

Vision pour le pouvoir judiciaire

—

Plan directeur 2023-2028
Leitplan 2023-2028



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR**

Table des matières

1	Introduction	2
1.1	Rôle du Conseil de la magistrature dans le canton de Fribourg	2
1.2	Compétences du Conseil de la magistrature en matière de gestion des tribunaux	3
2	Méthode	4
2.1	Définition du plan directeur	4
2.2	Information sur la procédure	5
3	Contexte	6
3.1	Réflexions principales du Plan directeur 2017-2021	6
3.2	Analyse du Pouvoir judiciaire	7
3.3	Le programme e-Justice	8
4	Thèmes prioritaires du plan directeur 2023-2028	11
4.1	Thème prioritaire I : Nouvelles structures et nouvelles façons de travailler	11
4.1.1	Réorganisation	11
4.1.2	Charge de travail	15
4.1.3	E-Justice	17
4.1.4	Intelligence artificielle (IA)	18
4.2	Thème prioritaire II : Changement et accompagnement	18
4.3	Thème prioritaire III : Statut du personnel des magistrats	20
5	Conclusion	21

1 Introduction

La Constitution cantonale du 16 mai 2004 a introduit plusieurs modifications de l'organisation du pouvoir judiciaire, dont la plus importante est la suivante : elle confie désormais la surveillance des autorités judiciaires et des membres de ces autorités à une autorité indépendante, le Conseil de la magistrature. Ce conseil, dont les membres sont élus par le Grand Conseil, est entré en fonction le 1^{er} juillet 2007.

1.1 Rôle du Conseil de la magistrature dans le canton de Fribourg

Le canton de Fribourg est un Etat de droit libéral, démocratique et social (art. 1 al. 1 Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, Cst. FR ; RSF 10.1), dont les autorités sont organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs (art. 85 Cst. FR). Tout comme le Grand Conseil (art. 94 ss Cst. FR) et le Conseil d'Etat (art. 106 ss Cst. FR), le Conseil de la magistrature (art. 125 ss Cst. FR) est un organe constitutionnel. Il est indépendant des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et répond aux questions posées au Grand Conseil portant sur l'administration de la justice (art. 90 al. 2 et 91 al. 1 let. c de la loi sur la justice du 31.05.2010, LJ ; RSF 130.1).

En tant qu'autorité indépendante de surveillance du pouvoir judiciaire, le Conseil de la magistrature est chargé de la surveillance administrative et disciplinaire du pouvoir judiciaire et du Ministère public (art. 127 al. 1 Cst. FR). Il préavise en outre les candidatures aux postes du pouvoir judiciaire et du Ministère public (art. 128 Cst. FR).

Sa fonction principale consiste à contrôler si l'autorité ou le magistrat a effectué la tâche qui lui a été confiée et, si la mission n'a pas été accomplie correctement, à intervenir par directives, voire à ordonner des sanctions.

Au chapitre de la surveillance administrative figure en premier lieu l'examen des rapports des autorités judiciaires et l'inspection, au moins une fois par an, de ces dernières (art. 113 al. 1 let. a et b LJ). Dans ce cadre, le Conseil de la magistrature a également pour tâche de traiter les dénonciations et les plaintes concernant les juges (art. 113 al. 1 let. c LJ). Il peut procéder à des enquêtes administratives et dans ce cadre, le secret de fonction ne peut lui être opposé (art. 113 al. 2 et 3 LJ). Il veille en outre à la formation continue des magistrats du pouvoir judiciaire (art. 114 al. 2 LJ).

Sous l'angle disciplinaire, le Conseil de la magistrature est compétent pour mener des enquêtes. Il a le pouvoir de prononcer le rappel à l'ordre et le blâme, ce dernier pouvant être accompagné d'une menace de révocation (art. 103, 104 et 105 al. 1 LJ). Lorsqu'il estime, au terme de l'enquête, que les faits peuvent justifier une révocation, il transmet le dossier au Grand Conseil (art. 105 al. 2 LJ). Le Conseil de la magistrature peut également prononcer la suspension provisoire de l'activité et du traitement de la personne concernée.

En ce qui concerne l'élection des juges, le Conseil de la magistrature préavise les candidatures à l'intention du Grand Conseil (art. 11, 12 al. 1 et 91 al. 2 LJ), après avoir organisé la mise au concours, examiné les candidatures et vérifié les conditions d'éligibilité (art. 12 al. 1 et 2 LJ).

La loi fribourgeoise sur la justice du 31 mai 2010 a provoqué un changement de paradigme. Elle confie aux juges professionnels d'une autorité judiciaire la gestion administrative de celle-ci (art. 21 al. 1 LJ), laissant à chacune d'entre elles la liberté de s'organiser elle-même (art. 29 al. 1 LJ). Le Conseil de la magistrature a pour tâche de surveiller l'organisation choisie et de prendre des mesures en cas de besoin (art. 112 al. 1 et 114 al. 1 LJ).

