



**Rapport de la Commission des finances
et de la Commission de justice**

**concernant le budget de la Justice
du canton de Berne**

du 6 décembre 2011

Table des matières

1	But du présent rapport	3
2	Contexte	3
3	Vue d'ensemble de l'avis d'expert	4
4	Collaboration entre la Commission des finances et la Commission de justice	5
5	Interventions et recommandations	5
5.1	Interventions.....	6
5.2	Recommandations	7
6	Annexe.....	8

1 Raison d'être du présent rapport

La réforme judiciaire 2 a valu aux tribunaux une plus grande indépendance institutionnelle et à la Justice, les moyens de s'administrer elle-même, ce qui s'accompagne d'une nouvelle répartition des responsabilités dans l'élaboration du budget. Cette nouvelle situation a des conséquences également pour la Commission des finances et la Commission de la justice.

Les deux commissions ont donné en mandat un avis d'expert pour clarifier la situation. Dans le présent rapport, elles s'attachent à expliquer au Grand Conseil la répartition concrète des nouvelles compétences et la forme qu'elles ont convenue pour la coordination et la collaboration. De même, elles motivent les deux interventions et les recommandations qui leur paraissent nécessaires pour aboutir à une situation plus claire.

2 Contexte

La réforme judiciaire 2, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, a eu pour effet de renforcer l'indépendance institutionnelle des tribunaux et de doter la Justice d'une plus grande autonomie. L'article 11 de la nouvelle loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)¹ lui confère en outre le droit d'élaborer son propre budget et de le présenter au Grand Conseil.

Le budget 2012 et le plan intégré 2013-2015 ont pour la première fois été élaborés et présentés au Grand Conseil de manière autonome par la Direction de la magistrature (présidence de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Ministère public). La haute surveillance sur le budget de la Justice incombe à la Commission de justice (art. 23, al. 2, lit. b LGC²). La haute surveillance sur l'ensemble des finances du canton de Berne, en revanche, reste dans la compétence de la Commission des finances (art. 21, al. 1 LGC). Selon l'article 21, alinéa 5 LGC, elle coordonne avec la Commission de justice, sous l'aspect du calendrier et de la matière, 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.

Cette nouvelle situation place les deux commissions et le Grand Conseil devant de nouveaux défis, puisque le Conseil-exécutif ne peut plus adresser de directives à la Justice et que la Direction de la magistrature présente son budget et son plan intégré mission-financement directement devant le Grand Conseil.

Les divergences entre la Direction de la magistrature et le Conseil-exécutif au sujet du budget 2011 ont incité la Commission des finances à examiner la nouvelle situation en détail et à faire établir un avis d'expert à ce sujet. Cela devait permettre de répondre aux questions qui subsistaient concernant le processus de planification, les compétences et les responsabilités. Pour garantir la sécurité de la planification, les questions devaient être clarifiées avant le processus budgétaire 2012 et l'élaboration du plan intégré mission-financement 2013-15.

Le mandat d'expertise a été confié à la professeure Isabelle Häner. La Commission des finances et la Commission de justice ont institué une section commune qui a élaboré un questionnaire, assuré le suivi du travail de l'experte et enfin, élaboré les interventions et les recommandations. La section se compose des personnes suivantes : Blaise Kropf (présidence, CFIN), Bethli Küng-Marmet (CFIN), Mathias Tromp (CFIN) et Christoph Stalder (CJUS).

¹ Loi du 11 juin 2009 l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM); RSB 161.1

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

3 Vue d'ensemble de l'avis d'expert

Dans son avis d'expert sur le « Budget de la Justice à partir de 2012 », la professeure Isabelle Häner répond aux questions posées, qui relèvent du droit régissant les finances et le personnel et qui concernent en outre la collaboration entre la Commission de justice et la Commission des finances ainsi que les interfaces. L'avis peut être téléchargé sur le site Internet du Grand Conseil en format PDF (voir adresse en annexe).

Généralités

L'experte met l'accent sur le principe de l'indépendance des tribunaux. La Constitution cantonale garantit cette indépendance sur le plan institutionnel. Dans son avis, l'experte explique en détail les implications du principe des points de vue fonctionnel, personnel et organisationnel et les conclusions qu'il faut en tirer pour les questions posées.

