

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/gr



**Rapport de la Commission de justice
sur le budget 2018 et
le plan intégré mission-financement
2019 - 2021 des autorités judiciaires et
du Ministère public**

Table des matières

1	Remarques liminaires	3
2	Méthode de travail de la Commission de justice	3
3	Budget 2018 et plan intégré mission-financement 2019 - 2021 de la Justice : l'essentiel en bref.....	4
3.1	Compte de résultats.....	4
3.2	Compte des investissements	4
3.3	Evolution du nombre de postes à plein temps	5
4	Priorités de la Commission de justice	5
4.1	Programme d'allègement 2018.....	5
4.2	Répercussions de la législation fédérale.....	6
4.3	Projet NeVo – informatique.....	6
4.4	Fin de la recherche de sites pour la Justice	6
4.5	Création de postes au Ministère public ; changement à la tête du Parquet général	6
5	Propositions	7

1 Remarques liminaires

Le budget 2018 et le plan intégré mission-financement 2019-2021 de la Justice (ci-après : BU 2018 / PIMF 2019-2021 de la Justice) sont présentés pour la première fois selon le MCH2. Les chiffres font état d'une situation stable. La Justice a contribué au programme d'allègement 2018, même si c'est dans une mesure moindre qu'attendu par le Conseil-exécutif, une situation qu'elle a pu motiver à la Commission de justice (CJus) de manière probante. L'informatique restera par ailleurs un sujet de préoccupation pour la Justice. Parmi les questions en suspens figurent les conséquences de l'application de l'initiative sur le renvoi des étrangers criminels, les coûts de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication ainsi que les nouveautés dans le domaine du droit régissant les contributions d'entretien et du droit sur le partage de la prévoyance professionnelle.

La Commission de justice remercie les autorités judiciaires et le Ministère public pour leur collaboration ouverte et transparente.

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, RGC¹). 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 appuyée sur des documents relatifs au BU 2018 / PIMF 2019-2021 des autorités judiciaires et du Ministère public (variante de planification 3) et des explications fournies oralement ainsi que sur le 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 Klopfsenstein (vice-président), Alfred Bärtschi, Thomas Fuchs et Margrit Junker Burkhard.

Lors de la séance du 22 mai 2017, la Direction de la magistrature a fait le point sur le BU 2018 / PIMF 2019-2021. La Direction de la magistrature a été inspectée le 21 août 2017. 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 20 septembre 2017, le Conseil-exécutif le 20 octobre 2017. Le rapport a été adopté en séance plénière de la commission le 18 octobre 2017.

¹ Règlement du Grand Conseil (RGC) du 4 juin 2013 ; RSB 151.211.

3 Budget 2018 et plan intégré mission-financement 2019 - 2021 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 synopses et les détails figurent dans le budget 2018 et le PIMF 2019-2021 de la Justice.

3.1 Compte de résultats

	Compte 2016	Budget 2017	Budget 2018	2019	2020	PIMF 2021
Compte de résultats						
Charges	-209 790 385	-214 127 283	-219 958 277	-222 111 515	-224 377 180	-226 448 085
Ecart		-2.1%	-2.7%	-1.0%	-1.0%	-0.9%
Revenus	101 847 558	98 585 520	100 747 858	101 671 858	102 684 043	103 462 739
Ecart		-3.2%	2.2%	0.9%	1.0%	0.8%
Solde	-107 942 827	-115 541 763	-119 210 419	-120 439 657	-121 693 137	-122 985 346
Ecart		-7.0%	-3.2%	-1.0%	-1.0%	-1.1%

Le compte de résultats du budget 2018 clôture avec un solde de 119,2 millions de francs, ce qui représente une péjoration de 11,3 millions par rapport à l'exercice précédent. Les charges de biens, services et marchandises, amortissements compris, sont en hausse de 2,5 millions de francs. En comparaison du budget de l'année précédente, le solde diminue de 3,6 millions de francs ; les charges de personnel et les charges de biens, services et marchandises augmentent, elles, de 5,8 millions de francs dans l'ensemble. Cette hausse des coûts est due à des conditions générales changées et aux exigences supplémentaires dans le domaine des TIC. En revanche, les revenus devraient progresser de 2,2 millions de francs. A noter que le budget 2018 tient compte des coupes budgétaires prévues par le programme d'allègement 2018.

