



Rapport de la Commission de justice au Grand Conseil

**sur les rapports d'activité 2010 des
autorités judiciaires cantonales su-
prêmes
et les visites effectuées en 2011 dans
l'exercice de la haute surveillance**

Introduction

Le présent rapport rend compte de l'activité de haute surveillance de la Commission de justice en 2010. La législation et les structures de la justice ont cependant en partie changé au 1^{er} janvier 2011. En dépit de cela, nous emploierons dans le présent rapport l'ancienne terminologie et nous référerons à l'ancienne législation.

En 2011, aucune visite n'a été effectuée auprès des autorités de justice administrative indépendantes de l'administration¹ puisque celles-ci sont placées sous la surveillance du Tribunal administratif depuis le 1^{er} janvier 2011. Leurs rapports d'activité 2010 ont toutefois été intégrés au présent rapport de la Commission de justice.

Généralités

Conformément à l'article 23 de la loi sur le Grand Conseil², la Commission de justice contrôle dans l'exercice de la haute surveillance la gestion des tribunaux cantonaux suprêmes, des commissions d'estimation en matière d'expropriation, de la Commission des recours en matière fiscale, de la Commission des améliorations foncières, de la Commission de recours contre les mesures LCR ainsi que du procureur général ou de la procureure générale. Ces autorités judiciaires présentent chaque année un rapport d'activité au Grand Conseil.

La Commission de justice a confié à trois sections la tâche d'effectuer les visites administratives auprès des autorités judiciaires suprêmes et du Parquet général. Ces visites sont destinées à éclairer les rapports d'activité et à clarifier certaines questions. La section I s'est rendue à la Cour suprême le 1^{er} mars 2011, la section II au Tribunal administratif le 10 mars 2011, et la section III au Parquet général le même jour. Aux côtés des membres des sections, d'autres membres intéressés de la Commission de justice ont pris part à ces visites.

Les visites et les entretiens se sont déroulés dans un climat d'ouverture et dans un esprit constructif. Les informations recueillies en réponse aux questions concernant les changements, les problèmes et l'évolution générale ont donné un bon aperçu de la situation actuelle de la justice bernoise.

L'exercice de la haute surveillance suppose que la Commission de justice puisse examiner en détail le budget et la planification financière de la justice. En 2010, la Commission de justice a donné son avis dans le cadre d'un corapport sur le budget 2010 et le plan intégré mission-financement 2012 à 2014 du canton de Berne en ce qui concerne les autorités judiciaires.

Objet et contenu du rapport

Le présent rapport est destiné à compléter les rapports d'activité des autorités judiciaires et à rendre compte de la position de la Commission de justice sur les questions d'actualité. Les statistiques présentées dans les différents rapports ne font l'objet de commentaires que si cela est nécessaire.

¹ Commissions d'estimation en matière d'expropriation, Commission des recours en matière fiscale, Commission des améliorations foncières et Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière

² Loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21)

Mise en œuvre de la réforme judiciaire II

Remarques générales

La préparation et la mise en œuvre de la réforme judiciaire II en vue de son entrée en vigueur ont constitué l'une des affaires les plus importantes de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général. Ces travaux sont venus s'ajouter aux affaires courantes et ont demandé un énorme investissement de la part des personnes concernées. La Commission de justice tient à cette occasion à remercier toutes les personnes qui ont contribué à ce travail.

Du fait de la réforme judiciaire II, toutes les autorités judiciaires ont dû se soumettre à l'exercice de la réélection ou de l'élection complémentaire. Depuis, tous les collaborateurs et toutes les collaboratrices ont pris leurs nouvelles fonctions.

Autogestion de la justice

L'autogestion et la souveraineté budgétaire de la justice entrent également en vigueur avec la réforme judiciaire II. La Direction de la magistrature, organe commun à la Cour suprême, au Tribunal administratif et au Parquet général, travaille aux préparatifs depuis le 1^{er} janvier 2010. La Direction de la magistrature se compose du président de la Cour suprême et du Tribunal administratif ainsi que du procureur général. L'année sous rapport, la Commission de justice s'est réunie régulièrement avec la Direction de la magistrature.

