



Justizkommission
Commission de justice

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

Rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2021 des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur les inspections 2022

Table des matières

1.	Avant-propos	3
2.	Rapport sur le rapport d'activité 2021 des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur les inspections 2022	3
2.1	Remarques préliminaires	3
2.2	Gestion de la pandémie de COVID-19	3
2.3	Personnel	4
2.4	Informatique	5
2.5	Direction de la magistrature	6
2.6	Cour suprême	6
2.7	Tribunal administratif	8
2.8	Parquet général	8
3.	Propositions de la Commission de justice au Grand Conseil	9

1. Avant-propos

En application de l'article 18, alinéa 1, lettres e et f de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)¹, la Direction de la magistrature soumet chaque année un rapport d'activité au Grand Conseil qu'elle défend devant lui, tout comme le rapport de gestion.

Selon l'article 38, alinéa 2, lettre b du Règlement du Grand Conseil (RGC)², la Commission de justice 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 2021 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne (ci-après « rapport d'activité ») ainsi qu'aux inspections effectuées en 2022 auprès de la Direction de la magistrature, de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général. La Commission de justice traite le rapport de gestion 2021 de la Justice dans un rapport séparé. Les deux rapports seront examinés par le Grand Conseil à la session d'été 2022.

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

2. Rapport sur le rapport d'activité 2021 des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur les inspections 2022

2.1 Remarques préliminaires

La Commission de justice a confié à trois sections et à son bureau la tâche de mener 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 à la Cour suprême le 24 mars 2022, la section II au Tribunal administratif le 28 mars 2022, la section III au Parquet général le 25 mars 2022 et enfin, le Bureau de la Commission de justice à la Direction de la magistrature le 29 mars 2022. D'autres membres intéressés de la Commission de justice 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 ainsi que les changements, les défis et l'évolution générale ont donné un bon aperçu de la situation actuelle de la Justice bernoise. La Commission de justice tient à remercier chacun des quatre groupes de produits de la Justice qui ont toujours répondu en détail aux questions posées.

Le présent rapport se concentre sur l'exercice écoulé. Il complète le rapport d'activité et rend compte de la position de la Commission de justice sur certaines questions.

2.2 Gestion de la pandémie de COVID-19

Comme partout en 2021, la *pandémie de COVID-19* a aussi fortement influencé la Justice. L'année sous revue a montré que les structures de direction existantes ont bien fonctionné et continuent d'être efficaces. Les mesures qu'il a fallu prendre en raison de la pandémie ont toujours pu être mises en œuvre rapidement par les groupes de produit. La Commission de justice tient à remercier ici toutes les collaboratrices et tous les collaborateurs des autorités judiciaires et du Ministère public pour leur grand engagement durant cette période particulière.

¹ RSB 161.1

² RSB 151.211

Lors des visites, les enjeux et les opportunités que la pandémie a engendrés ont aussi été abordés. La Justice considère comme un défi le besoin renforcé de *télétravail*. En effet, celui-ci ne se prête pas toujours bien aux méthodes de travail de la Justice, puisque la présence sur place est, aux dires de la Justice, très importante pour les tâches à accomplir. La possibilité de télétravail n'est toutefois pas exclue – notamment aussi en raison de la volonté accrue de la part du personnel – bien qu'elle doive être accordée avec modération³. Un *des effets positifs* de la pandémie est sans doute la forte pression exercée sur le plan technique, qui a permis de réaliser des *progrès dans le domaine de la numérisation*.

2.3 Personnel

Lors de l'inspection de l'année dernière, la *recommandation cantonale d'introduction d'un modèle RH* a été présenté à la Commission de justice. La Direction de la magistrature a annoncé cette année que de nombreuses questions étaient encore en suspens au niveau cantonal, que la Justice n'était informée que petit à petit des nouvelles tâches et qu'elle ne pouvait évaluer les répercussions concrètes que par après. Selon elle, les solutions sont souvent conçues pour l'administration cantonale, ce qui ne facilite pas les choses, puisque cette dernière repose sur un autre mode de fonctionnement. La centralisation des tâches suscite donc aussi des critiques. La Commission de justice entend continuer à suivre de près cette thématique.

