

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
Téléphone +41 (0)31 633 75 81
Télécopie +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gc



Rapport de la Commission de justice

sur le rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections 2019

Table des matières

1	Avant-propos	3
2	Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public et sur les inspections 2019	3
2.1	Remarques préliminaires	3
2.2	Personnel / télétravail	4
2.3	Direction de la magistrature	5
2.4	Cour suprême	6
2.5	Tribunal administratif	7
2.6	Parquet général	8
3	Propositions	10

1 Avant-propos

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

Selon l'article 38, alinéa 2, lettre b du règlement du Grand Conseil (RGC)², la Commission de justice (CJus) préavise le rapport de gestion des autorités judiciaires et du Ministère public. Elle décrit en outre la haute surveillance qu'elle exerce sur la Justice et ses activités. Le présent rapport est consacré au rapport d'activité 2018 de la Justice ainsi qu'aux inspections effectuées en 2019 auprès de la Direction de la magistrature, de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général. La CJus traitera du rapport de gestion 2018 de la Justice dans un rapport séparé.

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

2 Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public et sur les inspections 2019

2.1 Remarques préliminaires

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 lui présentent chaque année un rapport d'activité. La CJus, de son côté, contrôle dans l'exercice de la haute surveillance la gestion des autorités judiciaires suprêmes, conformément à l'article 38, alinéa 1 RGC.

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

La section I s'est rendue le 19 mars 2019 à la Cour suprême, la section II au Tribunal administratif le 20 mars 2019, la section III au Parquet général le 18 mars 2019, et le bureau de la CJus à la Direction de la magistrature le 22 mars 2019. D'autres membres intéressés de la CJus ont accompagné les membres des sections dans ces visites.

Toutes se sont déroulées dans un climat d'ouverture et avec un esprit constructif. Les informations recueillies en réponse aux questions concernant le rapport d'activité 2018 ainsi que les changements, les défis et l'évolution générale ont donné un bon aperçu de la situation actuelle de la Justice bernoise.

Le présent rapport est destiné à compléter le rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public et à rendre compte de la position de la CJus sur les questions d'actualité.

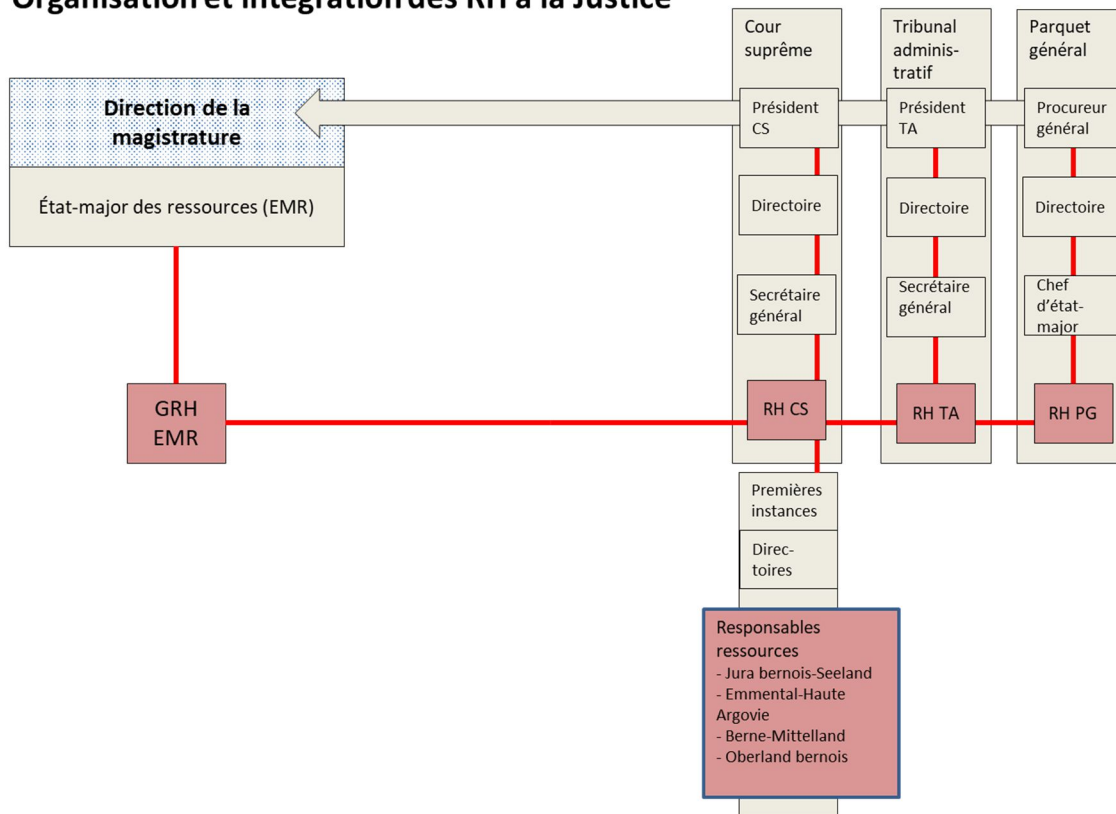
¹ Loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM) ; RSB 161.1

