

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

Justizkommission

Commission de justice



**Commission de justice
Rapport d'activité 2010**

Par le présent rapport, la Commission de justice rend compte, conformément à l'article 39, alinéa 3 du règlement du Grand Conseil¹, des activités qu'elle a menées dans l'exercice de son mandat légal au sens des articles 23 ainsi que 57a à 57d de la loi sur le Grand Conseil².

1. Activités de la Commission de justice

La législation applicable à la justice et les structures ont été modifiées à compter du 1^{er} janvier 2011. Mais le présent rapport rend compte des activités de la Commission de justice en 2010. Il utilise donc l'ancienne terminologie et se réfère à l'ancienne législation.

1.1. Changement de législature

En 2010, les membres du Conseil-exécutif et du Grand Conseil ont été renouvelés. La Commission de justice est chargée de préavisier le rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil relatif à ces deux scrutins de renouvellement. Cette tâche est la dernière à avoir été assumée par la Commission de justice dans son ancienne composition.

Suite au changement de législature, le 1^{er} juin, huit nouveaux membres ont été élus à la Commission de justice. Un programme complet d'information et de formation a été lancé lors de la première séance ordinaire afin de familiariser les nouveaux membres avec les tâches et les compétences de la commission. Il s'agissait de leur faire découvrir les rouages et les méthodes de travail de la Commission de justice, ainsi que de leur expliquer ses compétences et ses tâches. Il a fallu également les initier à l'organisation de la justice bernoise. Des délégations de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général sont venues présenter leurs activités et les principaux problèmes rencontrés dans ce contexte. L'objectif était d'assurer la continuité du travail de la commission et le transfert des connaissances.

1.2. Surveillance de la gestion des tribunaux suprêmes et du Parquet général³

1.2.1 Généralités

La Commission de justice contrôle la gestion des tribunaux cantonaux suprêmes et du Parquet général sur mandat du Grand Conseil. Les jugements rendus par les tribunaux ne tombent pas sous le coup de ce contrôle et il restera de même à l'avenir. Selon la loi sur le Grand Conseil d'avant la révision, la surveillance s'étend à la Cour suprême, au Tribunal administratif, au procureur général ou à la procureure générale, aux cinq commissions d'estimation en matière d'expropriation, à la Commission des recours en matière fiscale, à la Commission cantonale des améliorations foncières et à la Commission de recours contre les mesures LCR⁴. La Commission de justice doit s'assurer que la gestion de ces autorités judiciaires est conforme à la loi. Elle doit en outre veiller à ce que les autorités disposent des ressources nécessaires et bénéficient de conditions de travail qui leur permettent de rendre la justice dans les délais légaux et de respecter ainsi les droits des citoyens et des citoyennes.

Les sections de la Commission de justice effectuent une à quatre visites par législature auprès des autorités judiciaires soumises à leur surveillance. La commission rend compte de ces visites et des rapports de gestion des tribunaux suprêmes dans des documents distincts. Le rapport concernant les rapports de gestion 2010 des autorités judiciaires et les visites effectuées en 2011 sera soumis au Grand Conseil lors de la session de juin 2011.

¹ Règlement du Grand Conseil du 9 mai 1989 (RGC ; RSB 151.211.1)

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

³ Ancien art. 23, al. 1 LGC

⁴ Art. 78 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1) et ancien art. 23, al. 1 LGC
RS.227/2 (C:\Program Files (x86)\neevia.com\docConverterPro\temp\NVDC\64CC6C8D-8F4A-49CE-9AD8-AA057E3284CC\CONVERT_151958be65bb41f7baee61aaa82d4225.DOC)

Cette année, la Commission de justice s'est intéressée aux thèmes suivants :

1.2.2 Réforme judiciaire 2

En 2010, la Commission de justice s'est consacrée essentiellement à la mise en œuvre de la réforme judiciaire 2. Toutes les autorités judiciaires ayant dû se soumettre à l'exercice de la réélection ou de l'élection complémentaire, le Grand Conseil s'est livré à un véritable marathon électoral lors des sessions de juin et de septembre en particulier. La Section IV qui a la responsabilité de préparer les élections de juges a donc été scindée en deux sous-sections IVa et IVb. Elles étaient composées de dix membres chacune, choisis en priorité dans les rangs de la Commission de justice, selon la clé de répartition applicable aux commissions de huit membres. Des membres des groupes non représentés dans la Commission de justice ont également été désignés. Chaque groupe a désigné un suppléant ou une suppléante pouvant siéger dans l'une ou l'autre section en cas d'empêchement. Les membres titulaires et les membres-suppléants ont le droit de vote.