Comme les années précédentes, la Commission de justice s'est enquis des *évolutions des soldes horaires*⁴ ainsi que du *bien-être* des collaboratrices et des collaborateurs de la Justice. Dans l'ensemble, les indicateurs sont au vert en ce qui concerne les soldes horaires. La santé du personnel est globalement bonne, elle aussi. Le panorama mérite néanmoins d'être nuancé dans certains domaines : selon la Cour suprême, des problèmes d'épuisement ont été recensés en raison de la charge de travail élevée dans les juridictions pénales. Pour le Parquet général, la valeur de référence pour une charge de travail supportable se situe à 60 procédures par procureure ou procureur travaillant à 100 %. Dans la région de Berne-Mittelland, cette valeur se situe dans la moyenne, avec 59 procédures. Dans les trois autres ministères publics régionaux en revanche, elle est bien plus élevée, ce qui soulève des interrogations quant au bien-être des collaboratrices et des collaborateurs (voir plus bas, point 2.8, ainsi que les explications du rapport d'activité, p. 105 ss).

Dans le cadre de la préparation de la réélection des membres des autorités judiciaires et du Parquet général, la Commission de justice s'est vue confrontée à plusieurs reprises à la *question d'une limite d'âge pour les juges à titre accessoire*. Selon la législation cantonale, il n'y a pas de limite d'âge pour les juges à titre accessoire⁵. La Commission de justice a abordé cette question lors de ses inspections en demandant une évaluation aussi bien à la Cour suprême qu'au Tribunal administratif. Du point de vue de la Cour suprême, inscrire une limite d'âge dans la loi n'est pas nécessaire. En effet, il n'y a pas eu de retours négatifs de la pratique à cet égard. Au vu des modifications de la législation et de la numérisation croissante, il est néanmoins important que les juges conservent toutes leurs capacités intellectuelles et, surtout en tant que juges spécialisées et spécialisés, qu'elles et ils soient à jour dans leur domaine de spécialisation. L'âge ne saurait à lui seul être le critère déterminant pour évincer une ou un juge. Si le cas devait se présenter, il est bien plus important de privilégier le dialogue et, en fonction de la situation de la personne concernée, lui proposer de démissionner.

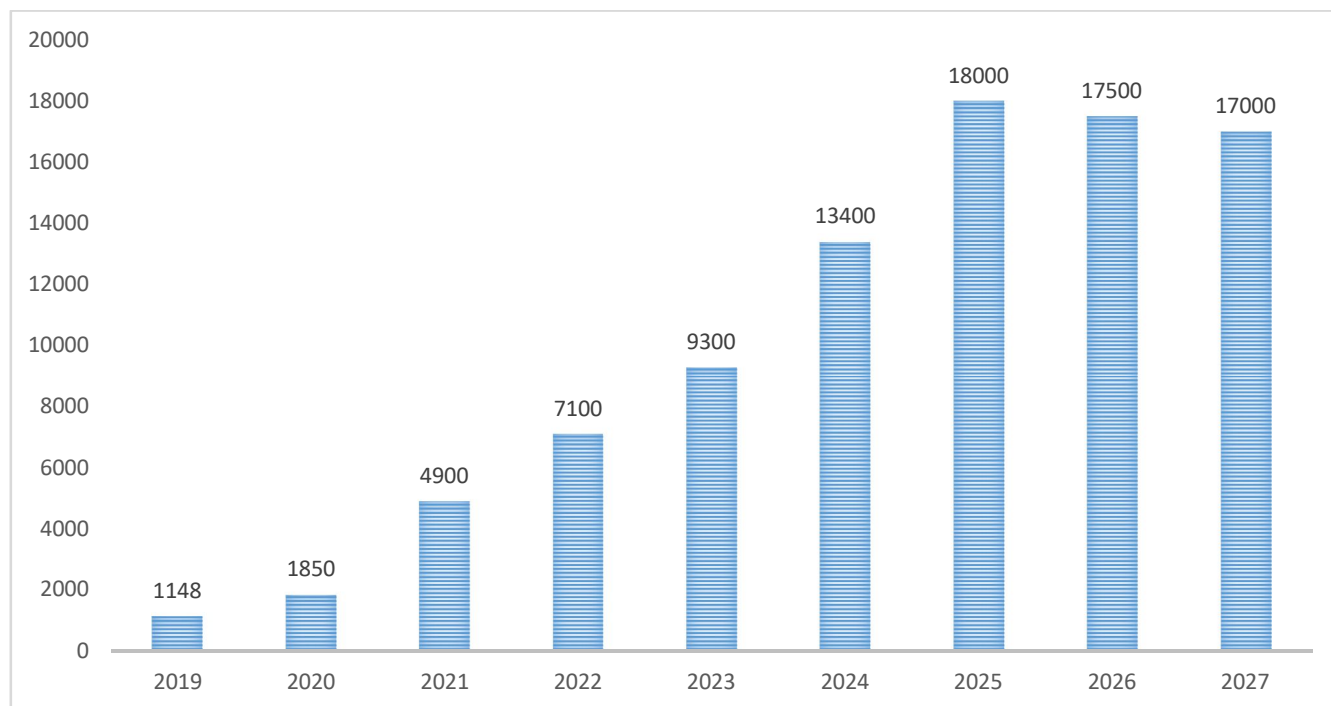
³ Selon les directives du canton, les agentes et agents cantonaux doivent avoir la possibilité de travailler à domicile jusqu'à 50 % de leur degré d'occupation. À la Justice, la Cour suprême et le Tribunal administratif ont décidé de ne permettre à leurs collaboratrices et collaborateurs de travailler à domicile qu'à hauteur de 30 %, respectivement 20 % de leur degré d'occupation, pour autant que l'exploitation et le type de travail le permettent.