Afin de se préparer à l'autogestion, la Direction de la magistrature a été intégrée en 2010 au processus budgétaire. Si en 2010, le budget 2011 de la justice était officiellement représenté par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE), la Direction de la magistrature avait cependant un droit de participation. Dans le contexte de la réforme judiciaire II, élaborer le budget 2011 s'est révélé extrêmement difficile pour la JCE comme pour la Direction de la magistrature. Grâce à d'intenses discussions des deux côtés et à de grandes coupes financières dans la justice, les divergences ont pu être en grande partie éliminées. L'avenir nous dira si la justice s'en sortira avec les montants budgétés.

L'autogestion vise à séparer la justice de l'administration et à la rendre administrativement indépendante. La loi prévoit également que la Direction de la magistrature reprenne des tâches qui incombait jusqu'alors à la JCE. D'après les autorités judiciaires, ce processus de détachement de la JCE apparaît cependant relativement difficile. Le dégroupement de la Direction de la magistrature et de la JCE notamment pose un gros problème, ce qui explique que la Direction de la magistrature soit en retard sur les travaux d'autonomisation administrative de la justice et que le processus n'ait pas pu être achevé comme prévu à la fin de l'année. Les difficultés concernent autant des questions de compétences que les points d'intersection. Selon les dires des autorités judiciaires, la JCE a beaucoup de mal à communiquer avec la Direction de la magistrature, et la communication n'a lieu qu'à l'initiative de cette dernière. En outre, la Direction de la magistrature manque de ressources pour mener à bien les tâches dont elle est déjà chargée. La Commission de justice salue l'intention de la Direction de la magistrature de procéder à l'analyse de la situation puis d'aborder avec la JCE les points à résoudre.

Gel des recrutements

La décision du Conseil-exécutif datée du 3 juin 2009, de n'autoriser la création d'aucun nouveau poste entraînant des frais supplémentaires en 2010, a posé de grosses difficultés. La Commission de justice avait déjà souligné dans son précédent rapport que cette décision rendait le travail de la justice bernoise tout entière très difficile. L'année sous rapport, on a enfin pu mesurer l'ampleur de cette décision. L'organisation de la Direction de la magistrature a été très fortement touchée par le gel des recrutements, puisque de nombreux postes importants n'ont pu être pourvus que bien après ce qui était prévu et nécessaire. La direction de l'état-major des ressources, le poste de responsable des finances et celui de responsable du personnel auraient déjà dû être pourvus l'année sous rapport. La Direction de la magistrature n'a pu libérer les res-

sources nécessaires pour anticiper l'engagement du chef de l'état-major des ressources qu'au détriment de ses tâches essentielles. Les deux autres postes centraux n'ont toutefois pu être pourvus que fin 2010. Sans connaissances techniques spécifiques, la Direction de la magistrature n'a cependant pas pu concevoir de nouveaux processus, ce qui a notamment conduit aux problèmes mentionnés ci-dessus avec la JCE. L'année sous rapport, attendu l'urgence, la Direction de la magistrature a dû assumer les tâches des postes vacants, ce qui lui a valu une énorme charge de travail supplémentaire.

Ainsi, il n'est pas étonnant que divers collaborateurs et collaboratrices de la justice, en premier lieu les cadres, aient des soldes horaires élevés et des comptes épargne-temps bien remplis. Cette évolution inquiète la Commission de justice. Elle considère notamment que les avoirs sur les comptes épargne-temps représentent une lourde charge financière et un danger pour la santé des personnes concernées.

Informatique

L'année sous rapport, la Direction de la magistrature voulait accélérer la publication de la jurisprudence et publier plus largement les jugements sur la toile. Elle a fait avancer ce projet en étroite collaboration avec la JCE. Au moment de la mise en œuvre, on lui a soudainement appris que les ressources nécessaires n'étaient pas disponibles. Pourtant, d'après la loi sur l'organisation des autorités judiciaires, la justice dépend de la JCE pour les systèmes informatiques et les systèmes de communication.

La justice a en outre besoin d'équipement informatique. Comme les tribunaux ne travaillent plus qu'avec des terminaux, et plus avec des PC, les supports de données externes ne peuvent plus être lus.

Tribuna

La justice du canton de Berne utilise le système de gestion des affaires Tribuna depuis longtemps. L'introduction de la nouvelle procédure civile et pénale a rendu le passage à la nouvelle version Tribuna V3 indispensable. En effet, lors du développement et de la mise en œuvre de Tribuna, de gros problèmes ont surgi, qui ne sont pas encore résolus. Cela a notamment causé un surcroît de travail considérable au Parquet général puisqu'il fallait de nouveau livrer la totalité des informations et des projets à chaque nouvel interlocuteur ou nouvelle interlocutrice. La mise en exploitation du système a dû être repoussée plusieurs fois. La Commission de justice constate qu'il est urgent d'intervenir pour résoudre ces difficultés.