Deux cents entretiens de présentation ont été menés pour ces élections qui ont été consignés, enregistrés puis radiés après les élections. La Commission de justice a modifié sa pratique et les entretiens de présentation ne font plus l'objet d'un procès-verbal formel. La section IV a ensuite informé les groupes parlementaires des conclusions tirées des entretiens.

Les élections menées dans le contexte de la réforme judiciaire 2 ont amené la Commission de justice à demander un avis de droit à la professeure Regina Kiener de l'Institut de droit public de l'Université de Zurich concernant les questions d'incompatibilité et de limite d'âge des juges, d'élection et de réélection des juges de première instance des tribunaux régionaux et d'indemnisation des juges non élus.

Cette année encore, la Commission de justice est restée en contact permanent avec la direction de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général car il était extrêmement important que les travaux de mise en œuvre soient coordonnés et convenus par consensus.

Les documents les plus importants concernant les élections ont été publiés sur une page internet de la Commission de justice spécialement créée (www.be.ch/reforme-de-la-justice).

La réforme judiciaire 2 a conduit la Commission de justice à modifier sa pratique concernant les pièces à joindre au dossier de candidature. Pour toutes les autorités judiciaires à élire, la Commission de justice exige dorénavant un extrait du casier judiciaire, un extrait du registre des poursuites et un formulaire sur les liens d'intérêt.

Les membres des sections électorales, mais aussi le secrétariat de la commission, ont été mis à rude épreuve avec ces élections. Le président de la section IV en particulier a atteint les limites du possible pour un parlementaire non professionnel.

La réforme judiciaire a amené la Commission de justice à modifier son règlement de fond en comble et à adapter son organisation. La commission a désormais un bureau, composé du président ou de la présidente et des responsables des sections I à IV. La section V a par ailleurs été supprimée ; ses tâches ont été confiées au président ou à la présidente ainsi qu'au secrétariat.

1.2.3 Autorisation d'exercer des activités annexes⁵

Les juges de la Cour suprême et du Tribunal administratif doivent pouvoir exercer leurs fonctions en toute indépendance et se consacrer si possible sans restriction au service de la justice bernoise. C'est la raison pour laquelle l'exercice d'activités annexes et de charges publiques (pendant les heures de travail et en dehors) est soumis au régime de l'autorisation. En 2004, la Commission de justice a adopté des directives concernant l'autorisation pour les membres de la Cour suprême et du Tribunal administratif d'exercer des activités annexes ou des charges publiques. Durant l'exercice sous rapport, en application de ses directives, la commission a traité six demandes d'autorisation avec une suite positive et elle a pris connaissance d'une autorisation d'exercer dans un tribunal arbitral.

La Cour suprême et le Tribunal administratif sont tenus de dresser un récapitulatif des activités annexes exercées par les juges durant l'année écoulée et du temps investi à cette fin, et d'adresser ce document à la Commission de justice en début d'année. Les membres du Grand Conseil peuvent consulter ce récapitulatif.

1.2.4 Préavis du budget

La Commission de justice a adressé un corapport à la Commission de pilotage sur le budget 2011 et le plan intégré mission-financement 2012-2014 du canton de Berne en ce qui concerne les autorités judiciaires. Ce droit de participation est inscrit dans la loi sur le Grand Conseil (LGC) révisée et entre en vigueur officiellement le 1^{er} janvier 2011⁶.

