

Commission de justice

Justizkommission



**Rapport de la Commission de justice
sur le budget 2016 et le plan intégré « mission-
financement » 2017-2019**

1. Remarque préliminaire

Le budget 2016 et le plan intégré « mission-financement » 2017-2019 de la Justice (ci-après: BU 2016 / PIMF 2017-2019 de la Justice) sont globalement très équilibrés, si l'on excepte les postes supplémentaires dont le Ministère public a besoin. La Commission de justice peut par conséquent certifier d'emblée aux autorités judiciaires et au Ministère public que le budget est une fois encore réaliste. La Commission de justice salue également la continuité qui se profile pour les années à venir.

L'adoption du BU 2016 / PIMF 2017-2019 de la Justice devrait mettre fin à la charge exceptionnellement élevée qui pèse sur le personnel du Ministère public. Comme cette forte charge se dessinait déjà juste après le changement de système opéré lors de la réforme judiciaire II, la Commission de justice a rapidement décidé de faire analyser la dotation en personnel de la Justice par des externes avant même l'évaluation générale de la réforme judiciaire. L'évaluation de la dotation en personnel des autorités judiciaires du canton de Berne (ci-après : évaluation de la dotation en personnel) s'est conclue au printemps 2015¹. Elle confirme l'importante charge de travail du Ministère public et la nécessité d'agir rapidement pour remédier à cette situation.

Les autres conclusions de l'évaluation de la dotation en personnel n'ont rien de très surprenant compte tenu de la bonne collaboration entre la Commission de justice et la Direction de la magistrature. Elles témoignent plutôt de la valeur des contacts permanents entre la Commission de justice et la Direction de la magistrature. C'est la raison pour laquelle la Commission de justice ne fera pas de plus amples commentaires dans le présent rapport. Toutes les conclusions et les recommandations de l'évaluation de la dotation en personnel seront intégrées à l'évaluation générale de la réforme judiciaire qui aura lieu sous peu.

2. Méthode de travail de la Commission de justice

La Commission de justice exerce la haute surveillance sur le budget de la Justice (art. 38, al. 2 du règlement du Grand Conseil, RGC²). La haute surveillance sur les finances du canton de Berne reste en revanche de la compétence de la Commission des finances (art. 36, al. 2 RGC). Selon l'article 36, alinéa 5 RGC, cette dernière coordonne avec la Commission de justice le traitement, le compte rendu et les propositions concernant le budget, le plan intégré « mission-financement », les crédits supplémentaires, le rapport de gestion et les autres affaires financières des autorités judiciaires et du Ministère public du point de vue du calendrier et sur le fond.

Pour mener l'examen préliminaire, la Commission de justice s'est servie des documents relatifs au budget 2016 et au plan intégré « mission-financement » (PIMF) 2017-2019 des autorités judiciaires et du Ministère public (variante de planification 3) ainsi que du rapport du Conseil-exécutif. La majeure partie du travail a été effectuée par le bureau de la Commission de justice. Les membres du bureau sont les suivants : Monika Gygax-Böninger (présidente), Hubert Klopfenstein (vice-président), Manfred Bühler, Thomas Fuchs et Margrit Junker Burkhard.

Lors de la séance du 18 mai 2015, la Direction de la magistrature a fait le point sur le BU 2016 / PIMF 2017-2019 avec le bureau de la Commission de justice. La Direction de la magistrature a

¹ Cf. Rapport final de l'évaluation de la dotation en personnel des autorités judiciaires du canton de Berne du 18 mars 2015, de Interface Politikstudien Luzern et Aregger Consulting, téléchargeable sur le site internet du Grand Conseil à l'adresse suivante : http://www.gr.be.ch/gr/de/index/gr/gr/downloads_publicationen.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2015/05/2015-05-12-schlussbericht-justizbehoerde.pdf (en allemand, avec résumé en français)

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

été inspectée le 24 août 2015. Cette inspection de surveillance financière s'est déroulée dans un esprit constructif. La Direction de la magistrature a pris position sur le présent rapport le 22 septembre 2015. Le rapport a été adopté en séance plénière de la commission le 21 octobre 2015.