Cour suprême

Charge de travail 2010

2010 a été une année spéciale à bien des égards pour la Cour suprême. Les travaux de mise en œuvre de la réforme judiciaire II ont apporté de nombreuses tâches supplémentaires, qu'il a fallu mener à bien en plus des affaires courantes. Le nombre d'affaires en suspens a donc augmenté dans toutes les chambres de la Cour suprême. La hausse la plus significative est celle constatée aux chambres pénales. Outre les efforts dus à la réforme judiciaire II mentionnés, cette hausse s'explique par la progression des nouvelles affaires et par un taux de fluctuation supérieur à la moyenne chez les greffiers et greffières de chambre.

Il faut en outre souligner la longueur des délais de traitement auprès de l'autorité de surveillance en matière d'affaires de poursuite et de faillite. Ces délais sont passés de deux ou trois mois à quatre mois. Cela pourrait aussi être dû aux travaux de préparation de la réforme judiciaire II et aux exigences plus strictes que le Tribunal fédéral impose aux considérants des jugements.

Compte tenu de ces conditions difficiles, la Cour suprême a bien absorbé sa charge de travail. Le nombre de cas traités est satisfaisant.

Inspection de la justice

L'année sous rapport, l'Inspection de la justice s'est principalement consacrée à la réalisation de la réforme judiciaire II dans le domaine du personnel. Elle a aussi préparé la reprise des tâches des chambres de surveillance de la Cour suprême et organisé la surveillance interne de la juridiction civile et pénale. A cet égard, la Commission de justice tient énormément à continuer d'être informée ouvertement et clairement des problèmes relevant des ressources humaines.

Avec l'entrée en vigueur de la réforme judiciaire II, l'Inspection de la justice telle qu'elle existe aujourd'hui disparaîtra. Elle se transformera en domaine spécialisé de la surveillance et du controlling.

Personnel

La Cour suprême dispose désormais d'un responsable des ressources. Celui-ci fait partie de la direction et est en charge du personnel, des finances et de la comptabilité ainsi que de l'informatique et des services de support.

L'année passée, comme mentionné plus haut, de nombreux greffiers et greffières ont quitté la Cour suprême. La plupart a été promu : avec la réforme judiciaire II, ils ont été engagés comme procureurs et procureures ou élus présidents et présidentes de tribunal ou responsables des autorités de conciliation.

Tribunal administratif

Charge de travail 2010

En 2010, le Tribunal administratif a encore dû abattre une grosse charge de travail. Globalement, cette charge a légèrement augmenté. Grâce à une légère hausse du rythme de liquidation des affaires, la section du droit administratif a pu éviter une recrudescence des affaires en suspens malgré la progression des affaires entrées, tandis que la section du droit des assurances sociales a même pu faire baisser le nombre de ses affaires en suspens.

La Cour de droit administratif (CDA) a été particulièrement touchée par l'augmentation du nombre de nouveaux cas. Elle a même enregistré un pic record. La hausse a été particulièrement frappante en droit fiscal. Cette hausse s'explique difficilement : d'une part, la garantie de l'accès au juge, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, commence à être utilisée, et d'autre part, lorsque les temps sont durs, les gens ont plutôt tendance à faire recours justement dans le domaine fiscal.

La Cour des assurances sociales (CAS) a enregistré à peu près le même nombre de plaintes que l'année précédente. On remarque cependant un léger recul du nombre de cas concernant l'assurance-invalidité (cas AI). On ne peut toutefois pas en conclure que l'introduction de la procédure payante ait entraîné une baisse générale du nombre de cas AI. On constate par contre une avalanche de demandes d'assistance judiciaire, due au fait que de nombreux recourants et recourantes mandatent un avocat ou une avocate immédiatement après avoir été sommés de payer l'avance de frais. Cela a encore une fois généré un surcroît de travail considérable.

La Cour des assurances sociales souligne par ailleurs que la politique de rigueur du Parlement fédéral a conduit à la vérification systématique des rentes AI et provoqué une augmentation du nombre des plaintes.

