



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 2023 des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur les inspections 2024

Table des matières

1.	Avant-propos.....	3
2.	Rapport sur le rapport d'activité 2023 des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur les inspections 2024.....	3
2.1	Remarques préliminaires.....	3
2.2	Direction administrative de la magistrature	4
2.2.1	Informatique	4
2.2.2	Personnel.....	7
2.2.3	Autres thèmes	8
2.3	Cour suprême (juridictions civile et pénale, JCP)	8
2.4	Tribunal administratif (juridiction administrative)	10
2.5	Parquet général (Ministère public)	11
2.6	Durée et calcul de la durée de procédure dans le domaine pénal	12
3.	Propositions de la Commission de justice au Grand Conseil.....	13

1. Avant-propos

En application de l'article 18, alinéa 1, lettre *b* de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)¹, la Direction administrative de la magistrature (*Direction de la magistrature jusqu'au 31.12.2023*) soumet chaque année un rapport d'activité au Grand Conseil. Elle adopte en outre le rapport de gestion des autorités judiciaires et du Ministère public à l'intention du Grand Conseil. 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. En outre, elle rend compte de la haute surveillance qu'elle exerce sur la Justice et ses activités.

Le présent rapport est consacré au rapport d'activité 2023 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne (ci-après « rapport d'activité ») ainsi qu'aux inspections effectuées en 2024 auprès de la Direction administrative de la magistrature, de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général. Quant au rapport de gestion 2023 de la Justice, la CJus l'aborde dans un rapport distinct. Les deux rapports seront examinés par le Grand Conseil à la session d'été 2024.

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

2. Rapport sur le rapport d'activité 2023 des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur les inspections 2024

2.1 Remarques préliminaires

La CJus 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 administrative de la magistrature. Ces visites sont destinées à éclairer le rapport d'activité et à clarifier certaines questions.

La section I s'est rendue à la Cour suprême le 19 mars 2024, la section II au Tribunal administratif le 21 mars 2024, la section III au Parquet général le 18 mars 2024 et enfin, le bureau de la CJus à la Direction administrative de la magistrature le 22 mars 2024. D'autres membres intéressés de la CJus ont accompagné les membres des sections dans ces inspections.

Toutes les visites se sont déroulées dans une bonne atmosphère. Des échanges ouverts et constructifs ont permis de discuter de questions d'actualité et d'obtenir des réponses ainsi que des informations complémentaires sur le rapport d'activité. Les discussions concernant les changements, les défis et les tendances générales ont donné un bon aperçu de la situation actuelle de la Justice bernoise. La commission tient à remercier chacun des quatre groupes de produits de la Justice qui ont 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 CJus sur certains aspects. Les principaux sujets de préoccupation pour la commission sont le grand nombre de projets informatiques et les efforts qu'ils exigent, la charge de travail notamment dans le domaine pénal ainsi que la durée croissante des procédures dans certains sous-domaines.

¹ RSB 161.1

² RSB 151.211

2.2 Direction administrative de la magistrature

Les discussions avec la Direction administrative de la magistrature ont porté sur les thèmes généraux des groupes de produits qui relèvent de sa responsabilité. La CJus s'est informée essentiellement sur l'informatique, les ressources humaines ainsi que sur certains autres sujets. Au cours de la période sous revue, la Direction administrative de la magistrature était à nouveau impliquée dans divers projets, dont deux en particulier ont entraîné un surcroît de travail, à savoir le projet « Avenir Berne Romande » (voir point 2.2.3) et le projet SAPPPI SAP (voir point 2.2.1, let. a).

2.2.1 Informatique

Depuis plusieurs années déjà, le domaine de l'informatique constitue un thème central lors des inspections. En lien avec les divers projets informatiques en cours, la CJus observe depuis longtemps une sollicitation élevée, voire très élevée au sein de la Justice. L'effort nécessaire à la maîtrise et au suivi des projets est important et mobilise de nombreuses ressources. Dans la mesure du possible, l'objectif est de fournir les ressources humaines requises par l'intermédiaire de l'État-major des ressources de la Direction administrative de la magistrature (EMR DM). Il n'est toutefois pas possible de couvrir l'ensemble des besoins par ce biais, notamment en raison de la nécessité d'avoir des retours de la pratique. Cela signifie qu'en plus de leur activité principale, les groupes de produits effectuent des tâches liées aux projets informatiques. Étant donné l'évolution future du numérique, on ne peut probablement pas s'attendre à ce que les choses se détendent dans les années à venir. La CJus en prend acte avec une certaine inquiétude. Elle espère qu'à l'avenir, la Justice sera davantage en mesure de se concentrer sur ses tâches principales (poursuite pénale, jurisprudence).

Lors des inspections, les thèmes suivants ont notamment été abordés :

a. Introduction cantonale PGI SAP – en particulier au Bureau d'encaissement des amendes (BUI)

Une question centrale était à nouveau le système SAP, introduit au début de l'année sous revue sur l'ensemble du canton dans les domaines des finances et du personnel³. Cette introduction a été marquée par des difficultés dans tous les domaines concernés et sur l'ensemble du territoire cantonal. Les conditions se sont avérées particulièrement précaires au BUI⁴. La commission reste préoccupée par la situation, même si celle-ci se présente plus favorablement que par le passé.