La justice étant appelée à s'autogérer à partir du 1^{er} janvier 2011, des droits de participation renforcés ont été accordés à sa direction dans le cadre de l'examen du budget. Le fait que, jusqu'à la fin du processus, une différence d'environ 15 millions de francs dans les charges de personnel ainsi que de biens, services et marchandises, ait opposé le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature, a fortement préoccupé la Commission de justice. Après d'âpres négociations, la Direction de la magistrature a finalement renoncé à la différence, la possibilité lui étant offerte d'obtenir des crédits supplémentaires en cours d'année pour financer les ressources avérées nécessaires.

Dans la perspective de l'élaboration du budget 2012 et pour régler les problèmes de délimitation de compétences entre le Conseil-exécutif et la justice, d'une part, et entre la Commission des finances et la Commission de justice, d'autre part, les deux commissions ont institué une section commune. Cette dernière assure le suivi d'un avis de droit commandé pour clarifier les questions en suspens.

1.3. Préparation de l'élection des juges⁷

Cette année, les élections de juges n'ont concerné que les réélections et les élections complémentaires menées dans le cadre de la réforme judiciaire 2. Nous renvoyons par conséquent au chapitre 1.2.2.

⁵ Ancien art. 23, al. 5 LGC

⁶ Désormais art. 23, al. 2, lit. *b* LGC

⁷ Ancien art. 23, al. 4 LGC

1.4. Préavis des recours en grâce⁸

La Commission de justice a pour tâche de préavisier les recours en grâce et d'adresser à ce sujet des propositions au Grand Conseil.

La commission a préavisé quatre recours en grâce pendant l'exercice. Elle a proposé leur rejet au Grand Conseil, s'alignant en cela sur la position du Conseil-exécutif. Le Grand Conseil l'a suivie dans ses propositions.

1.5. Préavis et traitement des pétitions et des requêtes⁹

La Commission de justice a répondu directement à cinq requêtes au cours de l'exercice, en application de l'article 57d LGC.

1.6. Création, suppression et modification du territoire des communes selon les prescriptions de la législation sur les communes¹⁰

Depuis le 1^{er} janvier 2005, la Commission de justice est chargée de décider de la création, de la suppression ou de la modification du territoire des communes selon les prescriptions de la législation sur les communes. Dans la mesure où le Grand Conseil ne fait pas usage de son droit d'évocation au sens de l'article 84 RGC, cette décision est du seul ressort de la commission. En application du processus défini, la Commission de justice a approuvé les affaires suivantes :

- suppression de la « Burgerbüert Schwenden » (corporation d'alpage de Schwenden) ;
- suppression de la corporation villageoise et de digues de Ranflüh ;
- fusion des communes municipales de Kleindietwil, de Leimiswil et de Madiswil en une commune municipale du nom de Madiswil ;
- fusion des communes municipales de Bettenhausen et de Bollodingen en une commune municipale du nom de Bettenhausen;
- suppression de la « Burgerbüert Horben » (corporation d'alpage de Horben) ;
- fusion des communes municipales de Wahlern et d'Albligen en une commune municipale du nom de Schwarzenburg ;
- suppression de la corporation bourgeoise de Teuffenthal ;
- suppression de la commune bourgeoise d'Oberwil im Simmental ;
- fusion des communes municipales de Busswil et de Lyss en une commune municipale du nom de Lyss.

Trois citoyens de Busswil sont allés jusqu'au Tribunal fédéral pour contester la fusion des communes municipales de Busswil et de Lyss. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours par arrêt du 10 novembre 2010, pour autant qu'il ait été recevable. La Commission de justice a alors traité l'affaire en séance extraordinaire, après quoi le Grand Conseil a modifié exceptionnellement le délai imparti pour faire valoir le droit d'évocation, si bien que la fusion a quand même pu prendre effet le 1^{er} janvier 2011.

⁸ Ancien art. 23, al. 2 LGC

⁹ Ancien art. 23, al. 3 en relation avec art. 57a - d LGC

¹⁰ Ancien art. 23, al. 7 LGC

1.7. Préavis des actes législatifs

La Commission de justice peut également, sur décision du plénum ou de son président, se charger de préavisier des actes législatifs. Cette année, elle a ainsi examiné les projets suivants :

- la loi sur les avocats et les avocates (LA),
- la loi sur l'imposition des véhicules routiers (LIV),
- le décret concernant les frais de procédure et les émoluments administratifs des autorités judiciaires et du Ministère public (décret sur les frais de procédure, DFP),
- le décret sur les langues judiciaires (DLJ),
- le décret sur l'indemnisation des juges à titre accessoire (DInJ).