Le pouvoir judiciaire et le Conseil de la magistrature ont peu d'influence sur l'allocation des ressources. En effet, c'est le Conseil d'Etat qui fixe le nombre de juges, de greffiers et d'autres collaborateurs, après audition de l'autorité judiciaire concernée et du Conseil de la magistrature (art. 19 al. 2 LJ). Le Conseil d'Etat exerce, par rapport aux autorités judiciaires, les compétences de gestion qui lui sont attribuées par la loi, notamment en matière de finances et de personnel (art. 102 al. 1 LJ).

1.2 Compétences du Conseil de la magistrature en matière de gestion des tribunaux

L'organisation et le fonctionnement des autorités judiciaires sont soumis à la surveillance administrative du Conseil de la magistrature (art. 112 al. 1 LJ). Pour exécuter son mandat, ce dernier dispose de plusieurs moyens d'intervention. Il peut, à l'égard des autorités judiciaires, émettre des directives, donner des instructions et prendre toute autre mesure nécessaire (art. 114 al. 1 LJ). En cas d'urgence, il est exceptionnellement habilité à nommer un ou une juge pour une période de six mois au maximum (art. 91 al. 1 let. d LJ). Lorsqu'un juge est empêché pour une période plus longue, le Conseil de la magistrature a la compétence de pourvoir à son remplacement pour douze mois au maximum. Il peut également nommer un ou une juge en cas de besoin particulier pour traiter une ou plusieurs affaires extraordinaires par leur volume, leur importance ou leur caractère particulièrement spécifique (art. 91 al. 1 let. d^{bis} LJ). Par ailleurs, sur demande des autorités judiciaires et sur préavis du Tribunal cantonal, le Conseil de la magistrature décide de l'affectation des juges itinérants (art. 10a LJ). Enfin, notons qu'il peut confier à un ou une juge professionnelle la même fonction dans plusieurs arrondissements judiciaires (art. 17 al. 4 LJ).

En 2015, le Grand Conseil a doté le Conseil de la magistrature de moyens d'intervention supplémentaires lui permettant d'intervenir directement dans la gestion des tribunaux : en accord avec le Conseil d'Etat, le Conseil de la magistrature peut prévoir la régionalisation ou la gestion centralisée de certaines tâches administratives. Il peut donner aux autorités judiciaires des directives contraignantes, générales ou spécifiques (art. 21 al. 2^{bis} LJ).

Enfin et surtout, le Conseil de la magistrature peut faire des propositions au Grand Conseil en vue d'améliorer le fonctionnement de la justice (art. 114 al. 3 LJ). Cette disposition légale illustre la volonté du législateur de faire du Conseil de la magistrature le bras droit du Grand Conseil en la matière. Il appartient ainsi à ces deux autorités de veiller à ce que le pouvoir judiciaire dispose des moyens nécessaires pour assurer la célérité et la qualité de la justice (art. 120 al. 3 Cst. FR). D'autres articles de loi permettent du reste au Conseil de la magistrature de prêter main forte au Grand Conseil dans le domaine de la justice (cf. art. 10a, 11, 12, 91 al. 1 let. c, 91 al. 2, 104, 105 et 108 LJ), ou lui confient des tâches relevant de la gestion des autorités judiciaires (cf. art. 6, 7, 16 al. 4, 17 al. 3 et 4, 18 al. 3, 19, 21 al. 2 et 2^{bis}, 22 al. 2 et 4, 66 al. 2, 91 al. 1 let. d et d^{bis} LJ).

Fort de la mission dont l'investissent la Constitution et la loi, et quand bien même il n'a pas de compétence de gestion à proprement parler s'agissant des autorités judiciaires, le Conseil de la magistrature entend partager ses réflexions de principe sur le fonctionnement de la justice ainsi que formuler et prioriser des propositions concrètes concernant son amélioration dans le cadre du présent plan directeur.

2 Méthode

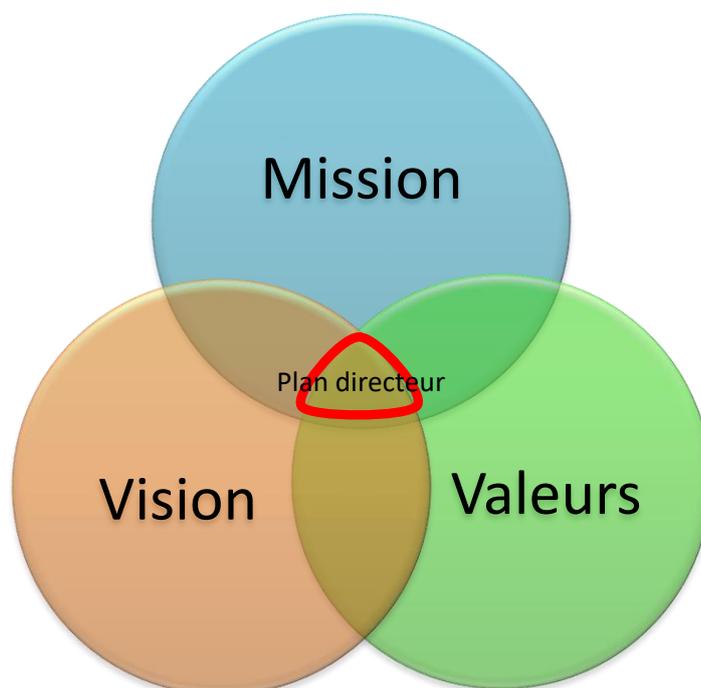
2.1 Définition du plan directeur

En 2017, le Conseil de la magistrature a élaboré un plan directeur 2017-2021 qui décrivait l'évolution de la justice dans le canton de Fribourg pour les prochaines années. Ce plan devait être compris comme un outil de planification qui décrit les objectifs, les missions et les projets. Il permettait d'amorcer la vision stratégique de l'avenir de la justice fribourgeoise à court et moyen terme.