Au cours de l'année sous rapport, la CJus a malheureusement dû constater que la collaboration entre les responsables de projet n'était pas optimale, et en particulier que la communication ne répondait pas aux attentes entre le Conseil-exécutif, ou plus précisément la Direction des finances (FIN) compétente, et la Direction administrative de la magistrature. C'est pourquoi la CJus est intervenue à plusieurs reprises par des courriers. Les derniers retours de la part du Conseil-exécutif et de la Direction administrative de la magistrature indiquent heureusement que la collaboration entre les responsables de projet fonctionne mieux à l'heure actuelle et que des échanges réguliers ont désormais lieu.

Sur la base des informations rapportées par différentes parties, la CJus a conclu que les besoins concrets du BUI n'avaient pas été suffisamment investigués en amont de l'introduction de SAP. Les conséquences se font encore nettement sentir aujourd'hui (près d'un an et demi après le lancement) : d'un point de vue technique, le nouveau système est moins performant que le précédent, c'est pourquoi il a fallu augmenter considérablement les effectifs pour améliorer la situation au BUI. Un exemple de ces difficultés est la baisse marquée du nombre de procédures ultérieures (-43 %)⁵. Interrogée à ce sujet, la Direction

³ Le canton de Berne procède à l'introduction en trois étapes d'un système d'un progiciel de gestion intégré (PGI) basé sur le logiciel SAP. La première phase en cours a consisté à remplacer les logiciels FIS (système d'informations financières) et Persiska (système de gestion du personnel) qui avaient été développés par le canton lui-même. La deuxième étape mettra l'accent sur l'amélioration de l'efficacité, et la troisième étape sur des optimisations organisationnelles plus poussées.

⁴ Voir également le rapport de la CJus sur le rapport d'activité 2022 des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur les inspections 2023, point 2.2.1 (ci-après « rapport précédent de la CJus »), disponible dans les documents de la session d'été 2023, point 19 de l'ordre du jour (www.gr.be.ch -> Sessions -> Session d'été 2023 -> Programme de la session et documents)

⁵ Rapport d'activité 2023 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne (ci-après « rapport d'activité »), p. 130

administrative de la magistrature a confirmé que la situation au BUI était déterminante à cet égard. En raison des retards accumulés, il faut s'attendre ultérieurement à une charge de travail supplémentaire, car le nombre de sanctions prononcées sous forme d'amendes l'an dernier n'était pas inférieur à celui d'autres années.

Comme nous l'avons mentionné, la situation semble s'être nettement améliorée grâce aux mesures prises ; mais ce n'est malheureusement pas encore le cas sur le plan technique. Il semble que certaines opérations du BUI ne puissent pas être réalisées avec SAP, d'où la nécessité de chercher des solutions. L'engagement temporaire du personnel supplémentaire a donc dû être prolongé jusqu'à la fin de l'année en cours. À la question de savoir si le SCI (système de contrôle interne) était toujours assuré, la Direction administrative de la magistrature a clairement répondu que c'était le cas.

La CJus est déçue par le résultat de l'introduction de SAP jusqu'à présent et suivra de près l'évolution de la situation. D'autres projets (par ex. « NeVo/Rialto ») ont déjà montré que les exigences pour de tels projets sont élevées. La CJus attend donc des unités responsables qu'elles tirent les leçons des événements passés pour l'avenir.

Relevons que le personnel du BUI a dû fournir un effort supplémentaire important au cours de l'année écoulée pour être en mesure d'accomplir ses tâches conformément à son mandat. Malgré la forte pression subie par les collaboratrices et collaborateurs, il n'y a pas eu de turnover du personnel. La CJus tient à remercier expressément cet engagement exceptionnel.

b. « NeVo/Rialto » : état des travaux en vue de l'introduction au Ministère public

Un point important était une fois de plus le projet « NeVo/Rialto »⁶ de la Police cantonale et du Ministère public, dont la CJus a souhaité connaître l'état d'avancement⁷. Le système de gestion des affaires « Rialto » a été introduit à la Police cantonale fin mars 2022. Actuellement, la partie du système relative au Ministère public est en cours de réalisation. En première étape, une version pilote sous forme de « Minimal Viable Product » (MVP) a été créée. Cette version sert à implémenter dans Rialto l'un des processus de travail les plus simples du Ministère public. Le MVP devrait être mis en service dans les Ministères publics régionaux avant les vacances d'été. Par la suite, une introduction progressive de Rialto est envisagée au Ministère public.

Le Ministère public a relevé que la réalisation de Rialto prendrait encore plus de retard, étant donné que le fournisseur aurait besoin d'un délai supplémentaire. Selon les informations actuellement disponibles, l'introduction de Rialto pourrait se faire en 2026. Le Ministère public a rappelé qu'avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ)⁸, la communication électronique deviendra obligatoire pour les autorités impliquées dans les procédures judiciaires. Il est vrai qu'il y aura encore une période de transition de deux ans une fois que la loi sera entrée en vigueur. Cela donne toutefois au projet NeVo/Rialto une date butoir à partir de laquelle le Ministère public doit disposer d'un système opérationnel. La CJus continuera à suivre l'évolution de ce projet.

c. État actuel et évolution des coûts du projet Justitia 4.0

Depuis un certain temps, la CJus est régulièrement informée par la Justice sur le *projet national Justitia 4.0* (introduction du dossier judiciaire électronique, eDossier)⁹. Lors de l'inspection, la Direction administrative

⁶ Application spécialisée commune à la Police cantonale et au Ministère public visant à éviter les ruptures de support. Le but est de numériser entièrement les processus entre les unités organisationnelles de la Police cantonale et du Ministère public ainsi qu'à l'intérieur de ces unités. Cette application remplace les systèmes actuels de gestion des affaires du Ministère public (Tribuna et Jugis) ainsi que différents systèmes de la Police cantonale. Le pilotage du projet « NeVo/Rialto » relève de la Direction de la sécurité du canton de Berne.

