des frais. Elle va donc transmettre les informations obtenues à la Commission de haute surveillance (CHS) qui rédige actuellement un rapport sur l'informatique du canton de Berne.

3.2.4 Perspectives de 2014

Le 18 mai 2014, le peuple votera sur le projet de loi sur les caisses de pension cantonales. Cette votation et ses conséquences concernent certes l'exercice 2014, mais selon l'issue du scrutin, on peut craindre une augmentation du nombre de démissions. La Commission de justice a donc voulu prendre le pouls des unités visitées sur cette importante question.

Selon le résultat de la votation, la juridiction civile et la juridiction pénale redoutent une vague de démissions en 2014 et 2015. A la Cour suprême, huit juges sur 22 pourraient prendre une retraite anticipée. Les tribunaux régionaux craignent le départ de 24 juges sur 59. Au Ministère public, 24 personnes pourraient prendre une retraite anticipée, dont six procureurs et procureures. La situation est moins grave au Tribunal administratif, seules quelques rares personnes étant concernées.

3.3 Direction de la magistrature

3.3.1 Remarque liminaire : nouvelle composition de la Direction de la magistrature

Depuis le 1^{er} janvier 2014, la Direction de la magistrature est composée du président du Tribunal administratif Thomas Müller (président de la Direction de la magistrature), du président de la Cour suprême Stephan Stucki et du chef de l'état-major des ressources de la Direction de la magistrature Frédéric Kohler. Le procureur général Rolf Grädel est également membre de la Direction de la magistrature.

3.3.2 Généralités

Après trois années d'*autonomie institutionnelle*, la Direction de la magistrature reste acquise au nouveau système même si le processus d'optimisation n'est pas encore parvenu à sa conclusion. Il faut encore attendre avant de pouvoir dire si le modèle bernois a confirmé son bien-fondé, notamment l'évaluation générale de la réforme judiciaire qui aura lieu en 2015/2016.

Le *programme d'austérité* a contraint la Justice à faire 5 millions d'économies. La mise en œuvre de cette mesure ne s'est pas faite sans difficulté. La Direction de la magistrature déplore notamment les modalités de communication du Conseil-exécutif et le fait de n'avoir pas été suffisamment intégrée à la prise de décision.

Les *relations entre la Direction de la magistrature et le Conseil-exécutif* n'ont pas toujours été simples, c'est de notoriété publique. La situation s'est encore dégradée en 2013. Depuis, plusieurs entretiens ont eu lieu en présence de la Commission de justice, dans le but d'institutionnaliser le dialogue. La Direction de la magistrature est optimiste quant à l'issue de ce processus.

La Justice a organisé pour la première fois en 2013 un *cours de formation continue pour la Commission de justice*. La Justice comme la commission estiment que l'exercice a été très réussi. La commission saisit l'occasion du présent rapport pour exprimer une fois encore ses vifs remerciements pour cette journée intéressante et enrichissante. Les échos étant positifs, le cours sera institutionnalisé sous une forme adéquate.

3.3.3 Imputation interne des coûts de détention

La question de l'imputation interne des frais de détention préoccupe la Direction de la magistrature depuis longtemps déjà. Le système des imputations internes a été introduit dans le sillage de

la nouvelle gestion publique NOG dans le but de favoriser la transparence des coûts et des prestations. Il est lié à certaines conditions définies à l'article 20 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP, RSB 621.1). Comme le signalait la Commission de justice dans son rapport de l'an dernier, ce système a posé de gros problèmes au Ministère public. Ces quatre dernières années, le coût des imputations internes a plus que doublé : s'il s'élevait à 11 millions de francs en 2011, ce sont 21,5 millions que le Ministère public devra inscrire au budget 2015.

Selon l'article 145, alinéa 1 de l'ordonnance du 5 mai 2004 sur l'exécution des peines et mesures (OEPM ; RSB 341.11), l'établissement d'exécution facture périodiquement les frais d'exécution ordinaires de la détention avant jugement au service compétent de la JCE. Etant donné que depuis la réforme judiciaire de 2011, le Ministère public ne fait plus partie de la JCE, celle-ci n'a plus l'obligation de régler les frais. Mais aucune disposition légale n'oblige la Justice à les assumer. De plus, en vertu du Code de procédure pénale suisse, les frais de détention ne peuvent plus être répercutés sur les détenus, mais sont entièrement pris en charge par le canton. La seconde condition devant être réunie pour l'imputation interne fait ainsi également défaut.