Aspects en droit des finances

En termes très généraux, l'experte explique que la responsabilité de l'équilibre budgétaire (frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement, art. 101 ConstC³) ou de l'équilibre des comptes annuels n'appartient pas à une autorité unique. Toutes les autorités qui s'occupent de questions budgétaires et financières ont pour responsabilité de préserver le budget des excédents de charges. La responsabilité finale est celle du Grand Conseil.

Aspects en droit du personnel

L'attribution des juges et des collaboratrices et collaborateurs de la Justice à une classe de salaire (art. 70 LPers⁴) relève de la compétence du Conseil-exécutif. Les juges de la Cour suprême et du Tribunal administratif, le président ou la présidente, le vice-président ou la vice-présidente de la Commission de recours en matière fiscale et le procureur général ou la procureure générale constituent à cet égard une exception importante. Selon la loi sur le personnel, ces magistrats sont attribués aux classes de salaire les plus élevées (par arrêté du Grand Conseil). Le Conseil-exécutif détermine la classification des autres fonctions de juges et de collaboratrices et collaborateurs de la Justice par voie d'ordonnance, et cette responsabilité est compatible avec l'indépendance des juges.

Collaboration entre Commission de justice et Commission des finances

La Commission de justice examine le budget, le plan intégré mission-financement et le rapport de gestion des autorités judiciaires et du Ministère public, en se servant de son savoir spécialisé et de sa connaissance du fonctionnement interne de la Justice, sans pour autant perdre de vue les détails (conseils opérationnels). La Commission des finances, quant à elle, examine les affaires dans leur globalité, en se laissant guider par son savoir spécialisé de la manière dont le canton gère et pilote les finances de l'Etat et en gardant à l'esprit le pilotage stratégique. L'experte propose que les travaux des deux commissions se déroulent par étapes (CJUS avant CFIN) afin que la Commission des finances puisse travailler en connaissance de l'appréciation de la Commission de justice. De plus, en cas de propositions divergentes concernant le budget, deux conférences de conciliation au plus peuvent être prévues, pour améliorer les chances que les deux commissions puissent formuler une proposition commune à l'intention du Grand Conseil.

L'experte constate en outre que la Commission de justice n'a pas d'accès direct aux rapports du Contrôle des finances dans le domaine de la Justice et qu'elle doit donc s'adresser à la Commission des finances pour obtenir ces documents.

³ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC); RSB 101.1

⁴ Loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers); RSB 153.01

4 Collaboration entre la Commission des finances et la Commission de justice

Dans les domaines du traitement, du compte rendu et des propositions concernant le budget, le plan intégré mission-financement, le rapport de gestion et les crédits supplémentaires ainsi que les autres affaires financières (crédits d'engagement et crédits complémentaires) des autorités judiciaires et du Ministère public, la nouvelle situation oblige la Commission de justice et la Commission des finances à coordonner leurs travaux.

Budget / plan intégré mission-financement et rapport de gestion

Les deux commissions ont convenu de coordonner leurs agendas pour l'examen préliminaire

- du budget
- du plan intégrée mission-financement et
- du rapport de gestion.

Si les deux commissions formulent des propositions divergentes concernant le budget, deux conférences de conciliation au plus sont prévues. Si elles ne permettent d'aboutir à aucun accord sur une proposition commune, deux propositions concurrentes seront soumises au Grand Conseil en vue du débat budgétaire en novembre.

Echanges d'informations

Les échanges d'informations entre les deux commissions ne doivent faire l'objet d'aucune règle particulière sauf dans le cas des rapports du Contrôle des finances.

La Commission de justice n'a actuellement pas d'accès direct aux rapports de révision du Contrôle des finances en ce qui concerne la Justice. Les relations du Contrôle des finances avec les organes du Grand Conseil sont décrites à l'article 22 de la loi du 1^{er} décembre 1999 sur le Contrôle des finances (LCCF)⁵. Il y est dit que le Contrôle des finances traite directement avec la Commission des finances et avec la Commission de haute surveillance, mais non avec la Commission de justice. A court terme, le Contrôle des finances informe la Commission de justice après en avoir informé la Commission des finances, ce qui permet de régler ce problème.

