

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 2019 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections 2020

Table des matières

1	Introduction	3
2	Rapport d'activité 2019 des autorités judiciaires et du Ministère public et sur les inspections 2020	3
2.1	Remarques préliminaires	3
2.2	Personnel	4
2.3	Informatique	4
2.4	Direction de la magistrature	5
2.5	Cour suprême	6
2.6	Tribunal administratif	8
2.7	Parquet général	9
3	Propositions	9

1 Introduction

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 au Grand Conseil un rapport d'activité, qu'elle défend devant lui en même temps que le 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 rend compte en outre de la haute surveillance qu'elle exerce sur la Justice et ses activités. Le présent rapport est consacré au rapport d'activité 2019 de la Justice ainsi qu'aux inspections effectuées en 2020 auprès de la Direction de la magistrature, de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général par voie écrite. La CJus traitera du rapport de gestion 2019 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 2019 des autorités judiciaires et du Ministère public et sur les inspections 2020

2.1 Remarques liminaires

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. En vertu de l'article 38, alinéa 2 RGC, la Commission de justice exerce la haute surveillance sur la gestion des autorités judiciaires suprêmes.

La CJus a confié à ses trois sections et à son 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. Cette année, les inspections auraient dû avoir lieu en mars, mais elles ont dû être annulées en raison de la pandémie déclenchée par le virus SARS-CoV-2 (ci-après : crise du coronavirus). Elles ont donc eu lieu par voie écrite. Les inspections ont été préparées et leurs résultats analysés par la section I concernant la Cour suprême, par la section II concernant le Tribunal administratif, par la section III concernant le Parquet général et par le Bureau concernant la Direction de la magistrature ; le Bureau a en outre participé à toutes les inspections. La CJus est très déçue que les visites aient dû être annulées parce qu'elle apprécie beaucoup le contact direct, qui permet des échanges ouverts et constructifs. La procédure écrite lui a néanmoins permis d'exercer sa fonction de surveillance malgré la crise du coronavirus et la commission remercie ici vivement les responsables des quatre groupes de produits de la Justice pour leurs réponses circonstanciées à ses questions.

Dans le cadre des inspections par voie écrite, la Direction de la magistrature, la Cour suprême, le Tribunal administratif et le Parquet général ont informé la CJus des mesures qu'ils avaient prises en raison de la crise du coronavirus. L'impression positive qui s'en dégage conduit la commission à remercier la Justice bernoise pour sa gestion circonspecte de la crise. La commission reviendra sur cet aspect dans un an, lorsque tout sera terminé (espérons-le). Comme chaque année, le présent rapport s'intéresse en priorité à l'année écoulée plutôt qu'à l'actualité. Il complète

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)

le rapport d'activité 2019 des autorités judiciaires et du Ministère public en exposant le point de vue de la commission sur des questions choisies.

2.2 Personnel

Lors des inspections de l'an dernier, la CJus avait été informée en détail de l'organisation du *personnel (ressources humaines, RH)* dans l'ensemble de la Justice³. Cette année, la Justice a fait savoir que l'introduction du nouveau modèle de gestion des RH avait été recommandée au niveau cantonal dans le but de standardiser les procédures dans ce domaine. La Direction de la magistrature rencontrera prochainement les directoires des tribunaux suprêmes et du Parquet général pour faire un premier tour d'horizon des défis et des opportunités que cela implique. La commission soutient ces efforts et suivra l'évolution dans ce domaine.

L'*horaire de travail fondé sur la confiance* a été mis en place pour les cadres supérieurs du canton au 1^{er} janvier 2020. Au sein de la Justice, cela concerne les juges suprêmes, le Procureur général et ses deux suppléants ainsi que d'autres personnes ayant des fonctions de cadre. Selon les responsables des quatre groupes de produits, le changement s'est bien déroulé. Les soldes annuels d'heures de travail positifs ont été indemnisés à la fin de l'année sous revue, conformément à la réglementation prévue dans la législation spéciale. Il faudra attendre le courant de l'année prochaine pour dresser les premiers constats concernant le fonctionnement de l'horaire de travail basé sur la confiance.