2. Proposition de la Commission de justice

La Commission de justice propose au Grand Conseil de prendre connaissance de son rapport d'activité 2010.

Berne, le 11 mars 2011
Au nom de la Commission de justice

Le président : Christoph Stalder
La secrétaire : Sandra Lagger

ANNEXE – Composition de la Commission de justice et charge de travail**1) Composition et organisation**

Jusqu'au 31 mai 2010, la composition de la Commission de justice était la suivante :

Nom	Parti	Membre de la CJUS depuis
Kneubühler Adrian (président)	PLR	juin 2006
Leuenberger Samuel (vice-président)	PBD	novembre 2003
Ammann Christoph	PS	juin 2006
Beeri-Walker Therese	PS	novembre 2007
Bernasconi Peter	PS	juin 2006
Früh Marc	UDF	juin 2006
Jost Marc	PEV	juin 2006
Keller Bettina	Les Verts	janvier 2009
Lanz Andreas	UDC	septembre 2009
Mühlheim Barbara	Les Verts	février 2008
Schär Margreth	PS	novembre 2009
Schwarz-Sommer Elisabeth	UDC	juin 2006
Simon-Jungi Beatrice	PBD	juin 2006
Studer Peter	PBD	juin 2002
Zumstein Katrin	PLR	mars 2007

Fin 2010, la composition de la commission était la suivante :

Nom	Parti	Membre de la CJUS depuis
Stalder Christoph (président)	PLR	juin 2010
Jost Marc (vice-président)	PEV	juin 2006
Ammann Christoph	PS	juin 2006
Bärtschi Alfred	UDC	juin 2010
Bernasconi Peter	PS	juin 2006
Bühler Manfred	UDC	juin 2010
Eberhart Peter	PBD	juin 2010
Fuchs Thomas	UDC	juin 2010
Guggisberg Lars	UDC	juin 2010
Gygax-Böninger Monika	PBD	décembre 2010
Mühlheim Barbara	Les Verts	février 2008
Schär Margreth	PS	novembre 2009
Schneiter Alfred	UDF	juin 2010
Schwarz-Sommer Elisabeth	UDC	juin 2006
Stucki-Mäder Margrit	PS	juin 2010

Samuel Leuenberger (PBD) s'est démis de ses fonctions au changement de législature. Le Grand Conseil a élu Monika Gygax-Böninger (PBD) à sa succession.

Fin 2010, la Commission de justice avait un bureau et quatre sections permanentes, qu'elle a investis de tâches spéciales :

Bureau	Haute surveillance et surveillance financière Stalder Christoph (président), Jost Marc (vice-président), Bernasconi Peter (président de section), Mühlheim Barbara (présidente de section), Fuchs Thomas (président de section)
Section I	Surveillance de la Cour suprême Bernasconi Peter (présidence), Bühler Manfred, Eberhart Peter
Section II	Surveillance du Tribunal administratif Mühlheim Barbara (présidence), Bärtschi Alfred, Stucki-Mäder Margrit
Section III	Surveillance du Parquet général Fuchs Thomas (présidence), Ammann Christoph, Schwarz-Sommer Elisabeth
Section IV	Préparation de l'élection des juges Jost Marc (présidence), Guggisberg Lars, Gygax-Böninger Monika, Mühlheim Barbara, Schär Margreth, Schneiter Alfred, Brönnimann Thomas (non membre de la CJUS), Zumstein Katrin (non membre de la CJUS)

Groupe de projet Réorganisation de la Commission de justice (jusqu'à fin août 2010):

- Stalder Christoph
- Bernasconi Peter
- Jost Marc
- Leuenberger Samuel
- Mühlheim Barbara
- Schwarz-Sommer Elisabeth

2) Charge de travail

En 2010, la Commission de justice s'est réunie en onze séances plénières. Les sections ont tenu 47 séances, le groupe de projet deux. Le bureau s'est réuni à deux reprises, la présidence, à cinq reprises.