A plus long terme, les deux commissions recommandent que lors de la prochaine révision de la LCCF, on insère dans la loi une disposition selon laquelle la Commission de justice peut se voir remettre directement par le Contrôle des finances les rapports de révision d'importance haute (cf. chapitre 5.2.1).

5 Interventions et recommandations

Outre les accords que la Commission des finances et la Commission de justice peuvent conclure directement pour régler leur collaboration, il y a d'autres domaines qui demandent à être concrétisés. Soit d'autres autorités sont concernées (Conseil-exécutif, Direction de la magistrature et Contrôle des finances), soit des modifications de loi s'imposent.

La Commission des finances et la Commission de justice adressent deux motions et deux recommandations au Grand Conseil.

⁵ Loi cantonale du 1^{er} décembre 1999 sur le Contrôle des finances (LCCF ; RSB 622.1

5.1 Interventions

5.1.1 Motion urgente « Crédits supplémentaire de la justice – Modification de la LFP »

Le Conseil-exécutif est chargé de soumettre une modification de l'article 58 de la loi du 26 mars 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0) au Grand Conseil. Comme le Conseil-exécutif, la Direction de la magistrature devra pouvoir, avec l'accord de la Commission de justice, contracter des engagements qu'il est impossible de différer avant l'autorisation du crédit supplémentaire par le Grand Conseil.

Développement

La réforme judiciaire 2, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, a renforcé l'indépendance institutionnelle des tribunaux et donné à la Justice les moyens de s'administrer elle-même. Elle a désormais le droit de proposer son budget au Grand Conseil et, de ce fait, elle est placée sur le même pied que le Conseil-exécutif s'agissant des compétences budgétaires.

Si la Justice dépasse les crédits budgétaires qui lui ont été accordés, elle doit demander un crédit supplémentaire. Selon le montant, l'octroi du crédit supplémentaire ressortit non pas à la Direction de la magistrature avec l'accord de la Commission de justice, mais au Grand Conseil sur proposition de la Commission des finances et de la Commission de justice.

Le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature étant placés sur un pied d'égalité s'agissant des compétences budgétaires, cette dernière doit, comme le gouvernement, avoir la compétence, avec l'accord de la Commission de justice, de contracter les engagements impossibles à différer avant que le Grand Conseil ne se prononce formellement. Il faut pour cela modifier l'article 58 LFP.

La motion est urgente, car depuis le 1^{er} janvier 2011, la Justice est indépendante sur le plan institutionnel, elle élabore son propre budget et le présente au Grand Conseil. Afin qu'elle puisse exercer son autonomie sans plus attendre, la modification de loi doit pouvoir entrer en vigueur au premier trimestre 2012. Comme le processus législatif demande du temps, il est important que le Grand Conseil attribue le mandat rapidement.

5.1.2 Motion « Conventions de départ du personnel de la Justice: modification de la législation sur le personnel »

Le Conseil-exécutif est chargé de soumettre une modification de l'article 27a de la loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers ; RSB 153.01) et de l'article 30a de l'ordonnance du 28 mai 2005 sur le personnel (OPers ; RSB 153.011.1) au Grand Conseil. La Direction de la magistrature devra pouvoir conclure des conventions de départ pour les membres de son personnel sans l'accord de l'Office du personnel. Ce dernier devra toutefois émettre un co-rapport pour toute convention de départ conclue dans la Justice.

Développement

La réforme judiciaire 2, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, a renforcé l'indépendance institutionnelle des tribunaux et donné à la Justice les moyens de s'administrer elle-même. Elle a désormais le droit de proposer son budget au Grand Conseil et, de ce fait, elle est placée sur le même pied que le Conseil-exécutif.

L'article 27a LPers règle la compétence de mettre fin aux rapports de travail par une convention de départ. L'article 27a, alinéa 3 LPers ne mentionne pas explicitement la Direction de la magistrature, alors que l'article 19, alinéa 1 LPers et l'article 14, alinéa 1, lettre c OPers la citent parmi les autorités d'engagement. En outre, l'article 30a, alinéa 1 OPers précise que

l'autorité d'engagement peut résilier les rapports de travail d'un commun accord avec la personne concernée. Par ailleurs, en vertu de l'article 2, alinéa 3, lettre *a* OPers, toute compétence ressortissant en vertu de l'OPers aux Directions et à la Chancellerie d'Etat ressortit aussi à la Direction de la magistrature pour son domaine propre. L'article 30a, alinéa 2, lettre *b* OPers attribue aux Directions et à la Chancellerie d'Etat la compétence de conclure une convention de départ.