La possibilité de faire des *échanges de postes* (job rotation) a été définitivement mise en place pour les greffiers. Les échanges déjà réalisés ont été accueillis très positivement, mais le dispositif a suscité un intérêt limité. L'état-major des ressources de la Direction de la magistrature (ci-après « EMR DM ») envisage de le simplifier en permettant aux greffiers de signaler sur le site intranet de la Direction de la magistrature qu'ils sont intéressés par un échange de postes. La CJus se félicite de cette simplification, qui met l'initiative individuelle en avant.

2.3 Informatique

Cela fait longtemps que la CJus reçoit régulièrement des informations de la Justice au sujet des travaux, coordonnés au niveau suisse, sur le projet *Justitia 4.0* de gestion électronique des actes judiciaires⁴. La commission reste attentive à ce projet, qui passera à la vitesse supérieure l'an prochain. Concernant l'année sous revue, elle a été interpellée en particulier par la question de l'*évolution des coûts*⁵ : en l'état actuel des connaissances, le coût total du projet pour la période 2019 à 2026 se situe dans une fourchette de 70 à 90 millions de francs, dont 7 à 8 pour cent à la charge du canton de Berne.

La Direction de la magistrature a précisé que les cantons devraient en outre fournir des prestations internes générant des coûts indirects (p. ex. acquisition de mobilier et de matériel informatique pour les postes de travail et les salles d'audience). La direction du projet Justitia 4.0 travaille à une estimation des coûts engendrés par le projet pour les cantons.

L'EMR DM est en train d'élaborer le budget 2021, le plan intégré mission-financement 2022 à 2024 et le crédit-cadre 2021 à 2023 pour les TIC (technologies de l'information et de la communication). Pour Justitia, elle reprend tous les chiffres qui lui ont été communiqués dans le cadre

³ Voir également les explications de l'année précédente dans le rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections de 2019, p. 4

⁴ Cf. le site Internet relatif au projet Justitia 4.0, <https://www.justitia40.ch/fr/>

⁵ Voir également le rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections de 2019, p. 5

du projet fédéral (part prévisionnelle du canton de Berne).

La mise en œuvre du projet Justitia dans le canton de Berne générera des coûts essentiellement à partir de 2025. Mais le canton doit engager dans les meilleurs délais certains travaux préparatoires et projets pilotes. L'EMR DM en chiffre actuellement le coût à 150 000 francs en 2021, 200 000 francs en 2022, 200 000 francs en 2023 et 250 000 francs en 2024.

L'introduction du nouveau système *Rialto* de gestion des dossiers commun à la Police cantonale et au Ministère public était prévue pour la fin de l'année sous revue⁶. Mais il est apparu à la mi-2019 que le projet prendrait une année de retard. Cela tient à la mise en œuvre de toutes les spécifications contenues dans le cahier des charges et à l'ajout d'éléments indispensables pour la configuration du système. L'introduction est désormais envisagée pour la fin de cette année, pour autant que la crise du coronavirus n'entraîne pas de retards supplémentaires. D'ici là, les systèmes Jugis et Tribuna restent en service. Les ressources budgétées pour Rialto en 2019 et 2020 ont fait l'objet d'un report des crédits sur 2020 et 2021. Il a fallu également prolonger les autorisations de dépenses d'une année, mais aussi procéder à des compensations avec d'autres projets cette année et à des reprogrammations dans le budget 2021. Le retard et l'extension du projet entraînent des coûts supplémentaires pour le canton et pour le fournisseur (Swisscom SA). Une solution a pu être trouvée avec Swisscom au début de l'année, avec un résultat positif pour le canton. Les coûts supplémentaires à la charge du canton peuvent être couverts par des réserves, c'est-à-dire par le crédit d'objet accordé par le Grand Conseil en 2016 et par les premiers crédits complémentaires autorisés par la Justice et la Direction de la sécurité (DSE) dans leurs domaines de compétence respectifs. Tous les crédits restants en faveur du projet ont ainsi une utilisation planifiée. Si la suite des travaux devait faire apparaître que d'autres fonctionnalités sont nécessaires à l'introduction du système, il faudrait alors trouver une solution pour couvrir ces coûts (éventuellement un deuxième crédit complémentaire). Les effets de la crise du coronavirus sur la planification du projet font actuellement l'objet d'une analyse approfondie. Une prolongation du projet se répercuterait sur la planification des budgets et des autorisations de dépenses puisqu'il est en principe exclu de procéder une deuxième fois au report d'un crédit et à la prolongation d'un crédit d'objet.