Partant, il s'agissait de rappeler la Mission du Pouvoir judiciaire, de décrire la Vision et les Valeurs. Ainsi le plan directeur réunissait ces trois éléments : La Vision de l'avenir, qui ne peut être réalisé qu'en harmonie avec les Valeurs, qui découlent du passé, et la Mission.

La Mission du Pouvoir judiciaire fribourgeois est circonscrite par la Constitution cantonale : Assurer une administration de la justice indépendante (art. 121 al. 1 Cst. FR), rapide et de qualité (art. 120 al. 3 Cst. FR) en matière civile, pénale et administrative.

Les Valeurs fondamentales sur lesquelles repose le Pouvoir judiciaire influencent de manière déterminante le plan directeur. Il s'agit des droits procéduraux consacrés par la Constitution (art. 29 Cst. FR) mais également de l'indépendance, de l'impartialité, de la diligence et de la conscience professionnelle.



La Vision pour la justice fribourgeoise, décrite par le plan directeur 2017-2021, a été définie de la manière suivante. La justice fribourgeoise est une institution organisée de manière moderne, prête et capable de réagir aux changements sociaux et légaux et d'assurer en tout temps une administration rapide et de qualité de la justice.

Le plan directeur 2023-2028 s'inscrit dans la ligne du premier plan directeur. A l'image du plan 2017-2021, le présent plan analysera dès lors le contexte global suisse, fribourgeois et judiciaire de la justice fribourgeoise et en tirera les conclusions en termes de buts, de devoirs, d'organisation et de thèmes prioritaires.

Il a dès lors pour but d'accompagner la réorganisation de la justice et ses nouvelles façons de travailler (4.1). Il abordera également la question du changement et la nécessité d'un accompagnement (4.2) ainsi que certaines questions sensibles relatives au statut du personnel des magistrats (4.3).

2.2 Information sur la procédure

L'adaptation du Plan directeur 2017-2021 du Conseil de la magistrature avait été reportée jusqu'aux résultats de l'Analyse du Pouvoir judiciaire¹. Il ne faisait en effet pas sens de le revoir avant les résultats de cette analyse intervenus en fin d'année 2021.

Différents échanges portant notamment sur le calendrier prévu par la Direction de la sécurité, de la justice et du sport pour la mise en œuvre des mesures préconisées ont eu lieu dans le courant de l'année 2022. L'adaptation du plan directeur du Pouvoir judiciaire a dès lors été retardé afin de tenir compte de l'ensemble du contexte.

S'agissant de la nature proprement dite du plan directeur 2023-2028, elle a déjà été brièvement évoquée dans le chapitre ci-dessus. Il s'agit d'un document qui rassemble de manière synthétique les principales décisions stratégiques pour les cinq prochaines années, mais qui ne fournit pas de planification détaillée.

Enfin, il y a lieu de préciser ici que, contrairement au premier plan directeur, il a été renoncé pour le présent plan à une consultation des différentes autorités judiciaires. Ce plan fait en effet suite aux travaux du premier plan directeur et à l'analyse du Pouvoir judiciaire qui ont suivi des démarches participatives ; il se situe dès lors dans la continuité de ces premiers travaux. Les démarches participatives « suivantes » devront être intégrées dans les projets proprement dits, en particulier tout ce qui touche à la réorganisation des autorités et des modes de travail.

¹ L'**Analyse du Pouvoir judiciaire** doit être comprise, dans ce document, par les propositions retenues et préconisées par le Comité de pilotage. En effet, pour ce projet, le Conseil d'Etat avait souhaité nommer un mandataire externe pour mener l'analyse à proprement parler. Un COPIL avait par ailleurs été nommé selon le modèle classique d'organisation de projets qui comprend un Comité de pilotage (COPIL) qui valide et un Comité de projet (COPRO) qui suit en pratique les travaux. Les membres de ces comités avaient été choisis afin de donner à l'analyse la légitimité qu'elle mérite, tant dans le milieu judiciaire qu'à un niveau plus politique. Les propositions préconisées par le COPIL ont été adoptées par le Conseil d'Etat.

3 Contexte

Dans le présent chapitre, nous examinons le contexte et l'environnement de la justice fribourgeoise.

Les tendances mises en évidence dans le plan directeur 2017-2021 restent déterminantes pour ces nouvelles lignes. Le plan fixait en outre, en 2017, quatre thèmes prioritaires qui tentaient de répondre aux problèmes du contexte de l'époque : le mode de travail, la charge de travail, le dossier électronique et les structures.