La Direction de la magistrature a eu un entretien à ce sujet avec les conseillers d'Etat Hans-Jürg Käser et Christoph Neuhaus durant l'année sous rapport. Elle a précisé à cette occasion qu'elle entendait réduire, voire carrément supprimer les imputations internes. Un groupe de travail a été constitué pour régler les questions en suspens ; dans un premier temps, il a dressé une liste des problèmes. Il apparaît que les imputations internes concernent principalement les frais d'exécution, ceux de la détention pour les motifs de sûreté, les frais d'exécution extraordinaires et le coût des stations d'observation de Bolligen et Sirius. Sont également mentionnés dans ce contexte les mesures applicables aux mineurs, l'encaissement des peines pécuniaires et des amendes, éventuellement d'autres imputations internes et facturations internes de prestations ainsi que le transport des détenus.

Le groupe de travail a tenu sa première séance le 19 décembre 2013. Il est apparu clairement que la POM n'est pas disposée à renoncer complètement aux imputations internes toutefois. La POM souhaiterait conserver pour elle le revenu de toutes les peines pécuniaires et des amendes qu'elle perçoit pour le compte du Ministère public. Ce dernier estime que cette solution n'est pas correcte, car l'encaissement des peines pécuniaires et des amendes ne représente pas un gros travail pour la POM alors que les sommes perçues représentent plusieurs millions de francs. Le groupe de travail devrait boucler ses travaux en avril 2014. D'après la Direction de la magistrature, il sera toutefois difficile de trouver un dénominateur commun. La Commission de justice exige qu'on trouve une solution pragmatique, au plus faible coût administratif possible et dans l'intérêt général du canton.

3.3.4 Etat-major des ressources

La question des *effectifs de l'Etat-major des ressources* et de leur répartition a été abordée lors de la visite administrative. L'Etat-major des ressources dispose en tout de 14,7 équivalents plein temps : un à la direction, 1,8 aux finances, 1,7 aux relations humaines, 5 dans l'informatique et 1,4 au secrétariat. A quoi il faut ajouter les 3,8 EPT du service cantonal de coordination chargé du casier judiciaire.

Le *service des ressources humaines de l'Etat-major des ressources* a pour objectif à moyen et long terme d'unifier les processus de l'ensemble de la Justice. Mais il faudra tenir compte des particularités des trois unités de la juridiction civile et pénale, du Tribunal administratif et du Ministère public. La Commission de justice est d'avis qu'il faudra aussi envisager de regrouper à long terme toutes les ressources humaines à l'Etat-major des ressources.

Lors de la visite administrative, la Commission de justice a voulu connaître les détails de la fin de la *coopération opérationnelle entre la Direction de la magistrature et la JCE* et plus précisément

l'Office de gestion et de surveillance (OGS). Cette collaboration concerne les finances et la comptabilité ainsi que l'informatique. Les services concernés seront transférés de la JCE à la Direction de la magistrature d'ici au 1^{er} janvier 2015. La Direction de la magistrature ne se réjouit pas particulièrement de la fin de la collaboration, même si les relations avec l'OGS n'ont pas toujours été simples. La Direction de la magistrature souhaite vivement ne plus se voir transférer à l'avenir de tâches qui en fait sont celles de l'administration. La Commission de justice partage cette opinion et fera tout son possible.

3.4 Cour suprême

3.4.1 Exercice 2013

L'exercice a été positif. Aucun thème ne mérite qu'on s'y attarde. La Commission de justice est heureuse de le constater.

Quelques changements ont été enregistrés dans le personnel. Kathrin Arioli a pris ses fonctions de secrétaire générale de la Cour suprême le 1^{er} octobre, à la succession de Frédéric Kohler qui a pris pour sa part la tête de l'Etat-major des ressources de la Direction de la magistrature. Deux nouvelles personnes ont été embauchées au service du personnel, dont une à la tête du service.