2.4 Direction de la magistrature

Il y a eu des changements à la *présidence* et dans la *composition* de la *Direction de la magistrature* au début de l'année sous revue. Depuis le 1^{er} janvier 2020, la présidence de la Direction de la magistrature est assurée par M. Michel-André Fels. C'est une fonction qu'il connaît parfaitement depuis plusieurs années en sa qualité de procureur général. La Direction de la magistrature a en outre accueilli un nouveau membre en la personne du nouveau président du Tribunal administratif, M. Ivo Schwegler, docteur en droit. La Cour suprême est quant à elle toujours représentée par sa présidente, Mme Annemarie Hubschmid. L'état-major des ressources est placé sous la conduite de M. Frédéric Kohler. La CJus est heureuse de la poursuite de la collaboration et des échanges fructueux avec la Direction de la magistrature dans sa composition partiellement renouvelée.

Dans le cadre des travaux en cours sur une éventuelle révision de la Constitution cantonale, des voix critiques se sont élevées au sein de la Justice concernant le *statut institutionnel de la Direction de la magistrature*. Il a donc été demandé aux responsables de tous les groupes de produits si l'expression de ces opinions avait eu des répercussions sur la *collaboration au sein de la Direction de la magistrature*. Selon les personnes interrogées, ce n'est pas le cas, ce qui paraît positif à la CJus. Dans sa fonction de surveillance, la commission accorde une importance parti-

⁶ Voir également les explications figurant au rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections de 2019, p. 9

culière au bon fonctionnement de la collaboration au sein de cet organe, indépendamment du débat politique qui suivra, afin que les intérêts des trois autres groupes de produits soient correctement défendus et que la Justice parle d'une seule voix vis-à-vis de l'extérieur.

Le Tribunal fédéral connaît des *règles de déontologie* pour ses juges (« Usages au sein du collège des juges »⁷). La CJus a donc demandé si la Justice bernoise avait des *règles analogues*. Il ressort des réponses fournies par les responsables des groupes de produits que seul l'un d'entre eux (le Ministère public) a un document écrit, mais que tous sont pénétrés du rôle particulier de la Justice. La commission peut le confirmer par expérience : les membres de la Justice bernoise sont conscients du rôle particulier de leur institution et ils sont à la hauteur de ce rôle. Mais comme l'indépendance de la justice et le monde numérique sont à l'origine de défis de taille, la commission apprécierait que soient élaborées, pour servir de guide, des directives générales relatives à la conduite en public des collaborateurs et collaboratrices de toutes les institutions judiciaires.

Le *déménagement* de l'EMR DM, du Parquet général et de la Commission des recours en matière fiscale au *Nordring 8* à Berne est une étape importante aux yeux de la CJus car il a permis de résoudre enfin plusieurs problèmes liés aux anciens locaux.

2.5 Cour suprême

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

- Il ressort du rapport d'activité 2019 que les *ressources humaines des JCP* arrivent à la limite de leurs capacités. La situation a donc été examinée de plus près dans le cadre de l'inspection. Selon la Cour suprême, l'insuffisance croissante de la dotation en personnel est due à un faisceau de causes. Tout d'abord, cela fait plusieurs années que le nombre de dossiers augmente. Par ailleurs, on observe un allongement général de la durée des procédures depuis 2019. En outre, les possibilités de compensation qui, ces dernières années, offraient une flexibilité à l'intérieur des tribunaux et entre eux, ont été épuisées. À cela s'ajoute l'augmentation des effectifs du Ministère public, qui entraîne naturellement un surcroît de travail pour la juridiction pénale. Enfin, le fonctionnement des juridictions est soumis à des exigences accrues (adaptations de la législation, changements apportés à la pratique par le Tribunal fédéral, complexité croissante des dossiers, nouveaux comportements des parties, etc.). Des *ressources supplémentaires* sont nécessaires en particulier en ce qui concerne les greffiers, dont il faut augmenter légèrement le nombre par juge de première et de deuxième instance. La Cour suprême a en outre exposé à la commission les mesures à court et moyen terme qui ont déjà été prises ou qui vont être prises. La CJus prend connaissance ici de ces explications.
- 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.
- Du point de vue de la CJus, les *arrêts du Tribunal fédéral de l'année sous revue* concernant les jugements rendus par la Cour suprême ayant fait l'objet d'un recours s'inscrivent dans la normalité et témoignent de la très bonne qualité du travail de la Cour suprême.
- Le *jugement de la Cour européenne des droits de l'homme du 3 décembre 2019 concernant un cas bernois* mérite une mention particulière selon la CJus. La Cour a constaté