Pour la Cour des assurances sociales, il est par ailleurs crucial de savoir si la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg considèrera que les expertises que l'Office AI confie à des tiers sont valides. Si la Cour devait répondre par la négative, à l'avenir le Tribunal administratif devrait mandater les experts et expertes et les rémunérer. Avec des coûts estimés à 10 000 francs par expertise, cela pèserait très lourd sur le budget de la justice bernoise. On attend encore la réponse du Tribunal fédéral à Lucerne sur la question de l'indépendance du COMAI.

La Cour des affaires de langue française a connu les mêmes tendances que les deux cours de langue allemande.

L'arrêt du Tribunal fédéral des assurances (TFA) sur le coup du lapin mérite d'être signalé : le TFA a décidé que les séquelles d'un traumatisme de type « coup du lapin » devaient être traitées comme des troubles somatoformes douloureux, ce qui signifie qu'elles ne fondent aucun droit à des prestations de l'AI. Cette décision facilite le travail en procédure AI (**séquelles invalidantes du coup du lapin**), **mais pas directement en procédure AA (question de causalité)**. Certains cabinets d'avocats se sont toutefois spécialisés dans ce domaine en apportant la preuve, à l'aide de méthodes prétendument scientifiques, des douleurs résultant d'un coup du lapin. Cela génère un important échange de mémoires et complique les procédures. Il est intéressant de noter que jusqu'à présent, les traumatismes de type « coup du lapin » n'étaient pratiquement pas connus en-dehors de la Suisse alémanique. Ces derniers temps, on a cependant assisté à un changement. **Ces cabinets d'avocats spécialisés sont en contact avec des instituts de médecine français censés développer de nouvelles méthodes IRM, qui permettraient d'apporter la preuve des séquelles physiques du coup du lapin.**

Le Tribunal administratif est celui qui a été le moins touché par la réforme judiciaire II. Les travaux de mise en œuvre ont surtout alourdi la charge de travail du directoire.

L'année sous rapport, le directoire s'est spécialement occupé de mettre en œuvre la surveillance des quatre commissions de recours indépendantes de l'administration, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011. Il a fallu rédiger un règlement de surveillance et clarifier des questions de ressources.

Lors de sa visite, la Commission de justice a pris connaissance d'une liste de cas en suspens depuis plus d'un an. Elle n'a rien constaté de particulièrement inhabituel.

Système de rémunération

Dans l'administration cantonale, comme chacun sait, les bonnes prestations n'ont aucun effet sur la rémunération. Les collaborateurs et collaboratrices qui font carrière au Tribunal administratif sont nettement moins bien rémunérés que des collaborateurs et collaboratrices comparables qui viennent de l'extérieur. En conséquence, le canton de Berne perd beaucoup de bons éléments. Le dernier sondage du personnel a révélé une grande insatisfaction du personnel concernant le système de rémunération. Le Tribunal administratif recommande donc de toute urgence d'insister auprès de l'Office du personnel pour qu'un système de rémunération plus juste puisse être introduit le plus rapidement possible, et que la gratification des bonnes prestations puisse gagner en flexibilité sans que cela n'entraîne de hausse des coûts.

Requêtes procédurieres

Le Tribunal administratif a constaté ces derniers temps une forte hausse des requêtes procédurieres, donc abusives. La difficulté dans de telles situations est de reconnaître la limite entre légitimité et illégitimité de la cause. Sans y passer trop de temps, il faut accorder une certaine attention à ces cas, sans quoi l'on risque de s'exposer aux réactions inconsidérées des personnes concernées.

Parquet général

Charge de travail 2010

Concernant la charge de travail 2010, rien de frappant n'a été relevé. La Commission de justice a noté deux choses : la région du Jura bernois-Seeland a enregistré une hausse des appels d'environ 50 pour cent par rapport à 2011. Cela pourrait s'expliquer par le fait que cette région judiciaire emploie beaucoup de présidents et présidentes de tribunal extraordinaires peu expérimentés. Il faut également souligner que certains appels du Parquet général étaient aussi sûrement tactiques parce que les personnes inculpées faisaient appel de leur côté.

Les nouvelles affaires de drogue ont en outre nettement reculé. Cela pourrait être dû à la réduction des effectifs de la Brigade des stupéfiants de la Sûreté régionale de Berne. Ces dernières années, la Police cantonale s'est concentrée sur la traite d'êtres humains et a donc affecté davantage de personnel à cette mission. Mais comme la Police cantonale n'a globalement pas plus de personnel, elle a dû réaffecter ses éléments aux dépens de la lutte contre criminalité liée à la drogue. Le Parquet général constate en outre que les manifestations sportives immobilisent énormément de personnel. Il estime que les associations sportives devraient davantage passer à la caisse. A Zurich, les deux clubs de football GC et FCZ versent 500 000 francs par an à la police cantonale. Les deux clubs bernois, SCB et YB, ne paient quant à eux que 60 000 francs.