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

2.2 Personnel / télétravail

Lors des inspections, la CJus s'est informée de l'organisation du *personnel (RH)* au sein de l'ensemble de la Justice :

Organisation et intégration des RH à la Justice



Tous les groupes de produits de la Justice disposent de leur propre service du personnel, qui opère essentiellement pour l'unité correspondante. Dans les juridictions civile et pénale, les responsables des ressources des premières instances présentent une décentralisation supplémentaire par rapport aux autres unités. Le service du personnel de l'état-major des ressources de la Direction de la magistrature (EMR DM) travaille pour l'ensemble des secteurs. En sus des tâches opérationnelles qu'il effectue pour l'état-major, il œuvre principalement pour l'ensemble de la Justice (élaboration de nouveaux instruments / processus ; représentation de la Justice dans des projets cantonaux, etc.). Lors de la mise en œuvre de projets cantonaux au sein de la Justice, le service du personnel de l'EMR DM travaille en étroite collaboration avec les responsables RH des trois groupes de produits.

Toutes les inspections se sont concentrées en particulier sur l'introduction désormais terminée de *modèles de travail flexibles et sans contraintes de lieu (télétravail)*³. Le télétravail nécessite l'observation de certains points : ainsi, seul un certain nombre et non pas tous les collaborateurs et collaboratrices de l'unité concernée sont autorisés à travailler à domicile. Par ailleurs, ils doivent au préalable demander une autorisation à la direction compétente et, en principe, exercer une activité à un taux élevé (80 à 100 pour cent). Les aspects de sécurité constituent eux aussi une importante restriction : pour des questions de confidentialité, le travail ne peut pas être réalisé n'importe où (à savoir dans un espace public, comme un train ou un café) mais doit être effectué à domicile. Les ordinateurs utilisés doivent en outre être protégés par un mot de passe.

³Cf. également les explications de l'année précédente dans le rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections de 2018, p. 4.

2.3 Direction de la magistrature

La CJus a eu une nouvelle fois l'occasion de constater que la Direction de la magistrature a très bien collaboré au cours de l'année sous revue, que les différents intérêts des trois groupes de produits (juridictions civile et pénale, juridiction administrative et Ministère public) ont été pris en compte de manière appropriée et que la Justice parlait d'une seule voix vis-à-vis de l'extérieur. La CJus espère que cette collaboration se poursuivra dans le même esprit dans sa nouvelle composition, à l'œuvre depuis début 2019.

Ci-après quatre thèmes qui méritent d'être relevés à l'issue de l'inspection de la Direction de la magistrature :

