



**Rapport du Conseil-exécutif au  
Grand Conseil sur la mise en  
œuvre de la réforme de  
l'administration cantonale dé-  
centralisée et de la réorganisa-  
tion de l'administration de la  
justice et des tribunaux**

4 mai 2011 / 0755

## 1. Objectifs du présent rapport

La réforme de l'administration cantonale décentralisée et la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux sont entrées en vigueur respectivement le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et sont ainsi **mises en œuvre**. Il s'agit de projets de réforme ambitieux qui ont transformé l'administration cantonale décentralisée et le domaine de la justice de manière significative. La réforme de l'administration cantonale décentralisée en particulier constituait une question politiquement très débattue. Les avis divergeaient fortement, notamment au sujet des conséquences de la réforme.

Ce sont avant tout les répercussions financières des deux réformes qui ont donné lieu à d'intenses discussions. Le Conseil-exécutif a ainsi mis en place un controlling immédiatement après le résultat de la votation populaire du 24 septembre 2006 sur les deux réformes et fait établir **annuellement un rapport de controlling**.

L'entrée en vigueur de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux le 1<sup>er</sup> janvier 2011 marque la **fin de ce processus de controlling** distinct, et les affaires pendantes sont réglées depuis par les voies habituelles. Le Conseil-exécutif saisit cette occasion pour adresser au Grand Conseil un rapport de synthèse sur la phase de mise en œuvre. Une **évaluation** proprement dite des deux projets de réforme, dont le Grand Conseil sera une fois encore dûment informé, aura lieu à une date ultérieure.

## 2. Réforme de l'administration cantonale décentralisée

### a) Contexte

L'administration cantonale décentralisée présentait avant la réforme des **structures extrêmement diversifiées**. Il existait ainsi 26 préfectures, 24 offices de l'état civil, 13 bureaux d'arrondissement du registre foncier, cinq arrondissements de l'Intendance des impôts et quatre offices régionaux des poursuites et des faillites.

Cette diversité et ce manque de clarté se trouvent à l'origine du projet de réforme de l'administration cantonale décentralisée. Il s'agissait tout particulièrement de reconsidérer le découpage territorial en 26 districts, datant de plus de 200 ans.

### b) Processus de réforme

Le lancement de la réforme de l'administration cantonale décentralisée remonte à 1996, au moment où le Grand Conseil a donné l'ordre de réexaminer la structure des 26 districts. Dix ans se sont ensuite écoulés jusqu'à la votation populaire sur la modification de la Constitution nécessaire à la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Ce n'est en effet qu'après de longs travaux préparatoires et une série de décisions concernant l'orientation que devait prendre la réforme que le Grand Conseil a pu en dessiner les grandes lignes. Seules les **étapes principales** en sont ici évoquées:

- Après de longs travaux préliminaires, le **modèle «Vision»** s'est imposé dans les années 1999-2000. Il prévoyait de découper le canton en cinq régions et d'abolir entièrement les districts.
- En août 2001, le Conseil-exécutif a adressé un rapport détaillé au Grand Conseil, dans lequel était ébauché le modèle «Vision» avec ses cinq régions. Il proposait également l'option d'une réforme de l'administration de district plus modeste, auquel il donnait le nom d'**optimisation pragmatique**.