On peut dès lors se demander si la Direction de la magistrature doit solliciter l'accord de l'Office du personnel pour conclure une convention de départ comme l'exige l'article 30a, alinéa 2, lettre *b* OPers des Directions et de la Chancellerie d'Etat.

Le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature étant placés sur un pied d'égalité dans ce domaine, cette dernière devrait pouvoir, en sa qualité d'autorité d'engagement, mettre fin aux rapports de service par une convention de départ sans devoir demander l'accord de l'Office du personnel. Ce dernier peut donner son avis dans un corapport sur toute convention de départ conclue dans le domaine de la Justice. La sécurité du droit et l'égalité de droit entre toutes les autorités d'engagement seront ainsi garanties.

5.2 Recommandations

5.2.1 Rapports de révision / Rapports trimestriels du Contrôle des finances

Dans son avis concernant le « Budget de la Justice à partir de 2012 » l'experte Isabelle Häner relève ce qui suit au sujet des rapports de révision du Contrôle des finances (p. 45, ch. 81): « Selon l'article 35, alinéa 1, lettre *d* de la loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21), la Commission des finances peut demander conseil au Contrôle des finances ou à des experts ou expertes extérieurs, ou leur confier des mandats de contrôle spéciaux. Il ressort de l'alinéa 2 du même article que ces mandats peuvent également se rapporter à la Justice. L'article 37 LGC ne confère pas de compétence similaire à la Commission de justice. Les relations entre le Contrôle des finances et les organes du Grand Conseil sont réglées à l'article 22 LCCF. (...) Ces dispositions montrent que dans aucun cas il n'y a d'information directe de la Commission de justice [trad.]. »

Dès lors, les modalités selon lesquelles la Justice pourra prendre connaissance à l'avenir des rapports de révision du Contrôle des finances ne sont pas claires. De plus, il reste à déterminer si la Commission de justice peut avoir accès aux rapports trimestriels du Contrôle des finances (domaine de la Justice).

La Commission des finances et la Commission de justice recommandent donc que l'on adopte la manière de procéder proposée par le Contrôle des finances:

- Les rapports de révision qui contiennent au sujet de la Justice des constatations ou des points de critique essentiels, doivent être portés à la connaissance des services contrôlés (tribunaux ou Ministère public), de l'autorité judiciaire supérieure concernée et de la Direction de la magistrature.
- Le Contrôle des finances remet directement à la Commission de justice les parties des rapports trimestriels et du rapport de révision des comptes annuels qui sont pertinentes pour elle, après en avoir informé la Commission des finances.

Si la présentation des rapports selon ces modalités se révèle utile, la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF), en particulier les articles 10 et 24, devra être adaptée.

5.2.2 Détermination du nombre d'échelons en fonction de l'âge

Les magistrats des tribunaux suprêmes et du Ministère public sont attribués à la classe de traitement 30. La détermination du nombre d'échelons incombe à la Direction de la magistrature.

La Commission des finances et la Commission de justice jugent problématique que la Direction de la magistrature, qui se compose du président ou de la présidente de la Cour suprême et du Tribunal administratif ainsi que du procureur général ou de la procureure générale, prenne des décisions concernant les membres de la magistrature du même niveau hiérarchique. La détermination du nombre d'échelons a une grande importance pour le salaire. La classe de traitement 30, par exemple, s'étend de 149 500 à 239 200 francs.

Les deux commissions recommandent par conséquent d'introduire pour les juges un système d'attribution d'échelons en fonction de l'âge. Cela permet une réglementation claire de la progression, et le système qui en résulte est transparent et compréhensible. La Direction de la magistrature est chargée d'étudier les possibilités à cet égard.

6 Annexe

- Avis d'expert de Madame Häner, professeure: www.gr.be.ch/xyz