- La CJus a été informée en détail des activités coordonnées sur le plan suisse concernant le *projet Justitia 4.0*⁴ (introduction des dossiers électroniques, eDossier)⁵. Les travaux correspondants sont en cours de réalisation ; la Direction de la magistrature est représentée dans les projets par le Parquet général et le chef de l'EM DM. L'ensemble de la Justice ainsi qu'une partie des unités organisationnelles de l'administration cantonale (notamment la police cantonale, l'Office de l'exécution judiciaire ainsi que les premières instances du Tribunal administratif) seront concernés par l'introduction de Justitia 4.0, prévue en 2026 selon le calendrier actuel. La moitié des coûts sera prise en charge par la Confédération et l'autre moitié par les cantons. La CJus a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des réalisations relatives au projet Justitia 4.0 et suivra attentivement les futurs développements (en particulier les conséquences en matière de coûts).
- Au sujet de l'introduction de la *gestion des affaires et de l'archivage électroniques (GAE)*, la Direction de la magistrature a informé qu'au sein de la Justice, les dossiers papier prévalaient encore jusqu'à l'introduction de la primauté numérique (contrairement aux autres Directions de l'administration cantonale, qui ont adopté la primauté de l'archivage et de la gestion numériques des affaires). Compte tenu précisément des travaux relatifs au projet Justitia 4.0 susmentionné et des dossiers électroniques, la CJus considère elle aussi qu'il est possible d'attendre encore jusqu'à ce que les applications spécialisées de la Justice disposent des interfaces nécessaires.
- Garantie de *transmission des informations en provenance de la Direction de la magistrature* : chaque membre de la Direction de la magistrature est en principe chargé de transmettre les informations à son unité (juridictions civile et pénale ; juridiction administrative ; Ministère public et état-major des ressources de la Direction de la magistrature). Pour les projets judiciaires transversaux, la communication est centralisée d'entente avec les responsables.
Avec *Intranet*, actuellement en cours d'élaboration, la Justice bénéficiera à l'avenir d'un instrument essentiel pour échanger des informations en interne.
- Le rapport d'activité mentionne⁶ que l'*assistance judiciaire gratuite* représente un gros bloc de dépenses pour la Justice. Les montants versés doivent certes être remboursés lorsqu'une partie revient plus tard à meilleure fortune. En pratique, un tel recouvrement ultérieur est cependant rare. La Direction de la magistrature est par conséquent entrée en contact avec l'Intendance cantonale des impôts afin de trouver des possibilités pour *augmenter le taux de remboursement*. La Direction de la magistrature a informé la Commission de cet échange fructueux et des enseignements qu'elle en a tirés. La Commis-

⁴ Cf. le site Internet relatif au projet Justitia 4.0 <https://www.his-programm.ch/fr/projets/Justitia-40> ainsi que la vidéo à l'adresse <https://www.justitia40.ch/fr/>

⁵ Cf. également ce thème dans le rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections de 2018, p. 4. s.

⁶ Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 16

sion se félicite de cette collaboration, et en particulier du développement des critères pour le recouvrement de tels remboursements.

2.4 Cour suprême

L'année sous rapport s'est déroulée favorablement pour les juridictions civile et pénale (JCP). Les principaux résultats de l'inspection sont les suivants :

- Concernant le nombre de *dossiers en suspens depuis plus de 18 mois*, leur évolution et les raisons de ces retards, rien de particulier n'a été constaté : la situation de tous les dossiers concernés a pu être justifiée.
- Les *arrêts du Tribunal fédéral de l'année sous rapport* concernant les jugements rendus par la Cour suprême ayant fait l'objet d'un recours ont été accueillis favorablement. Pour la CJus, ils s'inscrivent dans la normalité et témoignent de la très bonne qualité du travail de la Cour suprême.
- Les chiffres publiés dans le rapport d'activité⁷ révèlent que *d'avantage de femmes que d'hommes* travaillent dans les JCP. En y regardant de plus près, on constate que les femmes sont plus nombreuses en premier lieu dans les classes de traitement inférieures ; dans les classes de traitement supérieures, les hommes sont majoritaires⁸. La CJus s'est dès lors enquis des possibilités de promotion des femmes dans les JCP. La Cour suprême l'a informée que l'équilibre entre les sexes n'était qu'une question de temps, car les femmes étaient nettement plus nombreuses que les hommes à étudier le droit. Elle ne voit par conséquent aucune nécessité d'agir. La CJus suivra l'évolution de la situation.
- En ce qui concerne le *système de répartition des dossiers de la Cour suprême*, la CJus avait informé lors de l'inspection de l'année dernière que la pratique et les critères applicables en matière de répartition des affaires devaient être inscrits dans le Règlement d'organisation de la Cour⁹ suprême. Depuis, le Règlement d'organisation a été adapté¹⁰, ce dont la CJus a pris acte avec satisfaction.
- La CJus a été informée par ailleurs de la marge de manœuvre des juges relative à la *priorisation des cas*.
- Les affaires reçues par le *Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte* (TPEA) ont de nouveau augmenté cette année. Alors que les procédures de placement à des fins d'assistance n'ont que légèrement augmenté, le nombre de cas concernant les autres procédures TPEA (curatelles ; mesures de protection de l'enfant et règlements du droit de visite) a nettement progressé¹¹. La Cour suprême explique cette hausse par un phénomène social.
- Le rapport d'activité évoque le *Projet de dotation adéquate en juges*¹². Jusque-là, la définition adéquate de la dotation en juges s'appuyait sur les valeurs moyennes des années précédentes. En ce moment, une sélection de juges teste un nouveau système, qui consiste à attribuer une certaine valeur aux différentes catégories de cas. L'adoption de ce