- En novembre 2001, le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif, dans une déclaration de planification, de concrétiser le **modèle «Vision»**. Il demandait en même temps qu'une première étape de l'«optimisation pragmatique» soit déjà mise en œuvre, dans la mesure où celle-ci n'entrerait pas en conflit avec la réforme plus radicale prévue par le modèle «Vision».
- En janvier 2004, le Conseil-exécutif a soumis au Grand Conseil la concrétisation du modèle 5, soit du modèle prévoyant un découpage du canton en régions avec une concentration des services administratifs dans cinq centres administratifs régionaux.  
Le Conseil-exécutif proposait également un **autre modèle** prévoyant que de nombreuses tâches seraient exécutées au niveau des cinq régions, mais que les préfectures seraient maintenues et les 26 districts remplacés par 13 arrondissements administratifs. Ces 13 arrondissements administratifs correspondaient géographiquement aux 13 arrondissements judiciaires de première instance existant alors.  
En avril 2004, le Grand Conseil s'est prononcé en faveur d'un modèle prévoyant la création de **cinq régions** et d'au moins **huit arrondissements administratifs**. Il renonçait par là au modèle «Vision», qui impliquait l'abolition des préfectures.
- L'arrêté du Grand Conseil d'avril 2004 a également posé un principe important concernant les infrastructures immobilières: au lieu que les prestations de services soient concentrées dans un seul site au sein des régions administratives comme le prévoyait le modèle «Vision», les **locaux alors occupés** devaient autant que possible **continuer à être utilisés**.
- Le Conseil-exécutif a alors élaboré une proposition concrète pour la mise en œuvre des décisions du Grand Conseil et l'a soumise à une procédure de consultation. Ce projet, prévoyant la création de **cinq régions administratives** et **dix arrondissements administratifs**, a été ensuite présenté au Grand Conseil, qui a procédé à de nouvelles modifications avant d'accepter la législation dans sa totalité pendant la session de mars 2006. La nécessaire adaptation de la **Constitution cantonale** a été acceptée par le corps électoral le **24 septembre 2006**.

### c) Principales caractéristiques de la réforme

- *Cinq régions administratives et dix arrondissements administratifs*

La réforme de l'administration cantonale décentralisée a donné lieu à une restructuration du canton en cinq régions et dix arrondissements pour les besoins de l'administration décentralisée (communes: état au 1<sup>er</sup> janvier 2011 / habitants: état au 1<sup>er</sup> janvier 2010):

Région administrative	Arrondissement administratif	Communes		Habitants	
		Nombre	Proportion	Nombre	Proportion
<b>Jura bernois</b>	<b>Jura bernois</b>	<b>49</b>	<b>12.8%</b>	<b>51'539</b>	<b>5.3%</b>
<b>Seeland</b>	Biel/Bienne	19	5.0%	92'457	9.5%
	Seeland	45	11.7%	67'812	7.0%
<b>Emmental - Haute-Argovie</b>	Haute-Argovie	47	12.3%	76'957	7.9%
	Emmental	42	11.0%	93'274	9.6%
<b>Berne - Mittelland</b>	<b>Berne - Mittelland</b>	<b>97</b>	<b>25.3%</b>	<b>386'217</b>	<b>39.6%</b>
<b>Oberland</b>	Thoune	35	9.1%	103'540	10.6%
	Haut-Simmental et Gessenay	7	1.8%	16'951	1.7%
	Frutigen et Bas-Simmental	13	3.4%	39'033	4.0%
	Interlaken - Oberhasli	29	7.6%	46'455	4.8%
<b>Canton de Berne</b>		<b>383</b>	<b>100.0%</b>	<b>974'235</b>	<b>100.0%</b>

#### - *Tâches*

Ce sont avant tout les prestations suivantes qui sont fournies dans les **cinq régions administratives**:

- Registre foncier (avec des agences)
- Poursuites et faillites (avec des agences)
- Etat civil (avec offices de l'état civil et salles des mariages supplémentaires)
- Administration militaire
- Orientation scolaire et professionnelle
- Services psychologiques pour enfants et adolescents
- Inspection scolaire
- Intendance des impôts / caisse de l'Etat

Les **dix arrondissements administratifs** concernent exclusivement les préfetures. Le domaine d'activité des préfets et préfètes a également été réduit dans le cadre de cette réforme. Leurs **tâches** se composent essentiellement des points suivants:

- Surveillance et justice administrative de première instance par rapport aux communes
- Coordination en cas de catastrophe
- Compétence dans le domaine de la tutelle (fonction supprimée avec la réforme du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte)
- Permis de construire et police des constructions
- Fonctions d'organe de médiation

#### - *Sites*

La réforme de l'administration cantonale décentralisée a créé une **décentralisation concentrée** par le biais de la suppression de nombreuses antennes présentes dans l'ancien système. La réforme a ainsi fait passer de 65 à 27 le nombre total des sites dans les domaines des préfetures, du registre foncier, des poursuites et des faillites ainsi que du registre du commerce.