⁴ À cet égard, il convient de mentionner par souci d'exhaustivité que les juges des instances supérieures, le procureur général, sa suppléante et son suppléant ainsi que d'autres personnes ayant une fonction de cadre sont soumis à l'horaire de travail fondé sur la confiance. Les déclarations relatives à l'évolution des soldes d'horaire concernent donc les autres collaboratrices et collaborateurs des autorités judiciaires et du Ministère public.

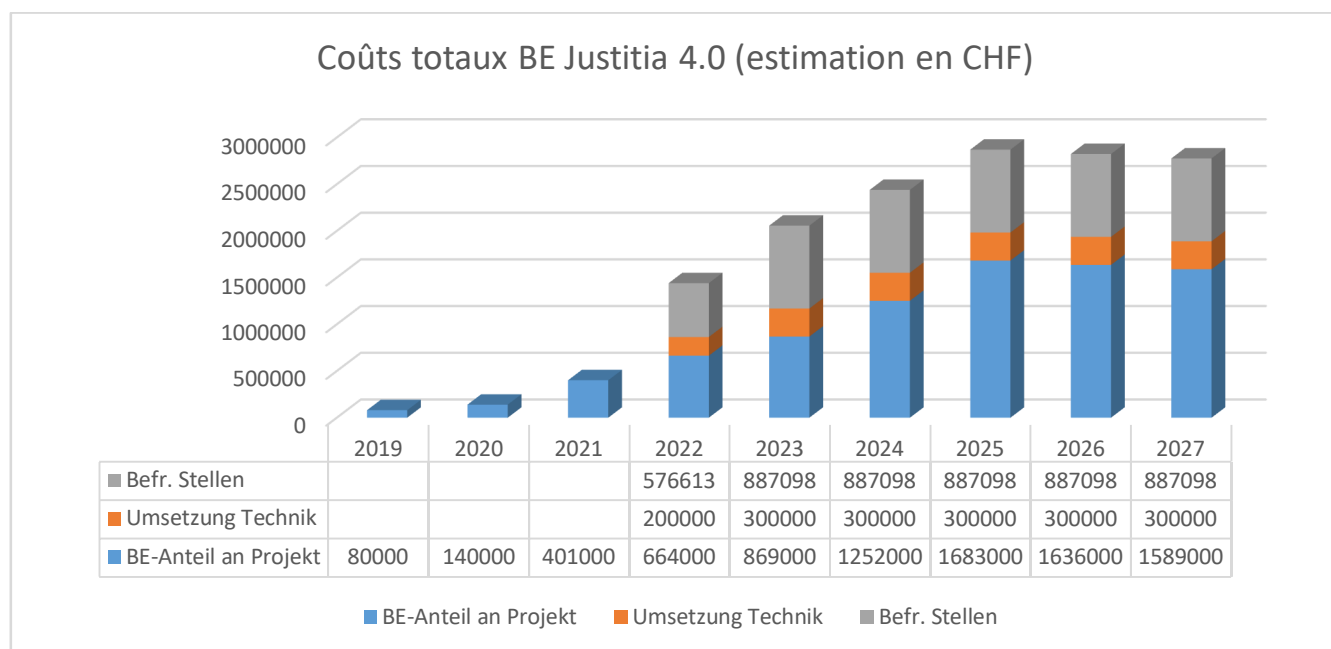
⁵ Voir à cet égard les explications de Regina Kiener, Jan Grunder, *Richterwahlen: Diverse Fragen im Rahmen der Umsetzung der «Justizreform 2»*, Teil 2, (Élections des juges : diverses questions dans le cadre de la deuxième réforme de la justice), expertise réalisée à la demande de la Commission de justice du Grand Conseil du canton de Berne le 21 juin 2010, p. 19 s.