Ensuite, ce nouveau plan directeur intervient après l'Analyse du Pouvoir judiciaire qui en substance prévoit trois mesures essentielles et prioritaires. Il s'agit premièrement de regrouper différentes autorités judiciaires, deuxièmement de créer un organe de conduite du Pouvoir judiciaire et enfin de poursuivre la mise en œuvre de la digitalisation de la justice, à travers le projet e-Justice.

Ce plan intervient enfin après le lancement en 2019 du programme e-Justice qui s'inscrit dans le cadre de l'administration 4.0 du Conseil d'Etat et qui accompagne également le projet fédéral Justitia 4.0 visant la simplification de la coopération intra- et intercantonal en permettant à l'horizon 2026 que toutes les parties d'une procédure judiciaire puissent communiquer digitalement via un portail central.

Nous nous pencherons dès lors, dans ce chapitre, sur la question de savoir où se trouve la justice fribourgeoise et quelles peuvent être les conséquences de ce contexte. Pour ce faire, il s'agira de rappeler les points principaux de réflexion du plan directeur précédent, d'exposer les mesures préconisées par l'Analyse du Pouvoir judiciaire et du programme e-Justice pour enfin en tirer des conclusions en termes de Thèmes prioritaires.

3.1 Réflexions principales du Plan directeur 2017-2021

Le **mode de travail** constituait le premier thème du précédent plan. Il s'agissait de mener des réflexions relatives à/au :

- > Télétravail et Home Office (bureau à domicile) ;
- > Automatisation et centralisation de certaines activités répétitives, qui n'ont pas nécessairement besoin d'être exécutées au siège de l'autorité judiciaire ni par celle-ci ;
- > Tendances en matière d'oralité :
 - > Dictée des documents et des décisions au lieu de leur rédaction ;
 - > Enregistrement audio (visuel) des déclarations faites devant le tribunal pendant le procès, ce qui pourrait alléger la prise des procès-verbaux, voire la remplacer ;
- > Dossier électronique.

La pandémie a accéléré la mise en place du télétravail qui est désormais unanimement salué. Le projet e-Justice a mis en place le sous-projet Impression Centralisée qui permet aux Autorités de déléguer l'impression et la mise sous pli à une centrale d'édition.

S'agissant des tendances en matière d'oralité, les avancées technologiques depuis la rédaction du dernier plan sont clairement allé dans le sens souhaité.

Le dossier électronique est le projet central de e-Justice et Justitia 4.0. Il est désormais incontournable.

La **charge de travail** mise en relation avec l'efficacité était le deuxième thème du plan de 2017-2021. En effet, une répartition équitable et adéquate de la charge de travail tant au sein de la même autorité qu'entre elles est garante d'une justice rapide et de qualité.

Or, la justice doit compter avec une augmentation de sa charge de travail : démographie croissante, citoyens de plus en plus enclins à défendre leurs droits en justice, modifications législatives.

Alors même que la charge de travail est un facteur clé pour la répartition des ressources, il n'existe toujours pas de système permettant de la mesurer. L'Analyse du pouvoir judiciaire n'a pas traité spécifiquement ce point si ce n'est sous l'angle de l'échange des bonnes pratiques. Le rapport du mandataire externe relevait quant à lui que certaines autorités judiciaires connaissent une charge de travail plus importante.

Le troisième thème du plan 2017-2021 traitait du dossier électronique. La **communication électronique des écrits** s'inscrit dans la stratégie fédérale de l'E-Government (cyberadministration) dont le but est de promouvoir la confiance et la transparence de l'activité administrative et gouvernementale. L'E-Government, qui vise à faciliter la communication entre la confédération, les cantons, les communes, les autorités et les citoyens, a pour maîtres-mots l'efficacité, l'économie et la proximité. Ce thème, troisième du plan 2017-2021, est en cours de réalisation. Le programme e-Justice y travaille activement afin d'y parvenir dès la fin 2026. Il convient toutefois de noter que le financement de ce programme a récemment suscité des inquiétudes.

Enfin, le quatrième thème se centrait sur une réflexion relative à l'adéquation des **structures de la Justice fribourgeoise**, qui compte actuellement 32 entités judiciaires (7 Tribunaux d'arrondissement, 7 préfectures, 7 Justices de paix, 3 Tribunaux des baux, 1 Tribunal cantonal, 1 Ministère public, 1 Tribunal des mesures de contraintes, 1 Tribunal pénal économique, 1 Tribunal pénal des mineurs, diverses commissions de conciliation et de recours ainsi qu'autorités de surveillance), et la pertinence du découpage territorial calqué sur les districts. L'Analyse du Pouvoir judiciaire s'est largement penchée sur cette question et y a répondu par un certain nombre de propositions.

3.2 Analyse du Pouvoir judiciaire

« Le Pouvoir judiciaire fribourgeois fonctionne bien et de manière efficace », telle est la conclusion finale du rapport.

A l'exception de certaines commissions, toutes les autorités judiciaires ont fait l'objet de l'analyse mandatée par le Conseil d'Etat (premier volet en 2019, deuxième achevé en 2021).