Le choix des sites a été opéré par le Conseil-exécutif, qui avait soumis au préalable un rapport au Grand Conseil et a tenu compte des demandes formulées par celui-ci au moyen de déclarations de planification.

- *Introduction de NOG dans l'administration cantonale décentralisée*

Parallèlement aux changements structurels décrits ci-dessus, la Nouvelle gestion publique (**NOG**) a également été introduite le 1<sup>er</sup> janvier 2010 dans les domaines administratifs concernés. Au moment de l'introduction de NOG dans l'administration centralisée (1<sup>er</sup> janvier 2005), la réforme de l'administration cantonale décentralisée battait son plein, et il aurait été absurde d'introduire NOG dans les anciennes structures.

### 3. Réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux

#### a) Contexte

Les 26 tribunaux de district qui traitaient les procédures civiles et pénales en première instance avaient été remplacés par 13 tribunaux d'arrondissement à l'occasion de la grande **réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux** entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997. Quatre services régionaux de juges d'instruction pour l'instruction en matière pénale avaient été créés par la même occasion et les Cours d'assises abolies.

L'**uniformisation du droit procédural tant civil que pénal** au niveau fédéral a fourni matière à une nouvelle réforme conséquente, la **deuxième réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux**. Dans son rapport de janvier 2004 au Grand Conseil sur la réforme de l'administration cantonale décentralisée (cf. point 2b ci-dessus), le Conseil-exécutif lui a également soumis le projet de réunir les 13 arrondissements judiciaires civils et pénaux en quatre arrondissements judiciaires régionaux. Les arrondissements judiciaires devaient ainsi *grosso modo* correspondre aux régions administratives, à la différence près que celles du Jura bernois et de Bienne – Seeland devaient former une seule région judiciaire.

#### b) Processus de réforme

L'uniformisation susmentionnée du droit procédural au niveau fédéral a été l'occasion d'analyser en profondeur non seulement le découpage territorial des juridictions civile et pénale de première instance, mais aussi d'autres questions de fond concernant la justice.

La participation de **juges non professionnels** au processus de décision a été ainsi examinée en détail et trouvée parfaitement fondée. **L'élection des juges par le Grand Conseil** a également été considérée comme justifiée après un examen approfondi d'autres options possibles. Le domaine de compétence du Grand Conseil a été étendu pour inclure l'élection des juges de première instance.

Le renforcement de l'**indépendance institutionnelle** des autorités judiciaires a reçu une attention toute particulière. Des éléments favorisant une plus grande **autonomie** des tribunaux ont été inclus dans le processus de réforme et sont venus compléter l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui va de soi et s'applique avant tout à l'activité de juge à proprement parler. Dans ce contexte, des **éléments pertinents de NOG** ont été introduits au sein des autorités judiciaires.

Le 15 août 2007, le Conseil-exécutif a soumis au Grand Conseil un rapport sur l'introduction d'éléments de NOG dans le pilotage des autorités judiciaires dont le Grand Conseil a pris connaissance le 22 novembre 2007.

Les bases constitutionnelles de la réorganisation ont été acceptées lors de la **votation populaire du 24 septembre 2006** et sa mise en œuvre sur le plan législatif a été adoptée le 11 juin 2009 par le Grand Conseil.

### c) Caractéristiques principales de la réforme

#### - *Quatre tribunaux régionaux*

Comme cela a déjà été mentionné, les 13 tribunaux d'arrondissement de première instance ont été remplacés par quatre tribunaux régionaux (et une agence dans le Jura bernois).