⁷ Voir également les rapports de la CJus des années précédentes

⁸ Communication électronique avec les tribunaux et les autorités (admin.ch)

⁹ Pour des informations plus précises, voir également le site web Justitia 4.0 – Pour une justice numérique sûre (justitia40.ch)

de la magistrature a expliqué que le projet avançait comme prévu et que le coût total n'avait pas changé¹⁰. En avril 2024, une phase pilote de la plateforme a débuté dans le canton de Fribourg.

En ce qui concerne le canton de Berne, la Direction administrative de la magistrature a récemment approuvé le mandat de projet en vue de la réalisation de Justitia 4.0 pour les autorités judiciaires, ce qui permet d'entamer les travaux nécessaires. Il est très important d'instaurer une collaboration étroite entre l'EMR DM et les différents groupes de produits (afin de tenir compte de leurs intérêts professionnels), de respecter le calendrier face aux contraintes temporelles de la LPCJ (voir les explications ci-dessus) et de communiquer de manière transparente sur les objectifs, la manière de procéder ainsi que les changements à venir.

Comme le dossier papier sera remplacé à l'avenir par le dossier judiciaire électronique, il faudra en outre une application spécialisée qui n'existe pas encore en Suisse. À un stade précoce du projet, il a donc été décidé que cette fonctionnalité devait être acquise en commun, si elle n'était pas encore disponible dans les systèmes de gestion des affaires des juridictions. Une revue de ce qui existe en matière d'applications de dossier électronique dans les pays voisins (Allemagne, Italie, France et Autriche) a donc été effectuée. Après des analyses approfondies et des études de faisabilité, le comité de pilotage de Justitia 4.0 a décidé d'adopter la solution autrichienne en l'« helvétisant »¹¹. À partir de 2025, des projets pilotes seront menés dans les cantons de Berne, de Genève et d'Argovie pour cette application de dossier judiciaire.

La CJus prend acte du fait que le projet Justitia 4.0 passe à la vitesse supérieure et se tiendra informée de l'évolution de la situation.

d. État actuel du passage à une nouvelle version de l'application Tribuna

La CJus a sollicité des informations sur *Tribuna* (application spécialisée des tribunaux). Depuis un certain temps, la CJus est consciente que la version actuelle de Tribuna a atteint le stade de « fin de vie » et qu'il s'agit de passer à une nouvelle version¹². La Direction administrative de la magistrature a expliqué que les travaux de projet avaient dû être interrompus pendant une longue période et n'avaient repris qu'au début de cette année. Cette interruption était nécessaire, car le développement de l'application avait pris du retard et le fournisseur voulait se concentrer sur les cantons pilotes. Malheureusement, la nouvelle version n'a toujours pas été mise en service dans ces cantons pilotes. La Direction administrative de la magistrature a néanmoins décidé de relancer le projet, d'une part parce que le standard de développement est désormais plus avancé, et d'autre part parce que le fournisseur a garanti des ressources pour le projet bernois en 2024. En l'état actuel des choses, l'évolution des coûts n'est pas encore connue. La CJus déplore les derniers développements et sera particulièrement attentive à la suite des événements.

e. Introduction de la nouvelle application de casier judiciaire « NewVostra »

Avec l'entrée en vigueur du nouveau droit du casier judiciaire, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a mis en service le système d'information sur le casier judiciaire « Vostra », dont la réalisation incombait simultanément aux cantons. Dans le canton de Berne, les travaux sur ce projet concernent en particulier l'EMR DM ainsi que son service de coordination chargé du casier judiciaire et des profils d'ADN (SERCO), mais aussi le Ministère public et, dans une moindre mesure, la juridiction pénale, a expliqué la Direction administrative de la magistrature. Un groupe de travail a été mis en place par l'EMR DM pour la mise en œuvre. Des coûts indirects (frais de personnel) ont été occasionnés pour le canton. En revanche, l'application Vostra en tant que telle ne coûte rien au canton, puisqu'il s'agit d'une application fédérale.

La Direction administrative de la magistrature indique cependant que, pour le SERCO, le traitement des extraits de casier judiciaire a été plus laborieux dans l'année sous revue. L'année précédente, les bases

¹⁰ Les coûts du projet sont supportés conjointement par la Confédération et les cantons. Pour les cantons, le calcul des coûts est effectué en fonction du nombre de leurs habitantes et habitants.

¹¹ La déclaration correspondante a été signée en avril (voir [Justitia 4.0 | Signature de l'accord sur l'ADJ \(justitia40.ch\)](#)).