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 de ces retards. Elle n'a rien noté d'anormal.

3.4.2 Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte

Les premières expériences avec le Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte (TPEA) créé en 2013 sont largement positives. Juridiquement parlant, les cas qui lui sont déférés ne sont pas particulièrement compliqués, la difficulté réside principalement dans le volume important des dossiers. Il convient de relever la bonne collaboration avec l'Office cantonal de la jeunesse (autorité de surveillance des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, APEA).

La présence de la police est de plus en plus souvent nécessaire lors des délibérations du TPEA dans le domaine du placement à des fins d'assistance. C'est dans la nature des choses compte tenu du fait que les personnes en cause sont dans un état de santé qui engendre des situations difficiles.

La Commission de justice se réjouit de ces premières expériences positives avec le TPEA.

3.4.3 Direction et surveillance

La Cour suprême a besoin de plus de *postes de greffier et greffière*. Cette nécessité résulte du Code de procédure civile suisse qui implique plus d'échanges de mémoires avant les audiences. La dotation actuelle limite la capacité de fonctionnement de la Cour suprême et se répercute sur la durée des procédures et leur qualité. C'est vrai pour la juridiction civile et pour la juridiction pénale. On examine actuellement s'il faut créer des postes supplémentaires ou si la première instance et les autorités de conciliation pourraient céder des points de poste à la Cour suprême. Il convient de mentionner dans ce contexte le problème du *recrutement des greffiers et greffières francophones*. Le recrutement n'est pas toujours facile à cause de la concurrence de la Confédération et des autres cantons qui proposent de meilleures perspectives salariales et des salaires plus élevés.

La question du *recours à des juges suppléants et suppléantes* a également été abordée lors de la visite administrative. La Cour suprême s'est fixé comme grand objectif de traiter si possible toutes les personnes de manière égale. Mais quand il faut intervenir rapidement, le calendrier des juges de première instance, lui aussi bien rempli, fait obstacle à la réalisation de cet objectif. L'autre critère est le domaine du droit. On ne fait pas appel à des juges civilistes pour une procédure pénale et inversement. La Commission de justice se satisfait de ces explications mais sou-

haite néanmoins avoir une vue d'ensemble du recours aux juges suppléants et suppléantes ces trois ou quatre dernières années. La commission tient beaucoup à ce que tous les juges suppléants et suppléantes soient sollicités régulièrement.

Le *rapport entre les postes de juge ordinaire et de juge extraordinaire* a également été discuté pendant la visite administrative. Avant la dernière réforme judiciaire, l'objectif était de ne pourvoir aucun poste de juge extraordinaire. D'après la Cour suprême, on est presque parvenu à ce but : au 1^{er} avril 2014, il ne restait plus que quatre postes de juge extraordinaire. Il n'y a plus de postes provisoires ; les postes de juge extraordinaire sont généralement pourvus lorsqu'une juge prend un congé maternité de plus de quatre mois. Dans ce contexte, la Cour suprême estime que les postes de juge extraordinaire sont une bonne chose car ils contribuent à la formation continue interne.

Le rapport d'activité signale que les *agents et agentes de poursuite* sont dépassés lorsqu'il s'agit de réunir les bases et données nécessaires au calcul correct des parts saisissables sur le revenu et qu'ils doivent donc suivre des cours de formation continue. Cette déclaration a inquiété la Commission de justice qui est revenue sur le sujet lors de la visite administrative. La formation continue concerne tous les agents et agentes de poursuite; elle est réglée dans l'ordonnance du 20 décembre 2006 sur la formation des préposés et des préposées aux poursuites et faillites (OFPr ; RSB 282.222). La Cour suprême a convaincu la commission que le problème a été compris et que les mesures nécessaires ont été prises. Elle a par ailleurs rappelé que la surveillance incombe à la JCE et que la Cour suprême ne joue dans ce contexte qu'un rôle secondaire.

Le 26 septembre 2013, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt qui implique un changement de paradigme dans la pratique du canton de Berne concernant le *montant des honoraires d'avocat*. Les avocats et avocates commis d'office ne touchent plus le tarif complet, même en cas de non-lieu ou d'acquiescement, mais le tarif officiel de 200 francs de l'heure. La Cour suprême a immédiatement mis ce changement en pratique pour les procédures pénales. Elle n'est toutefois pas encore en mesure de chiffrer les économies possibles, faute d'expérience.