3. Budget 2016 et plan intégré « mission-financement » de la Justice: l'essentiel en bref

Dans l'exercice de la haute surveillance sur le budget de la Justice, la Commission de justice n'examine pas en détail le budget et le plan intégré « mission-financement », mais se concentre sur certains points dont l'importance est liée à leur portée financière ou à leur pertinence politique. C'est pourquoi elle ne juge pas utile de présenter les chiffres en détail dans son rapport. Les synopsis et les détails figurent dans le budget 2016 et le PIMF 2017-2019 de la Justice.

3.1 Evolution du compte de fonctionnement

	Budget 2015	Budget 2016	Ecart	
	CHF	CHF	CHF	%
Charges	232 936 082.49	215 042 256.18	-17 893 826.31	-7.7
Revenus	88 046 660.00	96 082 320.00	8 035 660.00	9.1
Solde	144 889 422.49	118 959 936.18	-25 929 486.31	-17.9

Le budget 2016 du compte du fonctionnement clôture avec un solde de 118,9 millions de francs, ce qui représente une amélioration de 25,9 millions de francs par rapport à l'année précédente. Cette amélioration du solde est principalement due au fait que l'Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (OPLE), rattaché à la Direction de la police et des affaires militaires (POM), ne facture plus les coûts de la détention provisoire au Ministère public. Il s'agit là d'une différence de 17,8 millions de francs. La planification actuelle repose sur une estimation réaliste inspirée des résultats passés, sans création de réserves. Cette réévaluation contribue à une nouvelle amélioration du solde d'un montant de 13,4 millions de francs. La tendance défavorable du côté des amortissements se poursuit et des surcoûts avoisinant les 3,2 millions de francs sont à prévoir. Les mesures salariales décidées de manière centralisée expliquent une hausse des coûts de 1,4 million de francs. L'augmentation de l'état des postes au Ministère public se traduit par 2,15 million de francs de surcoûts, que permettront de compenser, aux dires de la Justice, les revenus en plus tirés des procédures supplémentaires liquidées.

3.2 Compte des investissements

	Budget 2015	Budget 2016	Ecart	
	CHF	CHF	CHF	%
Total des investissements	1 010 000.0	1 100 000.00	90 000.00	8.9
Investissements propres	1 010 000.0	1 100 000.00	90 000.00	8.9

Les besoins moyens en investissements sont stables. Aucun gros nouveau projet d'investissement ne se dessine actuellement à l'horizon. L'accent est mis sur l'exploitation et l'amélioration des installations et des applications informatiques existantes, sur la mise à jour scientifique et technique nécessaire et sur l'entretien général.

4. Priorités de la Commission de justice

4.1 Création de postes au Ministère public

Ayant pris connaissance des conclusions de l'évaluation de la dotation en personnel, la Commission de justice a reconnu que le **Ministère public avait besoin de postes** dès le printemps 2015. Elle a immédiatement annoncé qu'elle soutiendrait la Direction de la magistrature pour créer les 9,55 postes recommandés dans l'évaluation de la dotation en personnel³.

Le BU 2016 / PIMF 2017-2019 de la Justice prévoit la **création de 15,3 postes au Ministère public**. La Justice va ainsi plus loin que les 9,55 postes supplémentaires recommandés dans l'évaluation de la dotation en personnel, raison pour laquelle la Commission de justice a accordé un soin particulier à justifier ces 5,75 postes en plus :

Selon l'évaluation de la dotation en personnel, comparée à d'autres services cantonaux, le Ministère public aurait besoin au maximum de 38 postes supplémentaires. Le rapport propose donc la création immédiate de 9,55 postes (recommandation 11). Les besoins restants seraient compensés par des redistributions internes, un accroissement de l'efficacité et une réduction ciblée des prestations, en particulier dans les ordonnances pénales. Si la Direction de la magistrature est en principe d'accord avec ces nouvelles mesures d'allègement, elle reproche à l'évaluation de la dotation en personnel de ne pas indiquer comment faire pour compenser les besoins restants par des redistributions internes ou des gains d'efficacité. Elle ne voit pas comment soulager le Ministère public, submergé de dossiers, de manière satisfaisante. La Commission de justice partage cet avis tout en attendant de la Direction de la magistrature qu'elle continue d'étudier où redistribuer les ressources humaines et comment améliorer l'efficacité. Concernant la réduction des prestations dans les ordonnances pénales, la Direction de la magistrature signale que compte tenu de la jurisprudence fédérale, le Ministère public ne peut pas réduire davantage ses prestations dans ce domaine. La Commission de justice estime qu'il n'est par conséquent pas acceptable de sabrer encore des prestations. La Direction de la magistrature considère que les 15,3 postes supplémentaires sont un bon compromis : ils permettront de normaliser la situation et suffiront à apaiser la situation si la charge de travail reste identique.