#### - *Ministère public*

Le Ministère public a été restructuré. Il a également repris les **tâches** qui incombait jusqu'ici aux **services de juges d'instruction**. Le Ministère public est maintenant subdivisé en quatre régions tout comme la juridiction de première instance. A l'exception du procureur général ou de la procureure générale et de ses deux suppléants ou suppléantes, les procureurs et procureures ne sont plus élus par le Grand Conseil, mais sont soumis aux conditions d'engagement habituelles.

#### - *Elections*

Le Grand Conseil continue à élire les membres et les présidents et présidentes des **tribunaux suprêmes** du canton. Sa compétence est par ailleurs étendue à l'élection des **juges de première instance** (juges non professionnels et juges spécialisés compris).

#### - *Autoadministration des autorités judiciaires*

Le renforcement de l'indépendance institutionnelle se traduit d'une part par la création d'une **Direction de la magistrature**, composée des présidents et présidentes de la Cour suprême et du Tribunal administratif, ainsi que du procureur général ou de la procureure générale. La Direction de la magistrature œuvre pour les intérêts de la totalité des autorités judiciaires et du Ministère public. D'autre part, l'autoadministration sera développée par la répartition des ressources au sein des autorités judiciaires et avant tout par le **droit** octroyé à ces dernières de **proposer elles-mêmes leur budget** au Grand Conseil.

#### - *Eléments de NOG*

Des principes de NOG, tels que l'accent mis sur la direction stratégique, les prestations et les coûts doivent également être appliqués aux autorités judiciaires. Les **structures de conduite** devant être adaptées à ces orientations, un **directoire** doté des compétences requises a été institué pour les tribunaux suprêmes et le Parquet général. Les tribunaux régionaux de première instance ainsi que les ministères publics régionaux ont eux aussi leurs structures dirigeantes.

#### - *Tribunaux des mesures de contrainte*

Des tribunaux des mesures de contrainte spéciaux chargés des questions de détention et de l'approbation des mesures de surveillance ont également été créés.

#### - *Autorités de conciliation*

«**Concilier avant de juger**» est un principe fondamental du nouveau code de procédure civile suisse. Ce principe est garanti par la création d'autorités régionales de conciliation, des prescriptions particulières étant prévues pour le traitement des litiges relatifs au droit du bail et au droit du travail.

#### 4. Lien entre les deux réformes

Il avait été d'abord prévu de faire entrer en vigueur les deux grandes réformes au même moment, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2010. La Confédération ayant entre temps décidé de repousser l'entrée en vigueur des nouveaux codes de procédure pénale et de procédure civile d'une année, le canton s'est trouvé devant une alternative: faire entrer les deux réformes en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011 ou les faire entrer en vigueur de manière échelonnée. Une analyse des avantages et des inconvénients de chaque solution a incité le Conseil-exécutif à faire entrer en vigueur la réforme de l'administration cantonale décentralisée comme prévu le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et à ne mettre en œuvre la **réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux qu'une année après**.

Des **liens** évidents existent pourtant entre les deux réformes:

- Le plus flagrant est la similitude du **découpage spatial**: les frontières des cinq régions administratives correspondent à celles des régions judiciaires, à l'exception des deux régions du Jura bernois et du Seeland, qui n'en forment qu'une seule en ce qui concerne la justice.
- Le lien est particulièrement important au niveau de **l'infrastructure immobilière**: les deux projets de réforme ont dû être poursuivis en parallèle – malgré la décision de les échelonner – puisque des locaux libérés à la suite de la première réforme devaient être réutilisés dans le cadre de la seconde. Le défi a été d'autant plus grand que l'entrée en vigueur des réformes s'est déroulée de manière échelonnée.