Les nombreuses activités liées au projet et à la mise en œuvre de la réforme judiciaire ont donné énormément de travail au Parquet général. Malgré des mesures de soutien diverses et variées, le Parquet général n'a parfois pratiquement pas pu liquider les affaires courantes. La Commission de justice s'inquiète des effets de la mise en œuvre du modèle du Parquet général sur un nombre impressionnant de collaborateurs et collaboratrices : la hausse drastique des cas de maladie, dont quelques cas de longue durée pour maladie psychique ou épuisement professionnel, est préoccupante. La Commission de justice félicite le Parquet général d'avoir pris contact avec l'Office du personnel afin que de tels cas puissent être traités à temps.

Personnel

Fin février 2010, le procureur général suppléant, Monsieur Felix Bänziger, a quitté le canton de Berne pour rejoindre le canton de Soleure en tant que procureur général. La Commission de justice le remercie une nouvelle fois pour son travail exceptionnel. Monsieur Markus Schmutz, procureur cantonal de longue date et procureur général suppléant extraordinaire, lui a succédé à ce poste.

Le travail du Parquet général est réparti comme suit: le procureur général suppléant Schmutz est responsable du personnel, le procureur général suppléant Fels est chargé des domaines organisation/controlling/informatique et le procureur général dirige les affaires. Une secrétaire juridique et une responsable des ressources humaines sont par ailleurs venues compléter l'équipe du Parquet général.

La Commission de justice prend acte qu'il est devenu de plus en plus difficile ces dernières années de recruter du bon personnel spécialisé et de bureau. D'après le Parquet général, cela est dû au peu d'attrait des conditions salariales du canton de Berne pour les personnes justifiant d'une longue expérience professionnelle. Les négociations d'embauche ont régulièrement échoué devant les prétentions salariales des candidats et candidates, qui gagnent nettement plus qu'au canton de Berne en travaillant à la Confédération ou dans le privé, mais aussi dans les cantons voisins. La Commission de justice craint qu'à moyen terme le canton de Berne ne se trouve confronté à des problèmes de qualité de son personnel.

Professionalisation de la politique d'information au Ministère public

L'année sous rapport, le Parquet général a commencé à professionnaliser la politique d'information. Jusqu'alors, chaque juge d'instruction informait lui-même la presse de ses dossiers, avec l'approbation du procureur régional compétent. Or, il arrivait que les médias montent les différents acteurs des autorités de poursuite pénale les uns contre les autres afin d'obtenir les informations souhaitées. Le Parquet général a désormais un chargé d'information, qui coordonne l'information de tout le Ministère public. Monsieur Christof Scheurer, procureur cantonal, consacre 50 pour de son temps de travail à cette nouvelle tâche. Un règlement d'information avec des directives d'information a été rédigé. Jusqu'à présent, ce nouveau système s'est montré efficace. La collaboration avec le service de presse de la police se révèle difficile et peut encore être améliorée.

Commissions d'estimation en matière d'expropriation, Commission des recours en matière fiscale, Commission cantonale des améliorations foncières et Commission des recours en matière de mesures LCR

Ces commissions étant soumises à la surveillance du Tribunal administratif depuis le 1^{er} janvier 2011, la Commission de justice ne leur a pas rendu visite en 2011. Leurs rapports d'activité ne rendent compte d'aucun événement ou problème particulier.

Prises de position

La Cour suprême, le Tribunal administratif et le Parquet général ont eu la possibilité de donner leur avis sur le présent rapport.

Proposition

La Commission de justice propose au Grand Conseil :

- d'approuver les rapports d'activité 2010 de la Cour suprême, du Tribunal administratif, de la Commission des recours en matière fiscale et de la Commission de recours contre les mesures LCR ;
- de prendre connaissance du présent rapport de la Commission de justice sur les rapports d'activité 2010 des autorités judiciaires cantonales suprêmes et les visites effectuées en 2011 dans l'exercice de la haute surveillance.

Le 9 mai 2011

Au nom de la Commission de justice

Le président :
Christoph Stalder

La secrétaire :
Sandra Lager