2.4 Informatique

Depuis un certain temps déjà, la Commission de justice est régulièrement informée par la Justice sur le *projet national Justitia 4.0 (introduction des dossiers électroniques, eDossier)*. Ce projet prendra surtout de l'ampleur dans les prochaines années et sera donc suivi de près par la commission. Les diagrammes suivants illustrent l'évolution des coûts :



Plan de financement du projet national (en milliers de francs)



6

⁶ BE-Anteil an Projekt = participation du canton de Berne au projet
Umsetzung Technik = mise en œuvre technique
Befr. Stellen = postes à durée déterminée

Un point important pour la Commission de justice, pour lequel elle a demandé à être mise au courant, était une fois de plus le projet « *NeVo/Rialto* »⁷ de la Police cantonale et du Ministère public. Finalement, le lancement du système de gestion des affaires Rialto à la Police cantonale n'a pas eu lieu en 2021 comme prévu, mais fin mars 2022. La mise en service auprès du Ministère public est désormais prévue pour l'été 2023 (au lieu de l'été 2022). Ce report représente donc un retard supplémentaire quant à ce qui avait été annoncé dans le rapport précédent⁸. Le prochain défi sera désormais l'introduction au Ministère public. Pour la commission, il n'est pas encore clair à ce jour à quel point le nouveau système facilitera le travail au quotidien. Il faudra attendre la suite de l'évolution pour le savoir, raison pour laquelle la Commission de justice se tiendra informée des développements.

La Commission de justice a par ailleurs été renseignée sur les évolutions relatives à *Tribuna* (logiciel pour les contrôles des affaires des tribunaux ; passage à une nouvelle version). La Direction de la magistrature a mentionné sa dépendance vis-à-vis de l'entreprise mandatée. Comme cette dernière est la seule à posséder le savoir-faire nécessaire en matière de développement du logiciel, la Direction de la magistrature doit s'en remettre à elle. Dans ces conditions, il est difficile de faire pression lorsque les travaux prennent du retard du côté du développement.

2.5 Direction de la magistrature

En ce qui concerne l'inspection de la Direction de la magistrature, les principaux thèmes ont déjà été abordés dans les chapitres précédents. En outre, la commission a été informée de l'état actuel des travaux du projet « *Avenir Berne romande* » qui concerne également la Justice de par ses agences du tribunal régional et le Ministère public du Jura bernois-Seeland sis à Moutier. Dans ce contexte, la commission tient à garder à l'esprit, lors des projets en cours, le délai pour le transfert de la commune de Moutier fixé au 1^{er} janvier 2026 au plus tard⁹.

2.6 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 :

- Les rapports d'activité des années précédentes mentionnaient déjà que les *ressources en personnel des JCP* arrivaient à leurs limites. Cette indication se répète pour l'année sous rapport, en particulier en regard des juridictions pénales. Une forte augmentation du nombre de dossiers, autant en première qu'en deuxième instance, en est la cause principale (rien que dans la section pénale de la Cour suprême, le nombre de dossiers a augmenté de 14 %). Durant l'année sous revue, la charge de travail, déjà élevée depuis un certain temps, a continué de croître. La hausse des dossiers s'explique notamment par une augmentation du nombre de postes à la Police cantonale et au Ministère public. Par ailleurs, on observe depuis longtemps une complexification des procédures civiles et pénales (p. ex. en raison des calculs de la contribution d'entretien, de modifications de la législation fédérale, d'expulsions judiciaires et de la jurisprudence du Tribunal fédéral). Selon la Cour suprême, aucune réduction de la charge n'est en vue ; au contraire, une évolution inverse est attendue (la révision du code de procédure pénale¹⁰ devrait notamment accroître la charge de travail). Diverses mesures d'allègement ont déjà été prises, telles que la mise en place d'une

⁷ Application spécialisée commune à la Police cantonale et au Ministère public visant à éviter les ruptures de support. Son but est de numériser entièrement les processus entre les différentes unités organisationnelles de la Police cantonale et du Ministère public et en leur sein. Cette application remplace par ailleurs les systèmes actuels de gestion des affaires du Ministère public (*Tribuna* et *Jugis*) ainsi que les différents systèmes de la Police cantonale. Le pilotage du projet « *NeVo/Rialto* » incombe à la Direction de la sécurité du canton de Berne.