3.2 Compte des investissements

	Compte 2016	Budget 2017	Budget 2018	2019	2020	PIMF 2021
Compte des investissements						
Dépenses	-334 259	-1 000 000	-2 500 000	-500 000	-500 000	-500 000
Ecart		-199.2%	-150.0%	80.0%	0.0%	0.0%
Recettes	18 000	0	0	0	0	0
Ecart		-100.0%				
Solde	-316 259	-1 000 000	-2 500 000	-500 000	-500 000	-500 000
Ecart		-216.2%	-150.0%	80.0%	0.0%	0.0%

En comparaison du budget de l'année précédente, le compte des investissements du budget 2018 passe de 1 million de francs à 2,5 millions de francs. Cette augmentation est due au projet « Nouveau système de gestion des dossiers » (NeVo) du Ministère public.

3.3 Evolution du nombre de postes à plein temps

Etat actuel				Etat cible	
2013	2014	2015	2016	2017	2018
687.1	689.2	715.2	746.5	717.8	716.8

Il est prévu de créer neuf postes à durée déterminée et deux postes à durée indéterminée pour pouvoir gérer les éventuels besoins supplémentaires (TIC y c. projet NeVo, initiative sur le renvoi des étrangers criminels, droit régissant les contributions d'entretien et droit sur le partage de la prévoyance professionnelle). Les engagements en lien avec l'initiative sur le renvoi des étrangers criminels et avec le droit régissant les contributions d'entretien et le droit sur le partage de la prévoyance professionnelle ne se concrétiseront qu'en cas de besoin.

Comme la Commission de justice ne comprenait pas les variations de chiffres de l'état actuel sans autre forme d'explication, elle s'est renseignée auprès de la Direction de la magistrature et a obtenu la réponse suivante : l'état actuel fait état de la situation au 31 décembre de l'année concernée et ne représente pas une valeur moyenne annuelle. L'état actuel correspond aux postes occupés au 31 décembre. Si l'on prend, par exemple, les chiffres de 2016, 30 postes sur les 764.5 postes sont à durée déterminée (doubles occupations, par exemple pour pallier des congés de maternité ou des absences de longue durée pour cause de maladie).

4 Priorités de la Commission de justice

4.1 Programme d'allégement 2018

La Justice a contribué au programme d'allégement 2018, même si c'est dans une mesure moindre qu'attendu par le Conseil-exécutif. Il y aura des coupes dans les charges de biens, services et marchandises, et ponctuellement dans d'autres domaines². D'après la Direction de la magistrature, il n'existe aucune autre possibilité d'économie qui ne se traduirait pas par des suppressions de postes. De plus, toute suppression de poste empêcherait la Justice d'accomplir les tâches publiques qui lui incombent. Des travaux indispensables ne pourraient plus être réalisés dans les délais, les procédures seraient rallongées voire carrément impossibles à mener. Toute réduction du personnel entraînerait une baisse des recettes pour la Justice (et pour le canton). Enfin, une telle réduction s'inscrirait en faux avec les récentes créations de postes décidées par le Grand Conseil. La Direction de la magistrature a par ailleurs attiré l'attention sur le fait que la Justice affiche une grande stabilité depuis la réorganisation de l'administration de la justice, qu'elle évolue depuis des années dans un cadre financier peu ou prou inchangé et qu'elle est peu coûteuse en comparaison intercantonale. Ce dernier point est confirmé par l'évaluation comparative³ commandée par la Direction des finances du canton de Berne. D'autres économies se traduiraient inévitablement par des crédits supplémentaires, ce que la Justice souhaite éviter dans toute la mesure du possible. Cette année, elle a déjà procédé à des calculs serrés et ne peut pas totalement exclure l'éventualité de crédits supplémentaires. Viennent s'y ajouter de nouvelles tâches induites par la législation fédérale et sur lesquelles la Justice n'exerce qu'une influence très limitée (mise en œuvre de l'initiative sur le renvoi des étrangers criminels, coûts de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, nouveau droit régissant les contributions d'entretien et nouveau droit sur le partage de la prévoyance professionnelle ; cf. à ce propos les explications fournies ci-après).

² Cf. aussi à ce sujet les explications fournies dans le rapport relatif au programme d'allégement 2018 à l'intention du Grand Conseil du 28 juin 2017, p. 124 s.

³ Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Bern, Studie von BAK BASEL Economics AG im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern vom 31. März 2017 (disponible uniquement en allemand).

La Commission de la justice comprend ces arguments et souhaiterait, outre l'évaluation comparative mentionnée, attirer l'attention sur les deux évaluations dont la Justice a fait l'objet récemment, contrairement aux autres Directions ces dernières années. C'est précisément sur la base des résultats de ces évaluations qu'elle ne voit actuellement plus d'autre potentiel d'économie ; cela étant, elle remercie la Justice d'avoir étudié toutes les pistes d'économie possibles.