¹² Voir également les rapports de la CJus des années précédentes

légales ont été durcies, tant au niveau national que cantonal, en ce qui concerne le contrôle de la réputation du personnel assumant des tâches de prise en charge. Les autorités de surveillance compétentes doivent s'assurer que les personnes assumant des tâches de prise en charge ont une réputation irréprochable, dans le cadre d'un nouvel engagement mais aussi chaque année pour le personnel en poste. Comme les autorités de surveillance n'ont pas d'accès propre au casier judiciaire, elles doivent commander des extraits destinés aux autorités via le SERCO. En amont de l'adaptation légale, il n'a malheureusement pas été tenu compte du fait que cela représentait une énorme charge supplémentaire de travail (par le passé, 800 extraits destinés aux autorités, contre 12 000 à 15 000 par an désormais) et qu'il n'existait pas de solution technique disponible. Un tel outil informatique a donc été élaboré entre-temps.

2.2.2 Personnel

Comme les années précédentes, la commission s'est enquis de *l'évolution des soldes horaires*¹³ ainsi que du *bien-être et de la santé* des collaboratrices et collaborateurs de la Justice. En ce qui concerne les soldes horaires, la situation est globalement bonne, même si les soldes horaires en fin d'année ont tendance à augmenter légèrement. Dans l'ensemble, un constat positif se dégage également en matière de bien-être et de santé du personnel.

Il faut toutefois différencier certains domaines : d'une part, la Cour suprême fait état d'une croissance continue de la *charge de travail, en particulier en juridiction pénale*¹⁴. Le nombre élevé de dossiers pendants entraîne parfois des frustrations et une forte pression sur les collaboratrices et collaborateurs concernés (voir ci-après, point 2.3). La situation est similaire au Ministère public. Le Parquet général déclare à nouveau que la charge de travail au sein du Ministère public reste élevée, voire trop élevée (voir ci-après, point 2.5). Les deux groupes de produits ont déjà annoncé qu'avec le budget 2025, de nouvelles demandes de postes plus ou moins importantes seraient déposées.

Au cours de l'année sous revue, la Justice avait déjà formulé des demandes de postes sur le budget 2024 (23,75 postes à temps plein, dont 11,45 postes à durée indéterminée et 12,3 à durée déterminée)¹⁵. La CJus avait alors proposé au Grand Conseil de *réduire ces demandes de postes* (réduction de 20 % des postes supplémentaires demandés), proposition qui avait été suivie par le Grand Conseil. 4,75 postes à temps plein avaient donc été retranchés. Lors des inspections, la commission s'est enquis de la manière dont cette réduction a été mise en œuvre. Elle a pris acte du fait que, contrairement à l'intervention du vice-président de la commission¹⁶ qui demandait que le Ministère public soit moins touché par la réduction, les nouveaux postes semblent avoir été supprimés dans les mêmes proportions dans tous les groupes de produits.

En vue d'une éventuelle proposition de réduction future, il a été demandé à la CJus lors d'une inspection de préciser quel groupe de produits devrait réduire ses demandes de postes et dans quelle mesure. La CJus relève que dans sa proposition de l'époque, elle a délibérément renoncé à des injonctions plus détaillées (en dehors de l'intervention mentionnée). Elle tenait au contraire à ce que la réduction se fasse selon une vision globale de l'ensemble de la Justice. Dans la perspective des demandes de postes annoncées, elle souhaite réitérer dès à présent cette attente à l'égard de la Direction administrative de la magistrature. Aux yeux de la CJus, cette vision globale n'est pas encore totalement acquise ; elle a ainsi noté avec un certain étonnement que l'approche de planification des postes semble être totalement différente entre les juridictions civile et pénale (ci-après JCP) et le Ministère public. Elle examinera plus en détail les demandes de postes annoncées et leur planification dans un avenir proche.

¹³ À noter 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 indications sur l'évolution des soldes horaires renseignent donc sur la situation des autres collaboratrices et collaborateurs des autorités judiciaires et du Ministère public.

¹⁴ Voir également les rapports des années précédentes

¹⁵ Pour le détail, voir le rapport de la CJus sur le budget 2024 / PIMF 2025-2027 de la Justice, point 4 ; disponible dans les documents de la session d'hiver 2023, point 81 de l'ordre du jour (www.gr.be.ch -> Sessions -> Session d'hiver 2023 -> Programme de la session et documents)

¹⁶ Voir Journal, session d'hiver 2023, intervention de Jakob Schwarz, membre du Grand Conseil, sur le point 81 de l'ordre du jour, point 15 (note 15)

La question des *places d'apprentissage / du manque de personnel qualifié* a été abordée pour tous les groupes de produits. Le contexte étant que la pénurie de personnel qualifié se fait sentir depuis un certain temps, en particulier pour le personnel non juridique (chancellerie). La CJus estime que la formation d'apprenties et d'apprentis présente un grand potentiel pour contrer ce manque de main-d'œuvre qualifiée. Selon la Justice, il y aurait actuellement un total de 32 places d'apprentissage occupées. À l'échelle des groupes de produits, il en existe 19 aux JCP, deux à la juridiction administrative et onze au Ministère public, tandis qu'il n'y en a actuellement aucune à l'EMR DM¹⁷. La CJus a noté positivement la possibilité d'effectuer un stage d'initiation auprès du Ministère public. En ce qui concerne les JCP, qui sont une très grande unité, la CJus a l'impression que toutes les possibilités ne sont pas encore exploitées de manière optimale et que les efforts pour offrir suffisamment de places d'apprentissage varient selon les unités. En tout état de cause, la CJus salue l'intention des JCP d'introduire également des stages d'initiation. La commission souhaite qu'à partir du prochain rapport d'activité, les groupes de produits indiquent le nombre et la nature des places d'apprentissage occupées (globalement et en détail).