⁷ Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 25

⁸ Cela apparaît en particulier à l'échelon des juges suprêmes des JPC : sur un total de 22 juges d'appel, 15 sont des hommes et 7 des femmes

⁹ Rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections de 2018, p. 6

¹⁰ Cf. nouvel art. 27a du Règlement d'organisation de la Cour suprême (ROr CS ; RSB 162.11)

¹¹ Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 35

¹² Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 40

nouveau système fera l'objet d'une décision après évaluation, l'objectif étant de garantir une dotation adéquate en juges à l'avenir également.

- L'*information aux collaborateurs et aux collaboratrices de la Cour suprême* a également été abordée : celle-ci est transmise tant par écrit que par oral durant les séances. Les séances du directoire de la Cour suprême font l'objet d'un procès-verbal, qui est remis aux collaborateurs et aux collaboratrices de la Cour suprême. Les séances plénières de la Cour suprême donnent lieu à un Info flash ; les réflexions fondamentales sont également communiquées au Directoire élargi.
- Le *chantier des CFF* situé à proximité de la Cour suprême a de nouveau été thématiqué cette année. Dans ce contexte, la CJus relève la communication positive entre la Cour suprême et les CFF, qui réduisent par exemple les nuisances sonores du chantier au maximum lorsque des audiences ont été annoncées.
- En lien avec la *sécurité à la Cour suprême*, la CJus a fourni des informations sur le système qui permet de déclencher l'alarme dans les salles de tribunal ainsi qu'à partir des ordinateurs. L'alarme est transmise à une équipe d'intervention interne, qui se rend aussitôt à l'endroit où elle a été activée. En cas de besoin, la police est également alertée.

2.5 Tribunal administratif

La situation au Tribunal administratif reste stable et l'activité se maintient dans l'ensemble à un bon niveau. Les éléments essentiels de l'inspection sont énumérés ci-dessous :

- La CJus s'est félicitée de la baisse du nombre de *dossiers en suspens depuis plus de 18 mois*. A l'issue de l'année sous rapport, 10 dossiers (contre 10 l'année précédente) étaient encore en suspens à la Cour de droit administratif (CDA), 19 (contre 13) à la Cour des assurances sociales (CAS) et aucun (contre 1) depuis plus de 18 mois à la Cour des affaires de langue française (CAF).
- La *faible proportion d'affaires jugées autrement au Tribunal fédéral* témoigne de la bonne qualité des jugements rendus dans les trois Cours. A la CDA, le taux d'admission des recours au Tribunal fédéral durant l'année sous rapport n'a jamais été aussi élevé. Ce résultat provient de l'admission par le Tribunal fédéral, dans un arrêt du 12 novembre 2018, de douze recours concernant le plan de protection des rives «Wohlensee-Inselrainbucht»¹³.
- Lors de l'inspection de l'année précédente, le Tribunal administratif avait expliqué à la Commission *son système de répartition des dossiers* ainsi que les critères régissant la répartition des affaires entre les juges. Il a été informé que chaque Cour avait intégré ces critères dans ses règlements, qui sont publiés sur le site Internet du Tribunal administratif¹⁴. Pour plus de transparence encore, il est question d'ajouter à l'avenir ces règlements au Recueil systématique des lois bernoises (RSB). A sa demande lors de sa visite cette année, la CJus a été informée que l'intégration au RSB aurait lieu en 2019.
- Le rapport d'activité relève que la CAF a enregistré une forte hausse des nouveaux cas ressortissant au droit administratif par rapport aux années précédentes. A cet égard, il note que si cette tendance devait se poursuivre, il est à craindre que la Cour ne soit plus

¹³ Cf. le rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 69 s.