⁸ Voir le rapport de la Commission de justice de l'année dernière, p. 6 (consultable sous <https://www.rgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/dca8064b0f8d4a378ad6c9efb2a13558-332/1/Beilage-Bericht-fr.pdf>).

⁹ Voir à cet égard les informations plus détaillées sur le site Internet de la Chancellerie d'État du canton de Berne, disponibles sous « *Avenir Berne romande* » et transfert de Moutier.

¹⁰ RS 312.0

assistance au domaine pénal par des juges civil·e·s ou l'augmentation temporaire des pourcentages des postes. La Cour suprême considère néanmoins que les mesures prises sont sur le point d'atteindre leurs limites, alors même qu'un besoin supplémentaire en postes n'est pas exclu. La Commission de justice a pris note de ces explications.

- En ce qui concerne 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.
- Le nombre d'affaires reçues reste bien au-dessus de la moyenne au *Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte*. L'augmentation est en grande partie imputable, comme l'année précédente, à la pandémie de COVID-19 et aux angoisses qu'elle a générées. La Commission de justice observera l'évolution de la situation.
Le rapport d'activité fait par ailleurs état du fait que l'an passé, dans les *procédures relatives aux placements à des fins d'assistance*, les auditions des personnes concernées prévues par la loi ont dû être menées par téléphone en raison de la pandémie¹¹. La Cour suprême a indiqué, en réponse à une interrogation à ce sujet, que les entretiens téléphoniques étaient nécessaires sous cette forme en raison de la situation sanitaire, mais qu'ils n'avaient pas été considérés comme judicieux et n'avaient pas non plus porté leurs fruits.
- La Cour suprême avait déjà informé au cours des années passées qu'elle était à *l'étroit dans son bâtiment*. La problématique a de nouveau été soulevée cette année. La Cour suprême a indiqué que l'Office des immeubles et des constructions (OIC) considérerait également la situation comme précaire. Du point de vue de la Cour suprême, la situation relative aux locaux pourrait être améliorée par une extension de l'aile ouest du bâtiment. L'analyse opérationnelle doit être réalisée à l'externe car l'OIC n'a pas pu la mener elle-même pour des raisons techniques et de manque de personnel. Cette conclusion a soulevé des interrogations auprès de la Commission de justice (notamment concernant les répercussions financières). Pour les membres de la commission, cette attitude est emblématique de la situation générale que le Grand Conseil a pu observer depuis quelques temps à l'OIC. La Commission de justice prendra des nouvelles d'une possible extension de l'aile ouest.
- La question des emplois à *travail à temps partiel* chez les juges occupe la Commission de justice depuis un certain temps déjà. Elle a profité des inspections pour demander une évaluation actuelle. La Cour suprême a indiqué qu'elle prenait cette thématique très au sérieux et que les temps partiels étaient accordés dans la limite des possibilités. Selon elle, il est essentiel pour la bonne marche des affaires de trouver un juste équilibre entre temps plein et temps partiel. La Commission de justice a pris connaissance des explications et souhaite faire remarquer, dans ce contexte, qu'il lui tient particulièrement à cœur qu'un bon rapport entre postes à temps plein et postes à temps partiel soit aussi rendu possible lors de la mise au concours des postes vacants pour les juges.
- Cette année encore, la Commission de justice s'est enquis de l'évolution des proportions de femmes et d'hommes parmi le personnel des JCP. Les chiffres n'ont pas changé par rapport à l'année précédente. Ainsi, la part de femmes parmi les juges des JCP s'élevait à 55 % en 2021 (55 % en 2020 ; 54 % en 2019 ; 48 % en 2018). Au niveau de la Cour suprême, les femmes demeurent en minorité, leur proportion atteignant 32 % (32 % en 2020 ; 32 % en 2019 ; 27 % en 2018). La Commission de justice restera attentive à l'évolution des chiffres.

¹¹ Voir le rapport d'activité, p. 37

2.7 Tribunal administratif

L'année sous rapport s'est bien déroulée pour le Tribunal administratif également. Les thèmes principaux de la visite administrative sont listés ci-après :

