



Commission de justice
Justizkommission

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

Rapport de la Commission de justice

sur le budget 2023 et le plan intégré « mission-financement » 2024-2026 des autorités judiciaires et du Ministère public

Table des matières

1.	Remarques liminaires.....	3
2.	Méthode de travail de la Commission de justice.....	3
3.	Budget 2023 et plan intégré « mission-financement » 2024-2026 de la Justice : l'essentiel en bref.....	4
3.1	Compte de résultats.....	4
3.2	Compte des investissements	4
4.	Priorités de la Commission de justice	5
4.1	Répercussions de la législation fédérale et de la jurisprudence du Tribunal fédéral	5
4.2	Charges de biens, services et marchandises et charges de personnel.....	5
4.3	Recherche de site pour la Justice en raison du transfert de la commune de Moutier	6
5.	Propositions de la Commission de justice au Grand Conseil	7

1. Remarques liminaires

Le budget 2023 et le plan intégré « mission-financement » 2024-2026 des autorités judiciaires et du Ministère public (ci-après : BU 2023 / PIMF 2024-2026 de la Justice) présentent certains écarts par rapport aux prévisions de l'exercice précédent. La Justice en a expliqué les raisons de façon compréhensible à la Commission de justice (cf. chiffres 3 et 4), ces écarts étant principalement dus à l'augmentation des charges de personnel et des charges de biens, services et marchandises. Les facteurs externes tels que les modifications de lois et les réformes fédérales ainsi que l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral – sur lesquelles les autorités judiciaires bernoises et le Ministère public n'ont que peu d'influence – ont des répercussions considérables sur le budget.

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

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 2023 / PIMF 2024-2026 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 étaient les suivants : Margrit Junker Burkhard (présidente), Jakob Schwarz (vice-président), Peter Bohnenblust, Christine Gerber et Urs Graf.

L'inspection de surveillance financière de la Commission de justice auprès de la Direction de la magistrature a été réalisée le 22 août 2022 dans un esprit constructif. La Direction de la magistrature a pris position sur le présent rapport le 14 septembre 2022, le Conseil-exécutif le 19 octobre 2022.

¹ Règlement du Grand Conseil (RGC) du 4 juin 2013 ; RSB 151.211.

3. Budget 2023 et plan intégré « mission-financement » 2024-2026 de la Justice : l'essentiel en bref

Dans le cadre de la haute surveillance qu'elle exerce sur le budget de la Justice, la Commission de justice n'examine pas en détail le BU / PIMF, mais 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 2023 et le PIMF 2024-2026, dans la partie concernant la Justice.

3.1 Compte de résultats

	Compte 2021	Budget 2022	Budget 2023	Plan intégré mission-financement		
				2024	2025	2026
Compte de résultats						
Charges	-210 424 868	-226 053 805	-231 613 775	-228 788 135	-226 933 026	-227 251 841
Écart		-7.4 %	-2.5 %	1.2 %	0.8 %	-0.1 %
Revenus	77 347 480	77 581 980	78 473 530	78 474 530	78 474 530	78 474 530
Écart		0.3 %	1.1 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %
Solde	-133 077 388	-148 471 825	-153 140 245	-150 313 605	-148 458 496	-148 777 311
Écart		-11.6 %	-3.1 %	1.8 %	1.2 %	-0.2 %

Le budget 2023 clôture dans le compte de résultats avec un solde de CHF 153,1 millions. Par rapport aux comptes annuels 2021, le solde se péjore de CHF 20,1 millions. Les frais de personnel augmentent légèrement et s'expliquent principalement par le fait que le Ministère public souhaite réduire les instructions pendantes grâce à des postes supplémentaires de durée déterminée. Les charges de biens, services et marchandises, amortissements compris, présentent par rapport aux comptes annuels 2021 une péjoration de CHF 10,9 millions et de CHF 1,3 million par rapport au budget 2022. La hausse de l'activité principale du Ministère public, l'augmentation des dépenses du poste de travail cantonal, ainsi que les projets Nouveau système de gestion des dossiers (NeVo/Rialto) et Harmonisation de l'informatique dans la justice pénale (HIJP) expliquent les coûts supplémentaires. Les produits évoluent de manière stable sur l'ensemble des années planifiées.

3.2 Compte des investissements

	Compte 2021	Budget 2022	Budget 2023	Plan intégré mission-financement		
				2024	2025	2026
Compte des investissements						
Dépenses	-530 124	-973 800	-1 718 289	-392 000	-392 000	-392 000
Écart		-83.7 %	-76.5 %	77.0 %	0.0 %	0.0 %
Recettes	0	0	0	0	0	0
Écart			0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %
Solde	-530 124	-973 800	-1 718 289	-392 000	-392 000	-392 000
Écart		-83.7 %	-76.5 %	77.0 %	0.0 %	0.0 %

Par rapport au budget 2022, le compte des investissements 2023 présente une hausse des coûts d'environ CHF 0,7 million. Les dépenses d'investissement prévues sont principalement destinées au projet Nouveau système de gestion des dossiers (NeVo/Rialto), à l'assainissement de l'Amthaus, à l'installation des systèmes de transmission par vidéo pour les auditions dans les salles de tribunal, à la poursuite du développement d'applications spécialisées et à la gestion numérique des affaires.