⁷ Téléchargement sous <https://www.bger.ch/fr/index/federal/federal-inherit-template/federal-publikationen/federal-pub-gepflogenheiten.htm> (site consulté pour la dernière fois le 8 avril 2020)

l'absence de base légale fondant la détention pour des motifs de sûreté dans les procédures judiciaires ultérieures (p. ex. mesures prévues à l'art. 59 CP⁸). Cela a des conséquences délicates pour la justice pénale suisse. En vertu de l'article 46, alinéa 1 CEDH⁹, la Suisse devra en principe se conformer à ce jugement dès qu'il sera devenu exécutoire. Si aucune base légale n'est créée d'ici là pour fonder la détention pour des motifs de sûreté dans les procédures ultérieures, cela signifie que même les délinquants les plus dangereux devront être remis en liberté. Agissant par anticipation, la Cour suprême a déployé des efforts au niveau fédéral pour qu'une solution soit trouvée rapidement. La situation s'est donc détendue.

- Le *Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte* (TPEA) continue de recevoir un grand nombre de nouveaux dossiers et s'attend à ce que le flux augmente encore. Pour alléger la charge de travail, ces jugements ne sont plus automatiquement motivés par écrit en procédure de placement à des fins d'assistance. Si le Tribunal fédéral devait revoir cette pratique, des postes de greffier supplémentaires seraient indispensables pour absorber la charge de travail.
- Un incident grave s'est déroulé au TPEA durant l'année sous revue. Il a conduit la Cour suprême à revoir et à adapter le *dispositif de sécurité*. La commission se félicite de cette diligence.
- La Cour suprême a rendu la CJus attentive au fait qu'elle est *à l'étroit dans ses locaux*. La situation est devenue encore plus tendue ces dernières années en raison du développement des possibilités de travail à temps partiel. Le besoin de locaux supplémentaires a été confirmé par l'Office des immeubles et des constructions (OIC), suite à quoi l'appartement du concierge a été transformé en bureaux. Mais cette solution est nécessairement transitoire car les ressources financières de la Direction des travaux publics et des transports (DTT) n'ont autorisé qu'un aménagement minimal. La Cour suprême estime donc qu'il faut réactiver le projet de construction d'une aile ouest. La commission prend connaissance de cet avis.
- La Cour suprême a expliqué à la CJus la méthode qu'elle a mise en place pour traiter les *recours procéduriers en matière pénale* : les recours infondés introduits selon un schéma de comportement récurrent sont archivés sans traitement formel après notification à leur auteur.
En *matière civile*, les recours abusifs ou procéduriers peuvent être renvoyés sans autre (art. 132, al. 3 CPC¹⁰). La Section civile fait usage de cette possibilité avec la retenue qui s'impose.
- Cette année encore, la CJus s'est renseignée sur l'évolution du rapport hommes/femmes dans les effectifs des JCP. Les chiffres confirment l'observation de la Cour suprême selon laquelle les juridictions se féminisent : les femmes représentent 54% de l'ensemble des juges en 2019 (2018 : 48%), mais elles restent minoritaires au niveau de la Cour suprême (32% en 2019, contre 27% en 2018). La commission continuera de suivre cette évolution.
- La CJus a été informée de l'entrée en vigueur de *nouvelles directives concernant l'engagement à temps partiel des juges de première instance*. Elle relève que l'accès au temps partiel a été progressivement facilité pour les juges de première instance ces dernières années, ce qu'elle salue. Elle est néanmoins consciente du fait que le développement du temps partiel peut aussi créer un besoin de locaux supplémentaires, ce dont il faudra tenir compte de manière appropriée à l'avenir. Cependant, il est clair pour la commission que les solutions sont à trouver en priorité à l'intérieur des locaux existants.