En substance, le rapport du COPIL chargé de l'analyse du Pouvoir judiciaire prévoit trois mesures essentielles et prioritaires. Il s'agit premièrement de regrouper différentes autorités judiciaires. Les tribunaux d'arrondissement et les justices de paix devraient être regroupées entre trois nouveaux arrondissements judiciaires représentant des volumes de dossiers comparables : un pour les districts de la Glâne, de la Gruyère et de la Veveyse, un pour la Sarine et un pour la Singine, le Lac et la Broye. Le COPIL plaide également pour la création d'un tribunal pénal unifié. Enfin, il préconise le regroupement des autorités de conciliation en matière de bail en une autorité centralisée, qui siègerait toutefois toujours dans les districts.

Deuxièmement, le COPIL appelle de ses vœux la création d'un organe de conduite du Pouvoir judiciaire, qui serait composé de magistrats, placé sous la surveillance du Conseil de la magistrature, et visant notamment le regroupement des fonctions de soutien transverses.

Enfin, la poursuite de la mise en œuvre de la digitalisation de la justice, à travers le projet e-Justice, constitue la troisième mesure prioritaire.

Parmi toutes les autres mesures proposées, onze sont qualifiées d'importantes. Certaines pourraient être confiées à l'organe de conduite : ressources humaines centralisées, formation du personnel, centralisation de la comptabilité, amélioration de la transparence, échange de bonnes pratiques, etc. Au surplus, la cellule judiciaire itinérante doit être maintenue aussi longtemps que les autorités de première instance restent réparties en plusieurs entités. Le Tribunal des mesures de contrainte devrait faire l'objet d'une attention particulière, et les Justices de paix devraient être renommées en Tribunaux de protection de l'enfant et de l'adulte.

En ce qui concerne le Conseil de la magistrature, le COPIL retient la nécessité de l'amélioration de la transparence du rapport du Conseil et l'uniformisation de ceux des différentes autorités.

Actuellement, la Direction de la sécurité, de la justice et du sport est chargée d'évaluer les incidences financières, infrastructurelles ou encore légales, et d'établir une planification de réalisation de sa mise en œuvre.

Il est à signaler que, selon le programme gouvernemental 2017-2021, l'Etat révisé l'organisation du Pouvoir judiciaire dans les domaines structurel, administratif, logistique et budgétaire pour aboutir à une gouvernance consolidée. Il améliore l'efficacité de la justice par la mise en place de l'e-Justice qui comprend la gestion électronique des dossiers et leur transfert électronique entre autorités.

3.3 Le programme e-Justice

Ce programme s'inscrivant tant dans le plan gouvernemental 2017-2021 que dans le plan directeur 2017-2021 du Conseil de la magistrature, les mandants du projet ne sont autre que Romain Collaud, Conseiller d'Etat Directeur de la sécurité, de la justice et du sport, et Johannes Frölicher, Président du Conseil de la magistrature.

Dans son programme gouvernemental et plan financier 2017-2021, le Conseil d'Etat avait inscrit la modernisation de la justice. *« L'État révisé l'organisation du Pouvoir judiciaire dans les domaines structurel, administratif, logistique et budgétaire pour aboutir à une gouvernance consolidée. Il améliore l'efficacité de la justice par la mise en place de l'e-Justice qui comprend la gestion électronique des dossiers et leur transfert électronique entre autorités. »*

Le troisième projet-phare du programme gouvernemental 2017-2021 est intitulé « Fribourg fait sa révolution 4.0 ». *Tous les domaines d'activités, qu'ils touchent la vie privée ou professionnelle, sont impactés par la digitalisation. Le Conseil d'Etat veut inscrire le canton dans le tournant numérique et établir les conditions propices au développement de prestations en faveur des entreprises, dans le domaine de la santé, de la formation, des transports, du tourisme, de la justice, de la police, de l'agriculture, des loisirs, et à l'administration dans son ensemble. Il s'agit d'anticiper les besoins afin de permettre aux citoyens et citoyennes de bénéficier des avantages de ces technologies et des nouvelles prestations. Cette évolution, indispensable à l'ensemble des secteurs d'activité, est génératrice d'innovations et d'emplois dans le canton. La digitalisation de l'administration cantonale est un des points forts de ce troisième projet phare. (...) La numérisation s'étend également à la justice (e-Justice) et à la police.*

Le plan financier 2022-2026 prévoit en outre que les dépenses dans le domaine de l'informatique continueront d'augmenter durant cette législature.

L'ambition du programme est qu'à terme, toute la procédure judiciaire, tant dans le domaine civil que pénal et administratif, soit gérée en mode digital.

Outre cette ambition, le programme e-Justice vise :

- *au plan fédéral, ce projet se conforme à l'obligation d'introduire l'e-Justice pour les autorités judiciaires civiles, pénales et administratives. Le canton de Fribourg est directement impliqué dans plusieurs groupes de travail visant la mise en œuvre de cette introduction, qu'il s'agisse par exemple du programme HIJP (Harmonisation de l'Informatique de la Justice Pénale) ou du projet Justitia 4.0*
- *au plan cantonal, il s'inscrit dans l'introduction du guichet de cyberadministration de l'État de Fribourg et plus généralement dans l'administration 4.0 pour laquelle le Conseil d'Etat s'est engagé*
- *au plan cantonal encore, il répond aux ambitions en matière de cyberjustice posées par le Conseil de la magistrature dans son plan directeur 2017 - 2021*

Compte tenu des enjeux et des importants changements qu'impliquera le programme e-Justice mais aussi de la forte dépendance au projet Justitia 4.0, le programme devrait durer jusqu'en 2026 au moins.