2.2.3 Autres thèmes

En dehors des points forts que sont l'informatique et les ressources humaines, la CJus a été informée de l'état actuel du projet « *Avenir Berne romande* », qui concerne également la Justice par le biais de ses agences du tribunal régional ainsi que le Ministère public du Jura bernois-Seeland sis à Moutier¹⁸. La concrétisation du changement de canton de Moutier est actuellement en préparation y compris au niveau de la Justice. Il s'agit notamment d'examiner la nécessité de conclure des conventions administratives pour que le transfert des dossiers et la poursuite des affaires en cours puissent se faire correctement. De plus, diverses questions de droit du personnel se posent par rapport au site provisoire de Bienne, questions qui devraient être clarifiées à un niveau supérieur entre l'EMR DM et l'Office du personnel. À noter que certaines unités de la Justice ont été, ou sont toujours, fortement sollicitées par la collaboration au projet (p. ex. concernant la recherche d'un emplacement pour le site provisoire ou pour l'examen du traitement des cas pendants après un changement de canton). La CJus remercie les collaboratrices et collaborateurs concernés pour leur grand engagement. Elle se réjouit qu'une solution provisoire adéquate ait été trouvée avec l'infrastructure nécessaire.

La Direction administrative de la magistrature a informé la commission au sujet de la *rénovation de la Préfecture de Berne*, entre-temps achevée. Les unités concernées du Tribunal régional de Berne-Mittelland et du Ministère public ont pu réintégrer leurs locaux début 2024. La rénovation et le déménagement se sont bien passés, à l'exception de quelques défauts mineurs qui doivent encore être corrigés, mais qui ne sont pas excessifs au vu du volume des travaux.

2.3 Cour suprême (juridictions civile et pénale, JCP)

Les rapports d'activité et les informations obtenues lors des inspections des années précédentes indiquaient déjà que les *ressources en personnel des JCP* arrivaient à leurs limites. Le même constat se répète pour l'année sous rapport, en particulier en regard de la juridiction pénale. Les principales causes citées sont le grand nombre d'affaires, tant en première instance qu'en appel, les exigences croissantes en matière de jurisprudence et la complexité grandissante des procédures. La Cour suprême a indiqué qu'elle était confrontée à une charge de travail élevée depuis longtemps, et que celle-ci avait encore augmenté au cours de l'année sous revue. Diverses mesures d'allègement ont été prises et la répartition des ressources fait l'objet d'un réexamen continu. Durant l'année considérée, il y avait à la Cour suprême un juge suppléant permanent (à un degré d'occupation de 80 %) ainsi que des greffières et greffiers engagés pour une durée déterminée. Il existe un système d'entraide entre les sections. En première instance, il a été

¹⁷ À moyen terme, l'EMR DM envisage lui aussi de proposer une place d'apprentissage.

¹⁸ Voir le rapport précédent de la CJus, point 2.5 (note 4)

nécessaire de recourir à plusieurs présidentes et présidents de tribunal, greffières et greffiers ainsi que secrétaires de tribunal extraordinaires (6,8 postes à temps plein pour l'année sous revue).

La Cour suprême considère que l'effet des mesures d'allègement est épuisé et annonce que de *nouveaux postes doivent être demandés* dans le cadre du budget. Contrairement à l'année dernière, elle ne fait pas encore de prévisions sur le nombre de postes supplémentaires souhaités, mais fait remarquer que les demandes seraient modestes¹⁹. La CJus a pris note de ces explications.

Le nombre de *dossiers pendants depuis plus de 18 mois*, leur évolution et les raisons des retards ont pu être justifiés de manière plausible. Lors de la visite, la Cour suprême et l'Inspectorat des tribunaux ont expliqué que la proportion des affaires pendantes depuis plus de 18 mois avait augmenté, en particulier concernant les procédures plus complexes. La tendance générale est à l'*augmentation de la durée des procédures* dans certains domaines (en particulier dans le domaine pénal), ce qui n'est pas alarmant dans l'ensemble, mais reste néanmoins un sujet de préoccupation. Cette augmentation s'expliquerait par diverses raisons (p. ex. la surcharge de travail décrite, la complexité croissante des procédures, les adaptations de la législation fédérale et de la pratique du Tribunal fédéral, le comportement des parties au procès, les changements de personnel et donc les périodes de mise au courant ou encore la prise en charge de tâches administratives).

Au *Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte* (TPEA), le nombre des affaires reçues reste bien au-dessus de la moyenne. Selon la Cour suprême, les explications possibles de cette augmentation seraient un sentiment d'insécurité et l'évolution générale de la société ainsi que la pandémie de COVID-19. Une autre raison évoquée par la Cour suprême serait l'application de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de placement à des fins d'assistance. Dans ces affaires, le TPEA doit demander des expertises psychiatriques externes spécialisées²⁰. Cela pourrait conduire à une révision de la LOJM et de la loi d'introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs (LiCPM)²¹. Il s'agit de savoir si la composition appelée à statuer doit continuer à inclure (dans la même mesure) des juges spécialisés ayant une formation psychiatrique, alors qu'une expertise externe doit de toute façon être demandée à une ou un psychiatre.