4.2 Répercussions de la législation fédérale

Lors de la visite de surveillance financière, la Direction de la magistrature a informé la Commission de justice qu'au vu de l'évolution de la législation fédérale, la Justice devrait s'acquitter de diverses nouvelles tâches dont les coûts financiers ne pouvaient pas encore être évalués de manière définitive. Il s'agit des coûts de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, notamment des coûts de la surveillance téléphonique. Ces coûts augmenteront très fortement si la Confédération campe sur ses positions malgré l'opposition massive des cantons. Une autre inconnue est l'incidence financière de la mise en œuvre de l'initiative sur le renvoi des étrangers criminels et des nouveautés dans le domaine du droit régissant les contributions d'entretien et du droit sur le partage de la prévoyance professionnelle. Dans les deux cas, la Direction de la magistrature table sur une hausse des cas et, partant, sur une augmentation du nombre de procédures. Vu le manque de données empiriques, il est toutefois difficile d'en estimer l'ampleur effective. Comme évoqué dans le BU 2018 / PIMF 2019-2021, les postes à durée déterminée et indéterminée prévus à titre préventif ne seront occupés qu'en cas de besoin.

4.3 Projet NeVo – informatique

En comparaison du budget de l'année précédente, le compte des investissements du budget 2017 fait état d'une augmentation des coûts de 150%. Cette hausse est due au projet NeVo, mené conjointement par le Ministère public et la Police cantonale et destiné à remplacer le système de gestion des affaires TRIBUNA utilisé par le Ministère public. Ce projet est en cours et selon le calendrier actuel, NeVo devrait être opérationnel durant le premier semestre 2019.

Pour la Justice, l'informatique (TIC y c. projet NeVo) reste une inconnue financière. Cette situation s'explique entre autres par le fait que la dotation en personnel dans le domaine informatique est calculée de manière très serrée et qu'il y a déjà eu plusieurs absences pour cause de maladie. La Commission de justice n'a aucune remarque particulière à formuler pour cette année, si ce n'est qu'il convient de suivre l'évolution de la situation en la matière.

4.4 Fin de la recherche de sites pour la Justice

Lors de la session de septembre 2017, le Grand Conseil a approuvé à l'unanimité le crédit d'engagement relatif à la concentration des sites de la Justice⁴. Les unités d'organisation de la Justice (Direction de la magistrature et son état-major des ressources, Parquet général et Commission des recours en matière fiscale) actuellement réparties sur six sites seront concentrées sur le nouveau site au Nordring 8 à Berne en automne 2018. La Commission de justice est heureuse de voir la longue recherche de sites pour la Justice s'achever avec succès et remercie ici toutes les personnes ayant contribué à cette solution.

4.5 Création de postes au Ministère public ; changement à la tête du Parquet général

Lors de la session de novembre 2015, dans le cadre des débats sur le BU 2016 / PIMF 2018-2019, le Grand Conseil a autorisé la création de 15,3 postes au Ministère public. Cette décision faisait suite aux résultats de l'évaluation de la dotation en personnel des autorités judiciaires du

⁴ Cf. point 28 à l'ordre du jour de la session de septembre 2017: Berne, Nordring 8: location pour le regroupement des sites de la justice; Crédit d'engagement pour le loyer et les charges, les aménagements spécifiques au locataire et l'équipement

canton de Berne demandée par la Commission de justice⁵ et visait à mettre un terme à l'extraordinaire surcharge de travail du personnel du Ministère public. Les postes sont désormais tous occupés ; la Commission de justice évaluera les conséquences de cette augmentation des effectifs dans le cadre de l'examen du rapport d'activités et du rapport de gestion 2017.

Le nouveau procureur général, Monsieur Michel-André Fels, est entré en fonction début 2017. La Commission de justice estime que la transmission de poste et des dossiers s'est très bien déroulée ; elle tire un bilan positif des premiers mois de la nouvelle direction du Parquet général.

5 Propositions

La Commission de justice, en sa qualité de commission consultative et en application de l'article 76, lettre *b* et de l'article 75 ConstC⁶, formule les propositions suivantes à l'adresse du Grand Conseil :

- approbation du budget 2018 de la Justice ;
- approbation du plan intégré mission-financement 2019-2021 de la Justice.

Berne, le 18 octobre 2017

Au nom de la Commission de justice

La présidente :
Monika Gygax-Böninger

La secrétaire :
Hannah Kauz

⁵ Disponible en ligne : www.gr.be.ch → Grand Conseil → Publications → Evaluation de la dotation en personnel des autorités judiciaires du canton de Berne

⁶ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1)