#### 5. Mise en œuvre des deux réformes

##### a) Organisation du projet

Pour mettre en œuvre les deux projets, le Conseil-exécutif a mis en place une **direction générale du projet** responsable du controlling et du respect des délais. Elle était également chargée de la résolution de questions fondamentales et importantes se posant dans le cadre des projets partiels. Quatre projets partiels – justice, administration, infrastructure immobilière, infrastructure technique – appliquant eux-mêmes des formes d'organisation de projet très différentes, se sont partagé la résolution des nombreuses questions se posant tant au niveau du fond que de la forme.

Parallèlement à la mise en place de l'organisation de projet, le Conseil-exécutif a décidé que les Directions concernées devaient se charger de concrétiser le **potentiel d'économie** en matière de ressources humaines envisagé dans le projet de réforme de l'administration cantonale décentralisée. La TTE, quant à elle, a été chargée de réaliser les économies en matière d'infrastructure immobilière envisagées dans les deux projets.

(ACE 1153/31.5.2006)

##### b) Processus de réforme

L'ensemble de la mise en œuvre a été un processus complexe aux multiples aspects. Les points suivants sont à relever:

- Dans la période qui a immédiatement suivi la décision populaire de 2006 concernant la modification de la Constitution cantonale, le **projet partiel "justice"** était axé sur la **mise en œuvre sur le plan législatif** à la fois des codes de procédure suisses et des

éléments de réforme propres au canton (éléments de NOG, renforcement de l'autonomie du pouvoir judiciaire). Il s'agissait ensuite de développer les groupes de produits et la structure des produits, de définir et mettre en œuvre un modèle de conduite des autorités judiciaires et du Ministère public et de préparer l'autoadministration de ces derniers.

**L'élection des juges** a très largement occupé la Commission de justice: il s'agissait en effet de préparer les 400 nouvelles élections dont était chargé le Grand Conseil. Le reste du personnel des autorités judiciaires et du Ministère public a dû être intégré dans les nouvelles structures, avec toutes les questions de fond et de forme que posait ce changement.

Afin de concrétiser comme prévu le renforcement de la responsabilité propre des autorités judiciaires au cours même de la mise en œuvre de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux, la **Direction de la magistrature** (composée du président de la Cour suprême, du président du Tribunal administratif et du procureur général) est entrée en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 2010 déjà (les éléments de la législation nécessaires à son travail ont été mis en vigueur de manière anticipée). La Direction de la magistrature a ainsi pu prendre la responsabilité de la mise en œuvre de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux dans la plupart des domaines, avec l'exception notable de celui du budget 2011 (cf. art. 98 LOJM). La Direction de la magistrature a également préparé la constitution de son **état-major**. La création effective de celui-ci n'ayant pu avoir lieu en 2010 faute de moyens financiers, elle a été reportée à 2011.

- En ce qui concerne le **projet partiel "administration"**, la législation avait déjà été adoptée lors de l'approbation de la modification de la Constitution en septembre 2006. Dans le cadre de l'introduction (intégrale) de **NOG** dans l'administration cantonale décentralisée, les groupes de produits et la structure des produits (y compris les objectifs d'effet et de prestation) ont également été définis, tout comme le futur modèle de conduite. Des **directoires** ont été institués pour les préfectures, les offices des poursuites et des faillites, les bureaux du registre foncier ainsi que l'Office du registre du commerce. Des conventions de prestations ont été établies entre les unités de l'administration cantonale décentralisée et la JCE.

Suite à l'attribution des ressources humaines aux unités administratives, tous les collaborateurs et collaboratrices ont pu être mis au courant de leur nouvelle unité dès le printemps 2009.

Les structures ont également dû être adaptées dans le domaine des finances et de la comptabilité.

- **Infrastructures immobilières:** le 20 décembre 2006, après examen de la question par le Grand Conseil, le Conseil-exécutif a définitivement fixé les futurs **sites** de l'administration cantonale décentralisée et des autorités judiciaires. Le délai dans lequel certaines infrastructures auraient dû être prêtes était clairement trop ambitieux. La réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux ayant été reportée d'une année, les délais pour les déménagements ont pu être repoussés à leur tour. La location de surfaces additionnelles a néanmoins été rendue nécessaire à cause de l'occupation de certains sites par les autorités judiciaires pendant une année supplémentaire.