Les récents développements concernant le financement de ce programme suscitent toutefois des inquiétudes. Des réductions de budget peuvent sérieusement compromettre le succès de ce programme et risquent même de rendre inutiles les dépenses engagées jusqu'à présent.

Les objectifs poursuivis par le programme s'articulent comme suit :

Digitalisation du courrier	Réduire de 100% le traitement de la correspondance papier en la digitalisant, dès le lancement de la nouvelle plateforme dédiée.
Centralisation des impressions et des envois	Centraliser 80% des impressions des autorités judiciaires à envoyer, dès 2022.
Consultation des dossiers judiciaires électroniques	Garantir l'accès et la consultation digitale des dossiers judiciaires électroniques aux justiciables, avocats et autorités, dès le lancement de la plateforme de Justitia.
Communication électronique	Garantir la communication par voie électronique entre les justiciables, les avocats et des autorités, dès le lancement de la plateforme de Justitia.
Gestion électronique des dossiers judiciaires par les autorités	Traiter digitalement 100% des dossiers judiciaires, par les autorités, dès la fin 2026.
Formulation des exigences pour que le dossier administratif soit intégré dans le dossier judiciaire électronique	Intégrer 100% des éléments constitutifs du dossier administratif au dossier judiciaire électronique, en tenant compte des exigences minimales du point de vue technique et métier, dès la fin 2026.
Transfert des dossiers judiciaires électroniques entre autorités judiciaires cantonales et extra-cantonales	Garantir le 100% du transfert des dossiers judiciaires électroniques entre autorités judiciaires cantonales et extra-cantonales, dès le lancement de la plateforme de Justitia.
Publication électronique des arrêts, jugements et décisions	Garantir la possibilité de publier digitalement 100% des arrêts, jugements et décisions (cf. art. 16 RTCInf / ROF 2012_080) par les autorités judiciaires.
Archivage électronique	Archiver 100% des dossiers judiciaires électroniques par les autorités, en respectant les pratiques et bases légales édictées, dès la fin 2026.

Ces objectifs se déclinent dans les projets suivants :

Objectifs du programme / Projets	AC&C	DIG	DJE	PN	IMCE
1. Digitalisation du courrier	X	X	X		
2. Centralisation des impressions et des envois	X				X
3. Consultation des dossiers judiciaires électroniques	X		X	X	
4. Communication électronique	X		X	X	
5. Gestion électronique des dossiers judiciaires	X	X		X	
6. Transfert, intégration, utilisation du dossier administratif dans un dossier judiciaire électronique	X	X			
7. Transfert des dossiers judiciaires électroniques entre autorités extra et cantonales	X		X	X	
8. Publication électronique des arrêts, jugements et décisions	X		X		
9. Archivage électronique	X		X	X	

Projets Métier

AC&C – Accompagnement au changement

Projets IT (*processus inclus*)

DIG – Digitalisation des processus

DJE – Dossier Judiciaire Electronique

PN – Preuves Numériques

IMCE – Impressions Centralisées

N.B. Le projet Digitalisation des processus se décomposent en outre en sous-projets (projets ou missions selon la méthodologie HERMES).

Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, un de ces projets concerne en particulier l'analyse des processus de travail ; l'accompagnement au changement est également au centre de ce programme (nous y reviendrons en particulier dans le thème changement et accompagnement).

Il ressort de ce qui précède que les thèmes principaux du plan directeur 2017-2021 ont été abordés dans le cadre de l'analyse du pouvoir judiciaire ainsi que du programme e-Justice. Certains d'eux ont été mis en œuvre ou le seront à moyen terme.

Le Conseil, en s'inspirant notamment des thèmes de l'ancien plan directeur, reformulera dès lors les thèmes du plan directeur 2023-2028 afin de cibler ce qu'il considère comme les points essentiels qui doivent accompagner les réflexions quant à l'évolution de l'organisation des autorités judiciaires.

4 Thèmes prioritaires du plan directeur 2023-2028

Comme explicité ci-avant, le plan directeur 2023-2028 s'inscrit dans la continuité du plan directeur précédent. Il fait également suite à l'Analyse du Pouvoir judiciaire et tient compte du Programme e-Justice.

Trois thèmes prioritaires, présentés ci-dessous, sous-tendent ce plan. Ils influent sur divers aspects du quotidien de la justice, tels son organisation, son informatique, ses finances, ses structures de communication et le statut de son personnel.

Le présent chapitre expose les idées et les approches envisagées. Certaines propositions concrètes y seront également développées.

4.1 Thème prioritaire I : Nouvelles structures et nouvelles façons de travailler

Il sera question dans ce chapitre d'aborder la réorganisation proprement dite des autorités, la charge de travail et le programme e-Justice ainsi que les perspectives qu'offre l'intelligence artificielle.