³ Cf. communiqué de presse de la Commission de justice du 12 mai 2015, téléchargeable à l'adresse : http://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.meldungNeu.html/portal/fr/meldungen/mm/2015/05/20150511_1545_hohe_belastung_derbernischenjustiz

Selon le BU 2016 / PIMF 2017-2019 de la Justice, les surcoûts causés par l'augmentation de l'état des postes du Ministère public peuvent être compensés par les revenus en plus tirés des procédures supplémentaires liquidées. Selon la Commission de justice, ce point de vue, un peu trop optimiste, va cependant dans la bonne direction. A propos de la création de postes, la Commission de justice s'est par ailleurs demandé si le Ministère public ne pourrait pas être confronté à un *manque de place*. D'après la Direction de la magistrature toutefois, il n'y aura pas besoin de locaux supplémentaires.

En conclusion, l'augmentation de l'état des postes du Ministère public soulève une question fondamentale : cette mesure n'est-elle pas en contradiction avec le *gel des recrutements en vigueur dans l'ensemble de l'administration cantonale* ? Le Conseil-exécutif a lui aussi relevé cette possible contradiction dans sa prise de position sur l'évaluation de la dotation en personnel (par rapport à des situations comparables dans d'autres domaines de l'administration cantonale). La Commission de justice parvient toutefois à la même conclusion que la Direction de la magistrature et indique qu'il faut considérer l'augmentation de l'état des postes du Ministère public à la lumière de la réforme judiciaire II. A l'époque, on avait abandonné le système de juges d'instruction alors en vigueur pour passer à l'actuel système du Ministère public. Comme le canton de Berne n'avait aucune donnée de référence sur le nouveau système, les besoins en personnel du Ministère public ont été mal évalués, d'où les problèmes de sous-effectifs que l'on connaît. Il faut donc considérer cette augmentation de l'état des postes plutôt comme un moyen de corriger l'estimation peu fiable qui avait été faite au moment du changement de système. Le Ministère public a par ailleurs expliqué de manière tout à fait convaincante que seule une augmentation de l'état des postes lui permettrait de mener à bien son mandat légal. Sans quoi certaines affaires criminelles pourraient rester sans suite, en dépit des indications de la police (criminalité économique ou liée à la drogue ou cas de violences domestiques p. ex.). Ce qui est très préoccupant dans un Etat de droit. Sans compter que les cas traités font augmenter les revenus du canton puisque les peines pécuniaires, les amendes et les émoluments rapportent de l'argent.

Pour les raisons présentées ci-dessus, la Commission de justice soutient la création de 15,3 postes à l'unanimité.

4.2 Autre thèmes

L'évolution qui suivra le domaine de **l'informatique** reste imprévisible, et ce en raison de facteurs externes sur lesquels la Justice n'a que peu de prise. L'évolution des coûts lui paraissant difficile à évaluer, la Commission de justice souhaite que ce domaine continue d'être suivi de près.

La Direction de la magistrature a indiqué que les demandes **d'assistance judiciaire** avaient augmenté de dix pour cent depuis 2012 et que cette augmentation devrait se poursuivre. L'assistance judiciaire étant largement réglée au niveau fédéral, il est cependant difficile de l'influencer au niveau cantonal. Dans la mesure du possible, au sein de la Justice bernoise, les tarifs et les factures sont soumis à un contrôle sévère et revus à la baisse le cas échéant.

5. Propositions

La Commission de justice formule les propositions suivantes à l'adresse du Grand Conseil :

- approbation du budget 2016 de la Justice ;
- approbation du plan intégré « mission-financement » 2017-2019 de la Justice.

Berne, le 21 octobre 2015

Au nom de la Commission de justice

La présidente :

Monika Gygax-Böninger