3.4.4 Tribunaux régionaux

Dans le cas des tribunaux régionaux 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 de ces retards. Le taux de liquidation des tribunaux régionaux est remarquable, seuls quelques cas ont dû être analysés de plus près à cause de la durée de la procédure.

Compte tenu des événements des années passées, la Commission de justice s'est intéressée de près au *Tribunal régional du Jura bernois-Seeland*. La situation s'est améliorée, 2000 dossiers environ sont actuellement en suspens. De prime abord élevé, ce chiffre se situe toutefois dans la moyenne des autres tribunaux régionaux. Tous les juges (Cour suprême et tribunaux régionaux) ont en général 90 dossiers environ en cours. La commission se félicite de cette évolution et de la normalisation de la situation.

L'*agence du Jura bernois* (installée à Moutier) est prévue par la loi (art. 81, al. 1 LOJM) essentiellement pour des raisons inhérentes à la politique jurassienne. Il s'agit d'un tribunal civil et pénal de très petite taille qui n'est donc pas efficient.

3.4.5 Autorités régionales de conciliation

La situation et l'évolution des autorités régionales de conciliation ont également été abordées lors de la visite administrative. Ces autorités sont bien rôdées et donnent de bons résultats. L'évolution est très positive, ce que traduisent également les chiffres : 85 pour cent des cas qui doivent d'abord être traités en conciliation sont clôturés devant l'autorité de conciliation. La Cour suprême affiche sa satisfaction et estime que le système des autorités de conciliation est excellent. La Commission de justice se félicite de cet avis.

3.5 Tribunal administratif

3.5.1 Exercice 2013

La situation est stable au Tribunal administratif qui continue de rattraper les dossiers en retard.

Si l'on considère chaque cour individuellement, on constate que la charge de travail de la *Cour de droit administratif (CDA)* reste lourde. Les dossiers en souffrance n'ont cessé de s'accumuler ces dernières années, même si l'augmentation de 2012 à 2013 est relativement faible. Cette situation s'explique par le nombre élevé de nouvelles affaires enregistrées en 2010 et 2011. Dans ces conditions, il faut hiérarchiser les dossiers, une stratégie qui s'est avérée la bonne cette année encore. Grâce aux efforts de toutes les parties impliquées, la qualité des décisions n'a pas eu à souffrir de la lourde charge de travail.

Le nombre de nouvelles affaires de la *Cour des assurances sociales (CAS)* est en recul, ce qui a permis de réduire légèrement le nombre de dossiers en suspens. Les causes de ce recul ne s'expliquent guère ; elles pourraient résider dans l'amélioration de la conjoncture économique mais aussi dans le déménagement de l'Office AI réalisé en 2013. La Commission de justice constate avec satisfaction que le transfert du domaine de l'aide sociale de la CDA à la CAS s'est fait sans aucun problème. Le transfert est opérationnel depuis le début 2014.

La charge de travail de la *Cour des affaires de langue française (CAF)* n'a quasiment pas évolué depuis l'an dernier.

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 de ces retards. Les chiffres se situent dans la norme. Rien ne permet de supposer que des dossiers sont en suspens sans raison.

3.5.2 Direction et administration

La *dotation en personnel* est adaptée, aucun poste supplémentaire n'est nécessaire. Les fluctuations ont été comparativement faibles durant l'exercice, ce qui a eu des conséquences positives pour le Tribunal administratif. On note quelques changements parmi les greffiers et les greffières. Les motifs de démission invoqués lors des entretiens de sortie sont notamment (mais pas seulement) d'ordre salarial (cf. ch. 3.2.1). Les comptes épargne temps ont été massivement résorbés en 2013, ce qui est une bonne nouvelle. Les deux personnes chargées de remplacer deux juges de la CDA en congé ont fait leurs preuves : elles sont maintenant initiées à leur travail et le transfert des dossiers n'a pas posé de problème.