Selon la commission, les *arrêts du Tribunal fédéral de l'année sous revue concernant des jugements rendus par la Cour suprême ayant fait l'objet d'un recours* se situent dans un cadre normal et montrent que la Cour suprême fournit un travail de très bonne qualité.

Par ailleurs, la Cour suprême relève que la *pénurie de personnel qualifié se fait également sentir au niveau des greffières et greffiers ainsi que des juges*. Il est plus difficile de trouver des personnes pour des *missions de présidente ou président de tribunal extraordinaire* (alors que par le passé, il y avait des listes d'attente pour ce genre de mission). Afin d'améliorer la qualité de ces missions, des *tutrices et tuteurs* sont désormais chargés d'accompagner les présidentes et présidents de tribunal extraordinaires dans leurs missions. Cette possibilité existe également pour les présidentes et présidents de tribunal fraîchement élus. L'objectif est de leur offrir un soutien structuré et une introduction à leurs fonctions tout en préservant leur indépendance en tant que juges. La CJus salue l'introduction de ce système de tutrices et tuteurs.

Lors de l'inspection, la Cour suprême a présenté à la CJus la nouvelle version des *directives relatives à la fonction de juge suppléante ou suppléant à la Cour suprême*, qui régit l'exercice de cette fonction et sa rémunération.

En ce qui concerne l'entrée en vigueur du nouveau *Code de procédure pénale suisse (CPP)*²² au 1^{er} janvier 2024, la Cour suprême a informé que cette révision avait donné lieu à un changement important

¹⁹ Elle a suggéré que des postes temporaires pourraient être transformés en postes permanents et qu'un poste supplémentaire de présidente ou président de tribunal serait demandé pour le Tribunal pénal économique.

²⁰ Voir également les explications à ce sujet dans le rapport d'activité, p. 40

²¹ RSB 271.1

²² RS 312.0

au sein de la Cour suprême. Le règlement de la Cour suprême a été adapté concernant les recours ultérieurs indépendants, et les bases d'une troisième Chambre pénale ont été créées. La circulaire sur l'exécution anticipée des peines et des mesures a également été adaptée (en collaboration avec le Parquet général et la Section de la probation et de l'exécution des sanctions pénales). Toutefois l'impact de la révision du CPP sur la procédure de première instance est minime pour l'instant²³. La CJus continuera à suivre l'évolution de la question.

La Cour suprême avait déjà communiqué, au cours des années précédentes, qu'elle était à *l'étroit dans son bâtiment*, c'est pourquoi la CJus a nouveau abordé la question cette année²⁴. Pour remédier à la situation, la Cour suprême envisage une extension de l'aile ouest du bâtiment. Ce projet permettrait aussi d'améliorer la sécurité, car il est envisagé que cette nouvelle annexe abrite les salles d'audience moyennes et grandes qui seraient ainsi séparées des bureaux. À la demande de la Direction des travaux publics et des transports (DTT), une analyse des besoins et des opérations ainsi qu'une analyse du potentiel ont été élaborées avec un prestataire externe. Le dossier a entre-temps été transmis à l'Office des immeubles et des constructions (OIC). La CJus continuera à se tenir informée, sachant que, selon la Cour suprême, il faut compter avec un horizon d'environ dix ans pour effectuer toutes les autres analyses et évaluations nécessaires.

Dans son rapport d'activité, la Cour suprême mentionne²⁵ que la Journée des juges bernois de l'année dernière était consacrée notamment à la question de l'« *intelligence artificielle (IA) au sein du pouvoir judiciaire* ». Cet événement a permis d'exposer ce qu'est l'intelligence artificielle (IA) et comment elle fonctionne, ainsi que de présenter les avantages et les dangers qui y sont associés dans le cadre du système judiciaire. La CJus salue vivement le fait que les JCP se soient penchées sur le thème de l'IA. Elle observera les développements futurs de l'IA en lien avec l'ensemble du système judiciaire.

2.4 Tribunal administratif (juridiction administrative)

Dans l'ensemble, l'année sous rapport s'est bien déroulée pour le Tribunal administratif. S'agissant des *affaires pendantes depuis plus de 18 mois*, aucune anomalie majeure n'a été constatée, à l'exception de la situation à la Cour de droit administratif. Pour tous les autres cas concernés, leur durée a pu être justifiée de manière plausible face à la commission.

En revanche la *Cour de droit administratif* a connu une *augmentation massive des affaires reçues* en 2020. Le Tribunal administratif déclare que, même si les affaires reçues sont revenues à la normale entre-temps, la masse des procédures pendantes n'a pas encore pu être réduite. Depuis 2020, la durée des procédures à la Cour de droit administratif est également en hausse. Afin de contribuer à normaliser la situation, le domaine de l'aide sociale a été transféré à la Cour des assurances sociales au cours de l'année sous rapport. Le Tribunal administratif se montre confiant dans le fait que cela permettra d'améliorer durablement le tableau.