En février 2007, le Conseil-exécutif a approuvé un **projet de désinvestissement** concernant les immeubles libérés à la suite des réformes. Leur valeur culturelle et histo-



rique pour le canton, la région et la commune a été estimée, leur valeur vénale fixée et une marche à suivre concrète définie pour chacun d'eux.

En 19 sites répartis sur 14 communes, des immeubles appartenant au canton ont dû être transformés pour pouvoir remplir leurs nouvelles fonctions. Neuf immeubles supplémentaires ont été loués et 18 contrats de bail résiliés.

- **Infrastructure technique:** les réformes ont nécessité une adaptation substantielle de l'infrastructure informatique. Le registre foncier électronique et le contrôle de gestion des préfectures, des offices des poursuites et des faillites, des tribunaux de première instance, du Ministère public ainsi que de l'Office du registre du commerce ont ainsi dû être adaptés aux nouvelles structures, non sans des difficultés parfois considérables.

Les postes de travail informatiques ont été entraînés dans le déménagement physique de quelques centaines de collaborateurs et collaboratrices. Pour la seule administration décentralisée, 800 postes de travail et plus de 250 imprimantes ont dû être déplacés et leur câblage réinstallé; les réseaux concernés ont dû être adaptés et toutes les autres modifications effectuées. La migration des données, quant à elle, a dû être opérée suffisamment rapidement pour permettre aux unités des nouvelles structures de reprendre leur travail sans délai.

## 6. Conséquences financières des réformes

### a) Contexte

Le rapport du Conseil-exécutif du 2 novembre 2005 sur la réforme de l'administration cantonale décentralisée évaluait en détail les coûts et les économies engendrés par la réforme. Le document faisait état, pour la mise en œuvre de la **réforme de l'administration cantonale décentralisée** (sans la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux), de coûts uniques d'un montant de 5,4 millions de francs et de coûts périodiques de 3,2 millions de francs par année. A l'inverse, des économies et des revenus périodiques d'un montant annuel de 10,2 millions de francs étaient prévus. Les finances cantonales devaient ainsi bénéficier d'une **économie annuelle de 7 millions de francs** suite à la réforme de l'administration cantonale décentralisée.

Les pronostics sur les coûts de la **réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux** ne pouvaient alors pas être aussi précis, puisque les travaux préliminaires n'étaient pas aussi avancés. Seuls des coûts uniques de 0,69 million de francs et des coûts périodiques de 1,23 million de francs par année avaient alors pu être estimés.

L'estimation des coûts et des revenus dans le rapport mentionné représente les **valeurs de référence** pour la réforme de l'administration cantonale décentralisée.

### b) Réforme de l'administration cantonale décentralisée

Les données contenues dans le rapport susmentionné ont subi des **modifications** quant aux conditions générales:

- Division de la région administrative du Seeland en deux arrondissements administratifs (Biel/Bienne et Seeland)
- Abandon du projet de diviser la région administrative de Berne – Mittelland en deux arrondissements administratifs

- Création d'une agence supplémentaire de l'office des poursuites et des faillites pour l'arrondissement administratif du Haut-Simmental et de Gessenay à Gessenay
- Implantation de la direction régionale de l'office des poursuites et des faillites de l'Oberland à Interlaken
- Solutions provisoires pour le futur site de Neumatt à Berthoud
- Sept sites au lieu de cinq pour les offices de l'état civil et les centres de documents d'identité
- Report de l'entrée en vigueur de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Les remarques suivantes peuvent être formulées en guise de résumé:

- *Ressources humaines*  
La réduction prévue de l'effectif du personnel a été pleinement réalisée en ce qui concerne les préfectures, les offices des poursuites et des faillites, les bureaux du registre foncier et l'Office du registre du commerce. L'objectif a été réalisé au moins aux trois-quarts en ce qui concerne les offices de l'état civil.
- *Infrastructure immobilière*  
Les économies escomptées sur les frais de locaux n'ont pu être réalisées intégralement en raison des modifications des conditions. D'une part, les coûts de location et de construction ont dépassé les prévisions d'un tiers environ, la location s'étant finalement révélée être la seule solution à cause des délais serrés. D'autre part, le produit de la vente des immeubles appartenant au canton est resté en dessous du chiffre estimé. Il faut s'attendre à ce que le montant des économies périodiques soit dans l'ensemble légèrement moins élevé que celui des coûts périodiques. Le coût (unique) des transformations dans les immeubles appartenant au canton s'est monté à trois fois son montant estimé à cause de dépenses imprévues liées au type d'exploitation des locaux (exigences de sécurité élevées, câblage pour les techniques de communication, etc.). De même, les déménagements et les adaptations du mobilier ont été nettement plus onéreux que prévu.
- *Infrastructure technique*  
Contrairement aux attentes, le nombre des postes de travail informatiques n'a pas pu être réduit, mais les coûts uniques découlant de l'adaptation des infrastructures techniques ont pu l'être de moitié grâce à des prestations propres substantielles.

#### d) Réorganisation de l'administration de la justice et de tribunaux

Des **problèmes de délimitation** considérables se posent dans le cadre de la réorganisation. Il s'agit de distinguer les coûts et les économies générés par la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux au sens étroit du terme (soit la création de 4 tribunaux régionaux et d'une agence dans le Jura bernois remplaçant 13 tribunaux d'arrondissement) de ceux des réformes qui s'y superposent:

- La révision de la partie générale du Code pénal, en 2007, a impliqué l'extension des tâches des tribunaux de première instance et des services de juges d'instruction. Le Conseil-exécutif a ainsi approuvé la création de 25 nouveaux postes. L'évaluation a été effectuée dans le cadre de la définition des ressources nécessaires après la réorganisation et a montré que les postes provisoirement accordés devaient être définitivement maintenus.

- En raison de l'uniformisation du droit procédural tant civil que pénal, de la garantie de l'accès au juge en droit administratif et des tâches supplémentaires dont est chargé le Tribunal administratif, les tâches incombant au Ministère public et aux autorités judiciaires subissent des modifications.
- Un glissement des tâches des communes vers le canton se produit dans les domaines des offices des locations et des tribunaux du travail.

Ce qui précède nous amène à formuler les remarques suivantes:

- *Ressources humaines*  
L'effectif du personnel des autorités judiciaires a considérablement augmenté à la suite de la révision de la partie générale du Code pénal ainsi que de l'entrée en vigueur des nouveaux codes de procédure. Il faut souligner que cette augmentation n'est pas due aux transformations structurelles intervenues dans le domaine de la justice (remplacement des 13 tribunaux d'arrondissement par 4 tribunaux régionaux); à elles seules, celles-ci permettraient bien entendu de réduire l'effectif du personnel.
- *Infrastructure immobilière*  
L'augmentation du personnel est en grande partie responsable de coûts immobiliers supplémentaires de l'ordre de 5,8 millions de francs. De même, les transformations de bâtiments appartenant au canton ont occasionné des coûts supérieurs aux attentes. Les coûts de déménagement et d'achat de mobilier n'avaient pu être évalués en 2005 en raison des incertitudes concernant les besoins en personnel.
- *Infrastructure technique*  
L'adaptation des systèmes de contrôle des affaires des autorités judiciaires n'a entraîné que des coûts négligeables. La réorganisation a rendu nécessaire l'installation de 220 postes informatiques supplémentaires en raison notamment du renforcement de l'effectif du personnel, de l'augmentation du nombre de postes à temps partiel et des besoins en équipement accrus dans les salles de réunion et d'audition.