Les *relations avec la JCE* ont également été abordées lors de la visite administrative, dans le contexte de la convention de prestations dans le domaine des finances et de l'informatique. Le rapport d'activité 2013 qualifie ces relations de difficiles. Pendant la phase de transition, personne ne se sent responsable et les différents services se renvoient la balle en cas de problème. La Commission de justice exige que les problèmes soient identifiés et réglés dans des délais utiles.

3.5.3 Commission des recours en matière fiscale

Nous renvoyons au chiffre 3.2.2 concernant les travaux urgents dans les locaux de la Commission des recours en matière fiscale.

La Commission de justice constate que le nombre d'affaires en suspens reste très élevé. Le Tribunal administratif a pris des mesures pour redresser la situation : une convention prévoyant que d'ici fin 2014, toutes les affaires vieilles de plus de 18 mois devront avoir été liquidées a notamment été passée. La Commission de justice attend de la Commission des recours en matière fiscale qu'elle respecte cette convention.

3.6 Parquet général

3.6.1 Exercice 2013

Le Parquet général se montre satisfait de l'évolution des trois dernières années, depuis l'introduction du Code de procédure pénale suisse, même s'il est encore prématuré d'apprécier les conséquences de la révision.

La Commission de justice a demandé des informations pendant la visite administrative sur le projet de *professionnalisation de l'interprétation*. Un cours de formation de deux jours est prévu à partir de mai 2014 pour les interprètes. La première journée sera consacrée aux bases du droit (aperçu de la procédure pénale et civile, structure de la police, des autorités judiciaires et du Ministère public, etc.). La seconde journée portera sur les techniques d'interprétation. Un mois plus tard, les interprètes passeront un examen pendant deux jours, l'oral portant sur l'interprétation à proprement parler et l'écrit sur les bases juridiques. Les personnes ayant réussi l'examen seront accréditées à exercer pour le compte des autorités de poursuite pénale et des autorités judiciaires du canton de Berne.

3.6.2 Exécution des peines et des mesures

Par exécution des peines et des mesures, on entend de manière générale l'exécution des sanctions privatives de liberté. Entrent dans cette catégorie les peines privatives de liberté fermes, les mesures thérapeutiques institutionnelles et l'internement. Le Parquet général mentionne de graves problèmes en ce qui concerne les mesures privatives de liberté. L'accent est mis dans le cas de ces mesures sur la dangerosité des auteurs ou plus exactement sur le risque de récidive compte tenu de leurs troubles psychiques, de leur addiction ou d'autres traits criminogènes. C'est la raison pour laquelle le but de la mesure est d'assurer la sécurité. Le problème réside dans le fait que le nombre des très longues peines a globalement augmenté et que ces peines ne peuvent être purgées que dans certains établissements : dans le canton de Berne, il s'agit principalement de Thorberg qui dispose d'une section de haute sécurité. Aucune place supplémentaire n'y ayant été créée, les détenus doivent être provisoirement incarcérés dans d'autres établissements qui manquent toutefois d'offres thérapeutiques.

Ce manque de places est un problème d'envergure nationale (cf. le rapport relatif au postulat 11.4072 Amherd « Contrôle de l'exécution des peines et des mesures en Suisse », qui paraîtra vraisemblablement en 2014). Le Parquet général estime que le problème perdure. Des ébauches de solution pourraient être trouvées avec les cantons concernés, dans le cadre des concordats.

3.6.3 Régime applicable aux mineurs délinquants

L'attention s'est portée lors de la visite administrative de cette année au Parquet général sur le régime applicable aux mineurs délinquants. Les peines et les mesures de protection doivent être considérées séparément. Les peines ont pour but de sanctionner, les mesures de protection, de corriger les déficits dans le développement et l'éducation des jeunes.

La Commission de justice s'est intéressée tout particulièrement au nombre et au coût des mesures de protection. Dans moins de dix pour cent des procédures ouvertes par le Ministère public des mineurs, des mesures de protection sont ordonnées. 20 pour cent des mesures de protection ordonnées ces cinq dernières années sont des mesures institutionnelles (placement p. ex.), le reste, des mesures ambulatoires comme la surveillance, l'assistance personnelle ou le traitement ambulatoire. Dans le cas des deux placements les plus onéreux, le coût de la mesure institutionnelle s'élève en 2013 à environ 20 000 francs par mois. Les autres mesures institutionnelles coûtent nettement moins cher.