¹⁴ Consultable à l'adresse :

https://www.justice.be.ch/justice/fr/index/verwaltungsgerichtsbarkeit/verwaltungsgerichtsbarkeit/rechtliche_grundlagen.html. Cf. sur le rapport de l'année précédente : rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections de 2018, p. 7

en mesure d'assumer ses tâches de manière adéquate et en temps utile¹⁵. La CJus en a profité pour thématiser plus précisément la *charge de travail de la CAF*. Comme la situation ne s'est pas détendue au début de l'année 2019, le directoire du Tribunal administratif discute actuellement d'éventuelles mesures d'allègement (pourcentages de postes de greffiers et de greffières à durée déterminée ; recours accru à des membres suppléants de la CAF). La Commission salue cette décision et se tiendra informée de la suite des événements.

- La *sécurité / situation dans le bâtiment du Tribunal administratif* a également été abordée : le Tribunal administratif souligne depuis des années la coexistence difficile avec les locaux voisins de la « kirchliche Gassenarbeit »¹⁶. Malgré plusieurs communications à l'Office des immeubles et des constructions (OIC), aucune mesure n'a été prise pour remédier aux problèmes de sécurité connus de longue date.

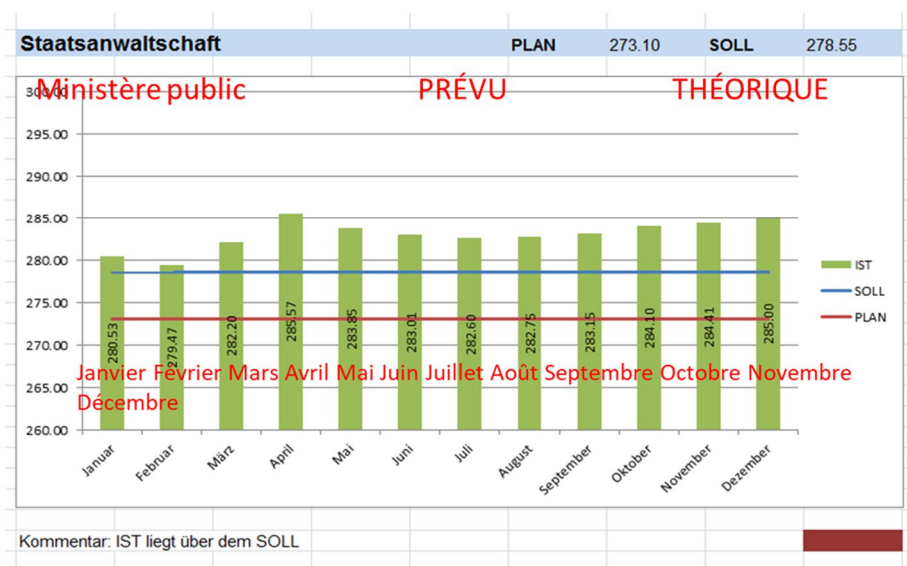
La CJus partage clairement l'avis du Tribunal administratif, qui estime qu'il est nécessaire d'agir. Dans ce contexte, elle prend connaissance avec un certain étonnement des aménagements qui ont été effectués sur les balcons, à l'arrière du bâtiment, durant l'année sous rapport. Comme les balustrades avaient été déclarées trop basses au sens des prescriptions de sécurité, l'OIC a fait pourvoir les sorties des balcons de grilles.

2.6 Parquet général

La *situation au sein du Ministère public* se présente globalement bien et la CJus est revenue de son inspection avec une impression d'ensemble positive. La *situation en matière de personnel* reste toutefois délicate au cours de l'année sous rapport. Le Parquet général a de nouveau informé que les ressources du Ministère public restent très justes malgré la création de 15,3 postes supplémentaires en 2016 et se situent toujours à la limite.