Le nombre des *requêtes d'assistance judiciaire gratuite* est resté très élevé au cours de l'année sous revue, principalement dans le domaine du droit des assurances sociales. Le Tribunal administratif fait remarquer que le traitement de ces affaires constitue une charge particulièrement élevée en termes de procédure, charge qui n'est cependant pas reflétée séparément dans les statistiques. Il s'avère très difficile, par exemple, d'obtenir les documents corrects de la part des avocates et avocats ou des parties non professionnelles, et le tribunal doit souvent lui-même repérer les écrits pertinents dans un ensemble hétéroclite de pièces déposées.

²³ Ceci en raison des dispositions transitoires du CPP, selon lesquelles une procédure de recours se poursuit selon l'ancien droit si la décision de première instance a été rendue avant le 1^{er} janvier 2024.

²⁴ Voir également le rapport précédent, avant-dernier paragraphe de la section 2.6

²⁵ Rapport d'activité (note 5), p. 45

Pour les trois Cours, l'issue des recours devant le Tribunal fédéral se traduit par un taux réjouissant, ce qui témoigne de la grande qualité des jugements rendus.

Le rapport d'activité indique qu'il y a eu une augmentation des affaires reçues dans les domaines de l'assurance invalidité et de l'assurance maladie ainsi que, de manière plus marquée (de 68 à 113 cas), des prestations complémentaires (PC)²⁶. À propos de la forte augmentation en matière de PC, le Tribunal administratif a expliqué, lors de l'inspection, qu'il pensait ce phénomène lié à la réforme des PC de 2019. Cette révision de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC)²⁷ est entrée en vigueur en 2021. Pour la CJus, c'est là un exemple type de l'impact direct que peuvent avoir les révisions de loi sur la charge de travail qui incombe aux tribunaux.

Concernant la question des installations de téléphonie mobile 5G, le Tribunal administratif est fortement sollicité. Il affirme avoir déjà statué sur un grand nombre d'affaires, mais que d'autres procédures sont encore en cours.

2.5 Parquet général (Ministère public)

La charge de travail générale au sein du Ministère public est toujours (trop) élevée²⁸. En dehors de l'évolution de la société et des adaptations législatives fédérales (en particulier de la révision du CPP), la complexité des procédures ne cesse d'augmenter, avec des conséquences importantes pour la charge de travail.

Depuis le début de l'année sous revue, une « équipe d'appoint » exerce au sein du Ministère public à titre de mesure d'urgence. Celle-ci devrait être en mesure de réduire d'environ 600 les affaires pendantes, et permettre de respecter la charge moyenne de 60 à 65 enquêtes par procureure et par procureur dans toutes les régions²⁹. Le recours à cette équipe d'appoint résulte de l'augmentation constante des affaires depuis 2011. Chaque année, une partie de ces dossiers n'avait pas pu être traitée faute de ressources en personnel. La nécessité de faire appel à une équipe d'appoint témoigne également d'une situation de sous-effectif. Le Parquet général se montre toutefois confiant quant à la possibilité de résorber le surplus d'affaires à l'aide de ce personnel engagé à durée déterminée. Il relève cependant qu'il faut distinguer cette situation préexistante de la nouvelle augmentation du nombre d'affaires actuellement observée, et que sans personnel supplémentaire, un excédent de cas similaire est appelé à se reproduire dans quelques années. Parallèlement à la liquidation des dossiers en souffrance par l'équipe d'appoint, le personnel régulier verrait ainsi ses affaires pendantes augmenter, car la dotation en personnel ne correspondrait pas à la charge de travail.

En raison de la situation de surcharge persistante, il a été décidé de procéder à une analyse interne de la dotation en personnel. Cette analyse a permis d'identifier les domaines nécessitant un renforcement des effectifs. Sur la base des résultats obtenus, il est prévu de demander de nouveaux postes en trois étapes (probablement 33 nouveaux postes à temps plein au total, dont environ 15 postes en 2025, 13 postes en 2026 et 5 postes en 2027), afin d'obtenir une dotation adaptée à la mission. Questionné sur l'éventualité que les postes demandés ne soient pas accordés, le Parquet général a évoqué un plan de renonciation possible : il n'y aurait guère de marge de manœuvre, car sans ces postes supplémentaires, la durée des procédures augmenterait (ce qui risquerait d'enfreindre le principe de célérité et finalement d'entraîner une réduction des peines prononcées). Une possibilité d'économie consisterait à créer des domaines de spécialisation au sein du Ministère public et donc à examiner certains aspects de manière moins approfondie ou plus superficielle. La conséquence de cela serait probablement un déplacement de la criminalité d'un domaine à l'autre. Il serait également possible de faire des économies en appliquant le

²⁶ Rapport d'activité (note 5), p. 81

²⁷ RS 831.30

²⁸ Voir également les rapports de la CJus et les rapports d'activité de la Justice des années précédentes ainsi que le rapport d'activité actuel, en particulier p. 119

²⁹ Voir également les explications à ce sujet dans le rapport d'activité, pp. 116 et 119 L'équipe d'appoint est déployée dans les régions Jura bernois-Seeland, Emmental-Haute-Argovie et Oberland.

principe d'opportunité (dans les cas où plusieurs infractions ont été commises, n'examiner que certains éléments de soupçon et en laisser d'autres de côté). Pareille pratique serait toutefois contraire au droit en vigueur et aurait pour conséquence qu'une personne ne serait peut-être condamnée que pour une infraction qu'elle aurait commise et pas pour une autre. Une autre possibilité consisterait à supprimer les formations continues, mais le Ministère public risquerait alors de ne plus pouvoir maintenir ses connaissances à jour.