Compte tenu des articles parus dans la presse au sujet de l'affaire Carlos, la Commission de justice a en outre voulu savoir s'il existe des cas similaires dans le canton de Berne. La réponse à cette question est négative. Aucun cas ne bénéficie d'une prise en charge 24 heures sur 24.

3.6.4 Ressources humaines

Dans presque tous les domaines, le Ministère public a du mal à recruter du personnel qualifié. C'est principalement dû au fait que les salaires du canton de Berne ne sont plus concurrentiels (cf. ch. 3.2.1) et que la charge de travail est énorme. Les candidats et candidates correspondant au profil ne se pressent pas aux postes de procureur ou procureure. Le plus souvent, ils manquent d'expérience professionnelle et d'expérience de la magistrature. Le recrutement des Francophones est particulièrement difficile (cf. ch. 3.2.1 et 3.4.3).

La dotation en personnel du Ministère public reste insuffisante, ce qui explique les soldes élevés d'heures de travail et de vacances. Ainsi, ces trois dernières années, malgré la création de postes à durée déterminée, les soldes n'ont cessé d'augmenter. Non pas que les collaborateurs et collaboratrices fassent du présentéisme, mais le travail doit tout simplement être fait. Si l'on ajoute les heures supplémentaires accumulées fin 2013, il faudrait environ 32 postes à plein temps pour éponger en une année les soldes horaires. C'est la raison pour laquelle une demande a été déposée en mai 2013 en vue du transfert de 9,35 EPT de la juridiction civile et pénale au Ministère public. La Cour suprême a signalé ne pas être en mesure de céder des postes avant la fin 2014. La demande a été réitérée à la Direction de la magistrature en vue du budget 2015. Sous réserve de l'approbation du budget par le Grand Conseil, la Direction de la magistrature a prévu la création de 1,7 poste de procureur ou procureure et de 1,6 poste annexe. Les autres créations de poste demandées ont été inscrites à la planification des charges de personnel ; les demandes sont toutefois gelées jusqu'à la publication des conclusions de l'évaluation de la dotation en personnel des autorités judiciaires du canton de Berne.

La nouvelle augmentation des démissions, de presque 2 pour cent par rapport à 2012, est un sujet de préoccupation. La Commission de justice s'inquiète et espère que l'évaluation de la dotation en personnel des autorités judiciaires permettra de trouver des solutions.

3.6.5 Formation des cadres

La stratégie de direction du Ministère public a été présentée à la Commission de justice lors de la visite administrative. Les grands axes sont l'approche globale, l'esprit d'équipe, la confiance réciproque, la transparence et l'information. Le Ministère public est très hiérarchisé et la direction est un élément central. Mais les cadres doivent aussi se faire conseillers. Certes, ce sont eux qui dirigent le personnel, mais ils doivent aussi les assister de leurs conseils. Une grande importance est par conséquent attachée à la formation des cadres. Comme le disait le rapport de l'an dernier, le programme de formation a été conçu avec la collaboration de la Haute école spécialisée. La formation au Parquet général est maintenant terminée et l'expérience est positive. La formation des procureurs et procureures en chef ainsi que de la procureure des mineurs en chef touche à sa fin, celle de leurs suppléants et suppléantes est en cours. L'évaluation globale sera menée cette année. La Commission de justice a été très impressionnée par cette approche moderne et elle est convaincue qu'elle contribuera à la qualité du travail du Ministère public, malgré la charge énorme.

4 Propositions de la Commission de justice

En application de l'article 63, alinéa 5 en relation avec l'article 75, alinéa 1, lettre f LFP, la Commission de justice soumet la proposition suivante au Grand Conseil :

- Approbation du rapport de gestion 2013 des autorités judiciaires et du Ministère public.

La Commission de justice propose en outre au Grand Conseil de prendre connaissance

- du rapport d'activité 2013 des autorités judiciaires et du Ministère public ;
- du présent 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.

Le 6 mai 2014

Au nom de la Commission de justice

La présidente :
Monika Gygax-Böninger

La secrétaire :
Hannah Kauz