4.1.1 Réorganisation

L'Analyse du Pouvoir judiciaire a démontré que le système judiciaire fonctionne bien et de manière efficace. Elle a toutefois établi que certaines mesures peuvent (doivent) être prises afin de rendre le pouvoir judiciaire fribourgeois encore plus performant.

La Direction de la sécurité, de la justice et du sport est actuellement chargée d'évaluer les incidences financières, infrastructurelles ou encore légales de ces propositions et d'établir une planification de réalisation de sa mise en œuvre. Le Conseil de la magistrature prendra naturellement part à la mise en place des mesures préconisées. Il entend toutefois par le biais de ce plan insuffler quelques réflexions.

Dans son rapport à l'attention du Conseil d'Etat, le COPIL a classé les différentes mesures, selon leur degré d'importance (mesures essentielles, importantes, de moyenne importance, de détail, sans intérêt).

Comme déjà évoqué, le COPIL a retenu trois mesures principales comme étant essentielles, dont deux sont à rattacher à ce thème de réorganisation : le **regroupement de différentes autorités judiciaires** et la **mise en place d'un organe de conduite du pouvoir judiciaire**.

Cette première mesure est répartie en plusieurs sous-mesures :

- Regrouper les autorités de première instance actuellement réparties par districts, à savoir les tribunaux d'arrondissement et les justices de paix. Le COPIL a choisi la variante consistant à les regrouper en trois tribunaux, respectivement trois justices de paix. En outre, le COPIL considère que le découpage des tribunaux civils et des justices de paix doit être identique, ce qui exclurait un redécoupage comprenant un seul tribunal civil et trois justices de paix.

Le COPIL a fait sienne la proposition d'Ecoplan, mandataire, de redécoupage en nouveaux arrondissements judiciaires, à savoir un pour la Sarine, un pour le Sud du canton (Glâne, Gruyère, Veveyse) et un pour le Nord (Broye, Lac, Singine).

- La création d'un Tribunal pénal unifié qui aurait son siège en un seul lieu et qui serait compétent pour traiter de toutes les causes pénales (juge de police et Tribunal pénal), dans lequel le Tribunal pénal économique serait maintenu comme une chambre économique, de manière à garantir le haut niveau de spécialisation nécessaire pour celle-ci.

- L'instauration d'une seule commission cantonale de conciliation en matière de bail à loyer qui siègerait dans les différents districts et qui bénéficierait d'un secrétariat totalement indépendant.

Comme déjà relevé dans le plan directeur précédent, certains cantons suisses *ont drastiquement réduit le nombre d'arrondissements judiciaires non seulement pour améliorer le rendement, la coordination et la flexibilité mais aussi pour mieux répartir la charge de travail. Par ailleurs, en termes de territoire et de population, le canton de Fribourg fait la même taille que certains arrondissements judiciaires de cantons plus grands qui ont un bon rendement. La question de la répartition territoriale apparaît par conséquent tout à fait d'actualité.* Le COPIL de préciser en outre, dans son rapport, *que la proximité n'est pas assurée uniquement par la présence physique d'une autorité dans son district. Il importe en effet de ne pas confondre la notion de proximité avec celle d'accessibilité.*

Négliger toutefois les résistances potentielles à un tel changement serait une erreur. Le canton de Fribourg ne saurait être « découpé » ou « regroupé » de manière linéaire et non réfléchi. En effet, une des spécificités du canton de Fribourg réside dans ses « dualités » qui influent sur les cultures des différentes régions (notamment deux langues et deux environnements différents - lac et montagne/urbain et campagne).

En matière civile, deux possibilités semblent entrer en ligne de compte : le regroupement des instances en un seul arrondissement ou le découpage en trois nouveaux arrondissements, soit un pour la Sarine, un pour le Sud (Glâne, Gruyère, Veveyse) et un pour le Nord (Broye, Lac, Singine) comme le préconisait le COPIL.

Les groupes de travail qui se pencheront sur cette question épineuse devront avoir en tête les objectifs à court, moyen et long terme pour dégager la meilleure option.

Si un découpage en trois arrondissements devait être retenu ; il permettrait sans doute d'atteindre à court et moyen terme certains objectifs tendant à améliorer le fonctionnement des autorités. L'option tels que préconisée par le COPIL, soit un pour la Sarine, un pour le Sud et un pour le Nord, semble en outre être la solution qui répondra le mieux aux spécificités du canton. En effet, un simple découpage en termes de langues ou de grandeur serait aventureux compte tenu des autres spécificités à ne pas négliger. La taille de ces arrondissements permettrait en outre une organisation rationnelle des remplacements et suppléances et des échanges de bonnes pratiques au sein d'une même autorité.

La création d'un seul arrondissement viserait davantage des objectifs à long terme. Les remplacements et les suppléances tant des juges professionnels que non professionnels ne poseraient plus de difficulté. Les échanges de bonnes pratiques se déploieraient pleinement. Les forces de travail seraient moins diluées par les activités administratives en raison des spécialisations (voir aussi l'organe de conduite). Des spécialisations par matière pointue deviendraient possibles.