Personnel

Planification des postes I



Représentation de l'utilisation prévue et de l'utilisation théorique des postes en 2018 au Ministère public. La valeur théorique a été dépassée durant toute l'année sous rapport en raison de l'importante charge de travail.

¹⁵ Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 72 et 74

¹⁶ Cf. également rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 76

La charge de travail élevée s'explique notamment par le nombre de cas par procureure ou procureur dans les régions. La règle veut que chaque procureure ou procureur puisse traiter environ 60 procédures pendantes. Or à l'examen des chiffres dans les régions, on constate qu'une procureure régionale ou un procureur régional traite à la fin de l'année sous rapport en moyenne 76 procédures pendantes (soit un chiffre légèrement inférieur aux 85 procédures en moyenne l'année précédente). Selon les dires du Parquet général, l'allègement de la charge de travail n'est pas à la hauteur de ce qui était espéré ; même les mesures d'allègement prises par les régions n'ont pas véritablement apporté d'améliorations.

La Commission apprécie dans ce contexte la *réorganisation du service de piquet dans la région de Berne-Mittelland* en raison de la charge de travail. Jusque-là, une personne assurait seule le piquet durant une semaine ; désormais, deux personnes se le partagent. Cette nouvelle formule atténue la charge de travail et permet de mieux traiter les procédures qui se déroulent parallèlement au service de piquet. Aucune conséquence pour le personnel ne découle de cette réorganisation ; seule la répartition du service de piquet est nouvelle.

La *création de domaines prioritaires (criminalité numérique / cybercriminalité, droit médical, recouvrement des avoirs, procédures de grande ampleur dans le domaine du trafic de drogue et de la traite des êtres humains)* constitue un thème crucial pour la Commission. Au cours de l'année sous rapport, les évolutions dans les domaines prioritaires ainsi que leur dimension internationale ont révélé une fois de plus la nécessité d'œuvrer au projet « Spécialisation et centralisation ». Ces travaux ont lieu en concertation avec la Confédération, la police cantonale, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence des procureurs de Suisse (CPS)¹⁷. Lors de l'inspection, le Parquet général a constaté qu'il fallait tirer des conséquences organisationnelles de cette analyse de la situation, par rapport aux mesures déjà prises et aux réflexions qui doivent encore être menées. La CJus salue ces travaux et considère comme cruciale la spécialisation du Ministère public dans ces domaines, tout comme la collaboration avec les autres cantons et la Confédération. Elle continuera de suivre l'évolution en la matière.

D'autres thèmes ont également abordés lors de l'inspection. Ci-après un résumé des points principaux :

- Dans le domaine de l'informatique, la CJus s'est informée de l'avancement des travaux relatifs à l'introduction de la nouvelle application spécialisée au sein du Ministère public (projet commun « NeVo/Rialto » avec la police cantonale). L'introduction de NeVo/Rialto au Ministère public aura lieu à la fin de cette année (après l'introduction à la police cantonale) : les travaux y relatifs se déroulent selon le calendrier prévu.
- Dans le rapport d'activité, le Ministère public est d'avis qu'il convient de se distancer¹⁸ du *projet de révision du Code suisse de procédure pénale (CPP)*¹⁹. Lors de l'inspection, le Parquet général a expliqué que cette opinion n'était pas nouvelle, que du point de vue du Ministère public, le CPP faisait parfaitement ses preuves en pratique et qu'aucun abus n'existait qui justifiait une telle révision. La CJus prend connaissance de cette constatation.

¹⁷ Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 95

¹⁸ Cf. les détails dans le rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 94

¹⁹ Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale, CPP ; RS 312.0)

- Les inspections de ces dernières années ont relevé les *problèmes de sécurité sur le site actuel du Parquet général*. La CJus se réjouit que le futur déménagement vers le nouvel emplacement au Nordring 8 permettra de les résoudre.

3 Propositions

Conformément à l'article 38, alinéa 2, lettres a et b RGC, la CJus, qui agit en tant que commission spéciale, propose au Grand Conseil de prendre connaissance :

- du rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public
- du présent rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections de 2019.

Le 1^{er} mai 2019

Au nom de la Commission de justice

La présidente
Monika Gygax-Böninger

La secrétaire
Hannah Kauz