4. Priorités de la Commission de justice

4.1 Répercussions de la législation fédérale et de la jurisprudence du Tribunal fédéral

Lors de la visite de surveillance financière, la Direction de la magistrature a attiré l'attention de la Commission de justice sur diverses répercussions qu'ont eues des modifications ou réformes de la législation fédérale et des changements de la jurisprudence du Tribunal fédéral, mais aussi sur les différents défis que cela représente. En l'occurrence, les répercussions financières sont difficiles à évaluer. La Justice bernoise doit cependant s'attendre à des coûts supplémentaires. Le changement de pratique décidé par le Tribunal fédéral dans le domaine des placements à des fins d'assistance ordonnés par un médecin risque notamment d'entraîner une surcharge de travail². En raison de ce changement de pratique, il faut désormais recueillir des avis supplémentaires, ce qui entraîne aussi une augmentation des coûts lors de telles procédures.

En outre, il convient désormais de voir quelles pourraient être les conséquences financières de la révision du code de procédure pénale au niveau fédéral. En règle générale, les révisions de loi ou les évolutions de la jurisprudence du Tribunal fédéral entraînent une complexification des procédures, de même qu'une charge plus élevée. La Commission de justice gardera un œil sur l'évolution de la situation.

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

Comme mentionné plus haut, les écarts par rapport à la précédente planification sont dus en grande partie à la hausse des charges de biens, services et marchandises, et à celle des charges de personnel.

Ainsi, comme présenté au chapitre 3.1, les **charges de personnel** augmentent légèrement :

- Une des raisons principales est la persistance d'une charge de travail élevée au sein du Ministère public. Selon les indications de la Direction de la magistrature, les mesures prises jusqu'à présent ont certes permis une hausse du taux d'affaires traitées, sans pour autant liquider les affaires en suspens. L'intervention d'une équipe supplémentaire (11 équivalents plein temps au total³ ; limités à deux ans) est prévue pour venir à bout de la montagne de dossiers en attente. Sans ce renforcement des effectifs, il est à craindre que les affaires pendantes continuent de s'accumuler, au risque d'arriver à prescription. Cette situation entraînerait une baisse de la qualité en matière de poursuite pénale et risquerait d'engendrer des problèmes de santé et des absences au sein du personnel en raison de la haute charge de travail qui perdure depuis des années. Avant de recourir à la création de postes à durée déterminée, le Ministère public a, ces dernières années, épuisé toutes les mesures telles que l'adaptation des pratiques et la réaffectation des dossiers. Selon lui, d'autres mesures que l'augmentation des charges de personnel pour une durée limitée dans le temps ne sont pas envisageables.
- Trois nouveaux postes à durée indéterminée pour les juridictions civile et pénale sont aussi prévus (230 % au total⁴) en raison du nombre élevé de dossiers et de la complexité croissante des cas, de l'augmentation des effectifs au Ministère public, mais aussi des projets TIC. Si ces postes ne sont pas acceptés, il faudra s'attendre très bientôt à des retards dans le fonctionnement du tribunal (en particulier dans le domaine pénal) et la mission principale ne pourra plus être remplie de façon satisfaisante. En outre, il est fort probable que les répercussions sur la santé des collaboratrices et collaborateurs seront importantes.
- D'autres postes, dont la durée est limitée à fin 2025, ont été ouverts pour le projet Justitia 4.0 (au total, 210 %, répartis sur l'ensemble du domaine de la Justice ; voir les explications ci-après sur le projet

² Ainsi, la pratique de la Cour suprême a été considérée comme contraire au droit par le Tribunal fédéral, car jusqu'à présent, dans le cas de personnes souffrant de troubles psychiques et en présence d'une prescription médicale circonstanciée en vue de leur internement en clinique, la Cour suprême ne demandait pas d'expertise supplémentaire à des psychiatres externes, mais s'appuyait sur l'avis de ses propres spécialistes (une juge spécialisée ou un juge spécialisé du Tribunal de protection de l'enfant et de l'adulte) (voir à ce sujet la décision du Tribunal fédéral 5A_1040/2021 du 13 octobre 2021).

³ Trois postes de procureures et procureurs, plus le personnel « annexe » nécessaire.

⁴ Un poste au Greffe de la Cour suprême ainsi que deux postes de greffières ou greffiers au niveau de la Cour suprême et des tribunaux régionaux.

Justitia 4.0). Sans ces postes, la participation et la préparation à ce projet national risqueraient d'être lacunaires.

Pour la Commission de justice, l'augmentation des charges de personnel est justifiée et cohérente. L'augmentation temporaire du nombre de postes au Ministère public pourrait avoir des répercussions plus importantes sur la charge de travail de la juridiction pénale. La Commission de justice gardera donc un œil sur les évolutions à venir.