- 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 non plus au sein du Tribunal administratif : la situation de tous les dossiers concernés a pu être justifiée. Il est apparu que, dans ce domaine, le nombre de dossiers relevant du droit administratif était plus élevé que les années précédentes, ce qui s'explique par la charge de travail anormalement élevée de la Cour de droit administratif.
- À l'occasion de l'inspection, la question a été posée de savoir si le *volume des affaires de la Commission des recours en matière fiscale* avait diminué depuis 2019 en raison du manque de décisions fiscales, car *trop peu de nouvelles évaluations* avaient eu lieu. Le Tribunal administratif a tout d'abord indiqué qu'il ne pouvait faire aucune déclaration sur son activité jurisprudentielle sur la base de l'instance. Il pouvait simplement être supposé qu'il y avait eu moins à faire en raison de la situation actuelle. L'inquiétude au sein de la Commission de justice n'a donc pas été directement confirmée, mais la commission a malgré tout l'impression qu'elle doit suivre l'évolution de la situation.
- Quant à la *loi concernant l'adhésion à l'accord intercantonal sur les marchés publics (LAIMP)*¹², l'Autorité intercantonale pour les marchés publics (AiMp) a communiqué à la fin de l'année sous revue qu'elle refusait l'adhésion du canton de Berne parce qu'une adhésion n'était pas possible avec une réserve¹³. La Commission de justice a alors demandé au Tribunal administratif son avis sur la situation actuelle. Celui-ci a indiqué que la décision de l'AiMp n'était pas problématique pour la jurisprudence cantonale puisqu'en vertu de l'article 4, alinéa 1 LAIMP¹⁴, il s'avère que l'accord intercantonal s'applique désormais indirectement comme droit cantonal. Du point de vue du Tribunal administratif, il faut se demander si l'AiMp est seule habilitée à décider de la (non-)adhésion du canton de Berne, mais c'est au Tribunal fédéral de trancher (en incluant la conséquence directe de savoir si l'accord intercantonal trouve une application directe dans le canton de Berne ou s'il a valeur de droit cantonal subsidiaire).

2.8 Parquet général

La *situation au sein du Ministère public* se présente globalement bien, à l'exception de la charge de travail toujours élevée. Les points suivants de l'inspection méritent mention :

- Il est encore une fois fait état de la *charge de travail générale des procureures et procureurs* sans cesse (trop) élevée. Cette situation est avant tout due à l'introduction du Code de procédure pénale suisse qui a renforcé les tâches du Ministère public. Cette nouveauté a aussi engendré de nouveaux processus de procédure qui demandent beaucoup de ressources. Selon le Ministère public, les mesures d'allègement possibles à l'interne ont atteint leurs limites en raison des études comparatives sur le long terme menées depuis la deuxième réforme de la justice et une nouvelle augmentation des pourcentages des postes est indispensable¹⁵. Des différences sont observées entre les régions : la région bilingue Jura bernois-Seeland reste la plus chargée, mais les régions de l'Emmental-Haute Argovie et de l'Oberland ont également de lourdes charges de travail. La Commission de justice gardera un œil sur l'évolution de la situation.

¹² RSB 731.2

¹³ Les articles 3 et 6 LAIMP prévoient que le canton de Berne adhère à l'accord intercantonal du 15 novembre 2019 sur les marchés publics (AIMP 2019) avec une réserve en faveur de la procédure de recours à deux instances.

¹⁴ L'article 4, alinéa 1 LAIMP dispose ce qui suit : « Si l'adhésion du canton à l'AIMP ne peut être effective avec les réserves prévues à l'article 3, l'AIMP s'applique par analogie comme droit cantonal ayant le rang de loi, avec ces réserves et conformément au présent article. Le Conseil-exécutif fixe cette réglementation le cas échéant par voie d'ordonnance. »

¹⁵ Le besoin supplémentaire actuel équivaut à 8,2 postes à plein temps (3 postes de procureur-e-s et les 5,2 autres postes répartis entre le support juridique et la chancellerie).

- *Six nouveaux postes pour des spécialisations* (cybercriminalité, résorption des produits des crimes et entraide judiciaire) ont été créés grâce au budget 2020 / au plan intégré mission-financement 2021-2023. La nouvelle équipe a pris ses fonctions au printemps 2021. La situation est bonne, malgré une réserve quant à la suite de la mise en œuvre de la motion 138-2016 (« Revoir et adapter les effectifs de la Police cantonale », Wüthrich, PS). En effet, si une augmentation des effectifs a lieu au sein de la Police cantonale, cela pourrait avoir des répercussions sur la charge de travail de ce domaine. La Commission de justice en prend bonne note.

3. Propositions de la Commission de justice au Grand Conseil

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

- du rapport d'activité 2021 des autorités judiciaires et du Ministère public
- du présent rapport de la Commission de justice

11 mai 2022

Au nom de la Commission de justice

Le président
Jan Gnägi

La secrétaire
Hannah Kauz