⁸ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0)

⁹ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH ; RS 0.101)

¹⁰ Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC ; RS 272)

2.6 Tribunal administratif

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

- Depuis le 1^{er} janvier 2020, le Tribunal administratif a un nouveau président en la personne de M. Ivo Schwegler, docteur en droit. La transition s'est déroulée sans problème et le nouveau directoire a trouvé d'emblée un mode de fonctionnement efficace et productif, dans un climat de confiance. La CJus s'en félicite.
- 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 au Tribunal administratif non plus : la situation de tous les dossiers concernés a pu être justifiée.
- La *faible proportion d'affaires jugées autrement au Tribunal fédéral* témoigne de la bonne qualité des jugements rendus dans les trois Cours.
- La *forte charge de travail de deux des instances inférieures*, à savoir la DTT dans le domaine des constructions et de l'aménagement du territoire et la DSE dans le domaine de la migration, continue de se traduire par un nombre élevé de recours dans ces domaines juridiques. Au cours des premières semaines de cette année, la Cour de droit administratif est parvenue à liquider à peu près autant de cas qu'elle a enregistré de nouvelles procédures si bien que le nombre de cas pendants n'a globalement pas augmenté. Reste à voir comment la situation évoluera.
- Le Tribunal administratif a exposé à la commission les conséquences (notamment en termes de coûts) de la jurisprudence du Tribunal fédéral publiée dans l'*ATF 137 V 120*, selon laquelle le tribunal ne peut plus renvoyer une cause à l'administration afin qu'elle procède à certaines expertises en droit des assurances sociales, mais il doit ordonner lui-même des mesures d'instruction mobilisant des ressources importantes.
- On a pu lire dans la presse que certains *experts* recevaient un nombre élevé de dossiers à examiner et statuaient avec une fréquence significative en défaveur des personnes concernées. La CJus a demandé au Tribunal administratif, qui voit une partie des expertises mandatées par l'administration (p. ex. l'Office AI de Berne ou la Suva), ce qu'il avait pu constater à ce sujet. Les mandats d'expertise pluridisciplinaire doivent être attribués de manière aléatoire¹¹ et le tribunal n'a pas d'influence sur le choix des experts. Selon l'expérience du Tribunal administratif, les expertises qui ne sont pas attribuées aléatoirement sont traitées de manière neutre par les experts, que ceux-ci soient sollicités souvent ou non pour ces mandats.
- La commission est préoccupée par le *niveau toujours élevé de la charge de travail de la Cour des affaires de langue française (CAF)*. Elle continuera de suivre la situation de près car rien ne permet de dire aujourd'hui comment les choses vont évoluer.
- Les problèmes de sécurité dus à la situation du bâtiment du Tribunal administratif avaient déjà été abordés l'an dernier. Cela fait des années que le Tribunal administratif signale ses difficultés de coexistence avec les locaux voisins de l'association Kirchliche Gas-senarbeit¹². Malgré les multiples signalements adressés à l'OIC, aucune mesure n'a été prise pour remédier à ces problèmes de sécurité pourtant connus depuis longtemps. La CJus est très déçue de constater qu'il n'y a toujours eu aucun changement. Elle insiste

¹¹ Art. 72^{bis} du Règlement sur l'assurance-invalidité du 17 janvier 1961 (RAI ; RS 831.201)

¹² Cf. également rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 76

donc ici clairement pour que les mesures nécessaires soient engagées dans les plus brefs délais.

2.7 Parquet général

La situation au sein du Ministère public se présente globalement bien et l'inspection a donné à la CJus une impression d'ensemble positive.

Dans le cadre du budget 2020 et du plan intégré mission-financement 2021-2023, le Ministère public a été doté de *six postes supplémentaires pour ses domaines de spécialisation* (cybercriminalité, résorption des produits des crimes et entraide judiciaire). En vue de cette demande de postes, le Ministère public avait procédé à une analyse détaillée de la situation. Il avait prévu de revoir ce projet lors d'une retraite ce printemps pour l'amener à maturité avant de mettre les postes au concours. La retraite n'ayant pas pu avoir lieu en raison du coronavirus, elle a été reportée à la mi-2020. La commission comprend la situation, mais elle souligne néanmoins combien il est important selon elle que ces postes puissent être mis en place dans les meilleurs délais.

3 Propositions

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

- du rapport d'activité 2019 des autorités judiciaires et du Ministère public ;
- du présent rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2019 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections de 2020.

Le 6 mai 2020

Au nom de la Commission de justice

La présidente
Monika Gygax-Böninger

La secrétaire
Hannah Kauz