La hausse des **charges de biens, services et marchandises** est entre autres liée aux projets TIC :

- Du point de vue de la commission, le projet NeVo/Rialto mérite mention⁵. En effet, ce projet a déjà souffert de nombreux retards par le passé. Au printemps 2022, Rialto a été introduit dans un premier temps à l'échelon de la Police cantonale. Dans un deuxième temps, son introduction au Ministère public était prévue pour l'été 2023. Selon de récentes informations, elle devrait même être encore repoussée d'environ un an. Ce retard est dû au fournisseur⁶ qui a indiqué il y a peu ne pas être en mesure de mener de front le déploiement au sein de la Police cantonale et au sein du Ministère public. Il explique cela notamment par une mauvaise estimation de l'ampleur du projet et par un manque de ressources en personnel. Aux dires de la Direction de la magistrature, cela n'engendre pas de frais supplémentaires considérables pour le canton, puisque c'est le fournisseur qui prend en charge l'ensemble des coûts nés du nouveau délai⁷. Une étude est en cours pour savoir si la partie du système pour le Ministère public peut être développée en tenant compte des avancées technologiques les plus récentes, afin de pouvoir renoncer directement au projet suivant prévu selon la planification actuelle. La commission s'alarme de ce nouveau retard et continuera à suivre l'évolution du projet avec attention. Elle attend que les coûts externes du retard soient effectivement pris en charge dans leur totalité par le fournisseur.
- Les tribunaux s'apprêtent à renouveler leur système de gestion des dossiers *Tribuna*, car la version actuelle arrive au stade de « fin de vie ». La Direction de la magistrature a décidé de presser l'introduction de la nouvelle version, tout en précisant que s'il est vrai que la justice est bien préparée, il n'en demeure pas moins que des incertitudes subsistent du côté du fournisseur. Cela est dû au fait qu'il n'existe qu'un seul prestataire sur le marché. La Commission de justice entend continuer à suivre cette thématique de près.
- Le projet national *Justitia 4.0* (introduction de l'obligation pour toutes les autorités judiciaires, les partis et les autorités de communiquer par voie électronique et instauration du dossier judiciaire électronique obligatoire) reste un thème essentiel. La justice bernoise reprend toujours les chiffres les plus récents dans la planification de ce projet. Il a été expliqué que ces chiffres étaient certes très élevés, mais qu'ils n'avaient presque pas changé ces deux dernières années, raison pour laquelle les estimations de coûts et la planification sont restées les mêmes. La Commission de justice n'a pas de remarques à faire à ce sujet pour le moment. Elle continuera à accorder une attention particulière à l'ensemble du domaine informatique de la Justice, notamment aux projets NeVo/Rialto et *Justitia 4.0*.

4.3 Recherche de site pour la Justice en raison du transfert de la commune de Moutier

Le transfert de la commune de Moutier, fixé au 1^{er} janvier 2026, a aussi des conséquences pour la Justice, puisque le tribunal régional et le Ministère public de la région Jura bernois-Seeland étaient sis à Moutier. La Commission de justice a profité de l'occasion pour se mettre à la page. Du point de vue de la Justice, un site commun pour la Justice et la police serait idéal. Pour ce faire, un nouveau bâtiment pourrait être construit dans la commune de Reconvilier. Si cette idée devait se concrétiser, le bâtiment ne pourra néanmoins pas être prêt d'ici la fin 2025. Des solutions transitoires pour un site provisoire sont en cours d'évaluation. Pour l'instant, de nombreuses questions sont encore en suspens. La Commission de justice attend

⁵ Le projet NeVo/Rialto comprend l'introduction d'un nouveau système de gestion des dossiers pour la Police cantonale bernoise et le Ministère public. Son objectif est d'offrir un système électronique commun qui permette l'échange de dossiers sans rupture de support. Son introduction permet d'abandonner plusieurs systèmes à la poca et deux systèmes au Ministère public. Le projet est dirigé par la Direction de la sécurité, puisque la Police cantonale en est la principale commanditaire.

⁶ Le fournisseur est issu de l'association des entreprises Swisscom et Deloitte.

⁷ À l'exception des coûts des postes à durée déterminée créés par la Justice pour le projet NeVo/Rialto.

donc d'en apprendre plus sur la suite de la procédure de recherche d'un site adéquat, et notamment sur les répercussions que cela pourrait avoir sur le budget de la Justice.

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, lettre a, et de l'article 75 ConstC⁸ formule les propositions suivantes à l'adresse du Grand Conseil :

- approbation du budget 2023 de la Justice ;
- approbation du plan intégré « mission-financement » 2024-2026 de la Justice.

Berne, le 4 novembre 2022

Au nom de la Commission de justice
La présidente
Margrit Junker Burkhard

La secrétaire
Hannah Kauz

⁸ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC, RSB 101.1)