Ces prochaines années, diverses personnes occupant des fonctions de direction au sein du Ministère public partiront à la retraite. C'est pourquoi le Parquet général a lancé, dès l'année précédente, le projet « *Planification des cadres* »³⁰. L'objectif du projet est de limiter autant que possible la perte de savoir-faire. Il ressort du lancement du projet qu'il y aurait actuellement plusieurs personnes intéressées par la fonction de procureure en cheffe (suppléante) ou procureur en chef (suppléant). Des discussions sont en cours dans le but d'avoir, le moment venu, un pool potentiel de candidates et candidats à la succession des personnes en poste. La CJus considère cette promotion ciblée de la relève comme une action prévoyante et très positive.

Le Parquet général a indiqué que dans le domaine de la *cybercriminalité*, le nombre d'affaires avait tendance à augmenter. La collaboration avec la police cantonale se passe bien et la coordination est plus ou moins garantie³¹; le travail en réseau avec les procureures et procureurs spécialistes de la cybercriminalité dans d'autres cantons et auprès de la Confédération fonctionne de mieux en mieux. Au cours de l'année sous revue, le domaine responsable de la cybercriminalité a été réorganisé pour des raisons d'efficacité, ce qui s'est traduit par la division des tâches en deux blocs (tâches de routine dans les affaires courantes et affaires plus complexes). Par ailleurs, on constate que de nombreux cas de cybercriminalité doivent être suspendus en raison de l'absence d'indices utiles pour identifier les auteurs. C'est en coopérant que l'on peut obtenir des succès majeurs

En ce qui concerne les *procédures en attribution de for*³², le Parquet général a expliqué, d'une part, qu'elles sont en augmentation car de manière générale, les milieux criminels deviennent plus complexes et plus agiles. D'autre part, la charge de travail est similaire dans les autres cantons, raison pour laquelle ceux-ci ne sont pas particulièrement enclins à reprendre des procédures supplémentaires. Depuis 2011, le nombre de procédures en attribution de for a considérablement augmenté (passant de 1500 à 3500). C'est pourquoi la Conférence suisse des Ministères publics (CMP) formule des recommandations pour tenter de résoudre ces affaires de manière efficace et si possible sans litige. Il faudrait réfléchir à la possibilité de modifier les bases légales correspondantes au niveau fédéral.

2.6 Durée et calcul de la durée de procédure dans le domaine pénal

La *tendance à l'augmentation de la durée des procédures et du nombre d'affaires pendantes* se manifeste en particulier dans le domaine pénal. La CJus estime important que les procédures soient achevées dans un délai raisonnable. Un contrôle interne efficace au sein des tribunaux et du Ministère public lui semble donc essentiel. Elle se félicite par exemple de l'obligation pour le Ministère public de planifier les affaires qui sont pendantes depuis plus d'un an ou depuis plus de quatre ans. Dans le cadre de cette obligation de planification, des objectifs annuels sont fixés avec les collaboratrices et collaborateurs. Si nécessaire, le rythme d'encadrement des cas « problématiques » est intensifié et, en dernier recours, il est possible de transférer des affaires à d'autres personnes.

Lors des inspections, la CJus a souhaité savoir pourquoi il n'y avait pas de *calcul consolidé de la durée des procédures entre le Ministère public et la Justice pénale* : le temps écoulé entre le dépôt d'une plainte et la

³⁰ Voir également le rapport précédent de la CJus, point 2.8, dernier paragraphe (note 4)

³¹ Voir également le rapport précédent de la CJus, point 2.8, deuxième paragraphe (note 4)

³² Dans la procédure visant à déterminer le for, la compétence à raison du lieu des autorités pénales est déterminée aussi bien au niveau intercantonal qu'à l'intérieur du canton. Elle est réglementée dans le Code de procédure pénale (CPP) (note 22)

fin de la procédure de première et/ou de deuxième instance n'est pas indiqué de manière globale. Les réactions à cette question ont été plutôt sceptiques et réservées. Le souci d'une plus grande transparence a certes été accueilli avec compréhension. Les interlocutrices et interlocuteurs rencontrés estiment toutefois qu'en additionnant la durée totale de procédure, on risque de faire croire à l'externe que les différents domaines de responsabilité constituent une seule et même tâche. Alors qu'en réalité, la responsabilité change en fonction de l'étape de procédure (procédure sous l'égide du Ministère public jusqu'à la fin de l'instruction pénale, puis sous l'égide des tribunaux après la mise en accusation). La question a également été soulevée de savoir quel devait être le message d'une statistique commune, étant donné que le contexte varie selon la procédure. Les raisons de la durée d'une procédure seraient donc variables, même en cas d'infraction à l'origine identique. Si la CJus peut entendre ces préoccupations, elle estime néanmoins qu'une plus grande transparence serait souhaitable pour le public en ce qui concerne le calcul de la durée de procédure dans le domaine pénal.

3. Propositions de la Commission de justice au Grand Conseil

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 2023 des autorités judiciaires et du Ministère public
- du présent rapport de la CJus

17 mai 2024

Au nom de la CJus,

la présidente
Manuela Kocher Hirt

la secrétaire
Hannah Kauz