## 7. Bilan provisoire des réformes

Nous ne sommes pas encore en mesure de proposer un bilan définitif pour l'une ou l'autre des réformes, mais il est prévu d'en réaliser une évaluation en bonne et due forme. Un certain nombre de conclusions provisoires peuvent néanmoins être formulées à ce stade, tant sur le plan de la qualité que sur celui de la quantité.

### a) Réalisation des objectifs qualitatifs

La réforme de l'administration cantonale décentralisée visait en priorité les objectifs qualitatifs suivants:

- ***Uniformisation de la structure territoriale***  
Cet objectif a été pleinement réalisé pour les domaines d'activité concernés. La nature des tâches publiques susceptibles d'être menées à bien dans les nouvelles structures avait fait l'objet d'un examen approfondi au cours des premières phases du projet.
- ***Amélioration du professionnalisme et de l'efficacité des prestations***  
L'idée qu'un regroupement des connaissances spécialisées et un nombre élevé d'affaires traitées permettent un professionnalisme et une efficacité accrus a toujours

été associée au concept de décentralisation concentrée. Il n'est pas possible de se prononcer avec certitude aujourd'hui sur la réalisation de cet objectif.

- **Application de NOG et renforcement de la conduite**

Les premiers fruits de la réforme sont ici déjà perceptibles. La mise en place systématique de directoires a nettement amélioré l'uniformité des pratiques sur tout le territoire du canton et facilité l'entraide, en particulier lors de problèmes liés à l'insuffisance temporaire des effectifs. La responsabilité propre pour la réalisation des objectifs fixés (dans le cadre des conventions de prestations) a été ainsi renforcée. Il convient de rappeler que les charges découlant des tâches de conduite ne doivent pas être sous-estimées.

Une appréciation qualitative de la réalisation des objectifs dans le cadre de la **réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux** n'est pour le moment pas encore possible. Seule l'évaluation pourra donner un éclairage à ce sujet.

**b) Réalisation des objectifs financiers**

Les écarts suivants ont été constatés par rapport aux valeurs de référence contenues dans le rapport du Conseil-exécutif du 2 novembre 2005 sur la réforme de l'administration cantonale décentralisée:

- La mise en œuvre de la **réforme de l'administration cantonale décentralisée** a généré des coûts uniques d'un montant de 9,7 millions de francs (valeur de référence: 5,4 mio). Les coûts annuels périodiques se montent à 4,2 millions de francs (valeur de référence: 3,2 mio). En regard, les économies et les revenus annuels périodiques se montent à 7,3 millions de francs (valeur de référence: 10,2 mio). La réforme de l'administration cantonale décentralisée entraîne donc chaque année un allègement de quelque 3,1 millions de francs (valeur de référence: 7,0 mio) pour les finances cantonales.
- Les coûts uniques de la **réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux** se montent à 4,2 millions de francs (valeur de référence: 690 000 fr.) et les coûts annuels périodiques à 5,9 millions de francs (valeur de référence: 1,2 mio). Aucune indication au sujet des économies éventuelles n'est encore disponible.

Les **économies** annuelles périodiques de 8,0 à 12,0 millions de francs que le Conseil-exécutif croyait possibles grâce à la réforme de l'administration cantonale décentralisée et à la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux ont ainsi été **largement surestimées**.

## 8. Etapes ultérieures

Comme il l'a été mentionné plus haut, le contrôle de projet mis en place exprès pour les réformes se termine avec le rapport de controlling de fin 2010.

Les **affaires pendantes** des deux projets sont réglées depuis par les **voies habituelles**. Il s'agit notamment des immeubles dont la vente n'a pas encore été réalisée et nécessite une décision du Conseil-exécutif. De telles affaires sont toujours portées à la connaissance du public.

Le Grand Conseil sera dûment et en temps voulu informé sur l'**évaluation** des deux projets.

## 9. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

Berne, le 4 mai 2011

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Perrenoud*

le chancelier: *Nuspliger*