Toutefois, pour des questions budgétaires liées à la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, des questions d'identité « régionales » et probablement de gestion du changement, une phase provisoire et temporaire tendant au maintien d'antennes locales dans les districts actuels devra être examinée. La création d'un seul arrondissement devrait ainsi permettre les synergies recherchées pour une optimisation du fonctionnement sans les inconvénients majeurs de la création d'un Tribunal civil sur un seul site.

S'agissant des justices de paix, l'aspect de la proximité, respectivement d'accessibilité, devra sans doute être traité différemment dans les réflexions à mener.

En matière pénale, un Tribunal pénal unifié fait clairement sens et permettrait une meilleure coordination avec les autres autorités centralisées, d'avantage d'efficacité, une meilleure harmonisation de la pratique et surtout une simplification de la situation (déjà prévu dans le Message 2014-DSJ-70 du 8 septembre 2014 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la justice et d'autres lois, p. 2 s.; ci-après Message 2014). Comme déjà relevé dans le précédent plan directeur, la justice pénale de proximité *n'a plus vraiment de raison d'être aujourd'hui. D'une part, la petite délinquance est principalement traitée par le Ministère public – centralisé –*

qui rend des milliers d'ordonnances pénales. D'autre part, la détention des cas lourds, qu'elle soit préventive ou en exécution anticipée, ne se fait plus dans des prisons de district, fermées depuis longtemps.

Enfin, l'instauration d'une seule commission cantonale de conciliation en matière de bail à loyer qui siègerait dans les différents districts fait également pleinement sens du point de vue organisationnel.

Le précédent plan directeur recommandait la création d'autorités de conciliation régionales indépendantes des tribunaux de première instance dont le domaine devait s'étendre à tous les domaines du droit (litiges « normaux », droit du bail, droit du travail, etc.) pour lesquels la procédure de conciliation est obligatoire. Cette solution n'a pas été retenue. La mise en place de cette unique commission cantonale de conciliation en matière de bail permettra peut-être de passer une première étape en rassurant les magistrats qui n'étaient pas favorables à la séparation des fonctions de magistrats conciliateurs et de magistrats devant juger le fond et qui s'interrogeaient sur la composition de ces commissions.

La deuxième mesure (ré)organisationnelle recommandée par le COPIL consiste en la création d'un **organe de conduite du Pouvoir judiciaire**, qui serait composé de magistrats, placés sous la surveillance du Conseil de la magistrature, et visant notamment le regroupement des fonctions de soutien transverses.

L'organe de conduite, qui ne sera autre que l'organe de gestion, d'administration et de représentation des autorités judiciaires, devra être représentatif des autorités judiciaires et disposer de ressources humaines suffisantes.

Les questions relatives à cette conduite sont complexes et mériteront des réflexions approfondies sur les compétences réelles de cet organe. Plusieurs options devront être réfléchies ; elles auront des conséquences sur le fonctionnement et les responsabilités non seulement des Autorités judiciaires mais également du Conseil de la magistrature et du Service de la justice. Les réflexions à mener pour la mise en place de cet organe pourront s'inspirer des systèmes mis en place dans d'autres cantons, voire dans d'autres pays.

Le regroupement des services de soutien transverses en son sein ne semble pas poser de réelles difficultés (ressources humaines centralisées, formation du personnel, centralisation de la comptabilité). Cela permettrait en outre une certaine rationalisation, plus de transparence et des échanges de bonnes pratiques.

Un secrétaire général rattaché à l'Organe de conduite pourrait diriger l'administration des autorités judiciaires et exécuter les décisions de l'organe de conduite. Il pourrait procéder à l'engagement provisoire du personnel judiciaire, conduire le personnel judiciaire et gérer les finances des autorités judiciaires.

Sans vouloir préjuger des décisions organisationnelles à prendre avant d'avoir mené des études plus poussées sur les différents systèmes existants, le Conseil pourrait imaginer un système tel que celui-ci : L'organe de conduite est compétent pour affecter le personnel judiciaire et administratif, en coordination avec le Conseil de la magistrature, aux différentes autorités. Il adopte à long terme le budget et les comptes et les transmet au Grand Conseil². Il engage

² La question largement débattue et soutenue par le Conseil de la magistrature de l'indépendance budgétaire du Pouvoir judiciaire devrait faire l'objet d'une réflexion scientifique et politique à part entière comme la Confédération et différents cantons l'ont déjà fait. Elle ne saurait dans ce sens n'être qu'abordée dans le cadre de l'établissement du cahier des charges de l'organe de conduite.

A titres indicatif, ci-dessous quelques articles permettant d'amorcer la réflexion sur l'autonomie budgétaires des Tribunaux comme élément de leur indépendance :

[Die Entwicklung der richterlichen Unabhängigkeit in der Schweiz vom Ancien Régime bis in die Gegenwart](#)

http://www.zvr.ch/site/assets/files/1045/niccolo_raselli_richterliche_unabhaengigkeit.pdf

<https://www.schulthess.com/buchshop/detail/ISBN-9783727294068/Kiener-Regina/Richterliche-Unabhaengigkeit>

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD\(2008\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD(2008)002-e)

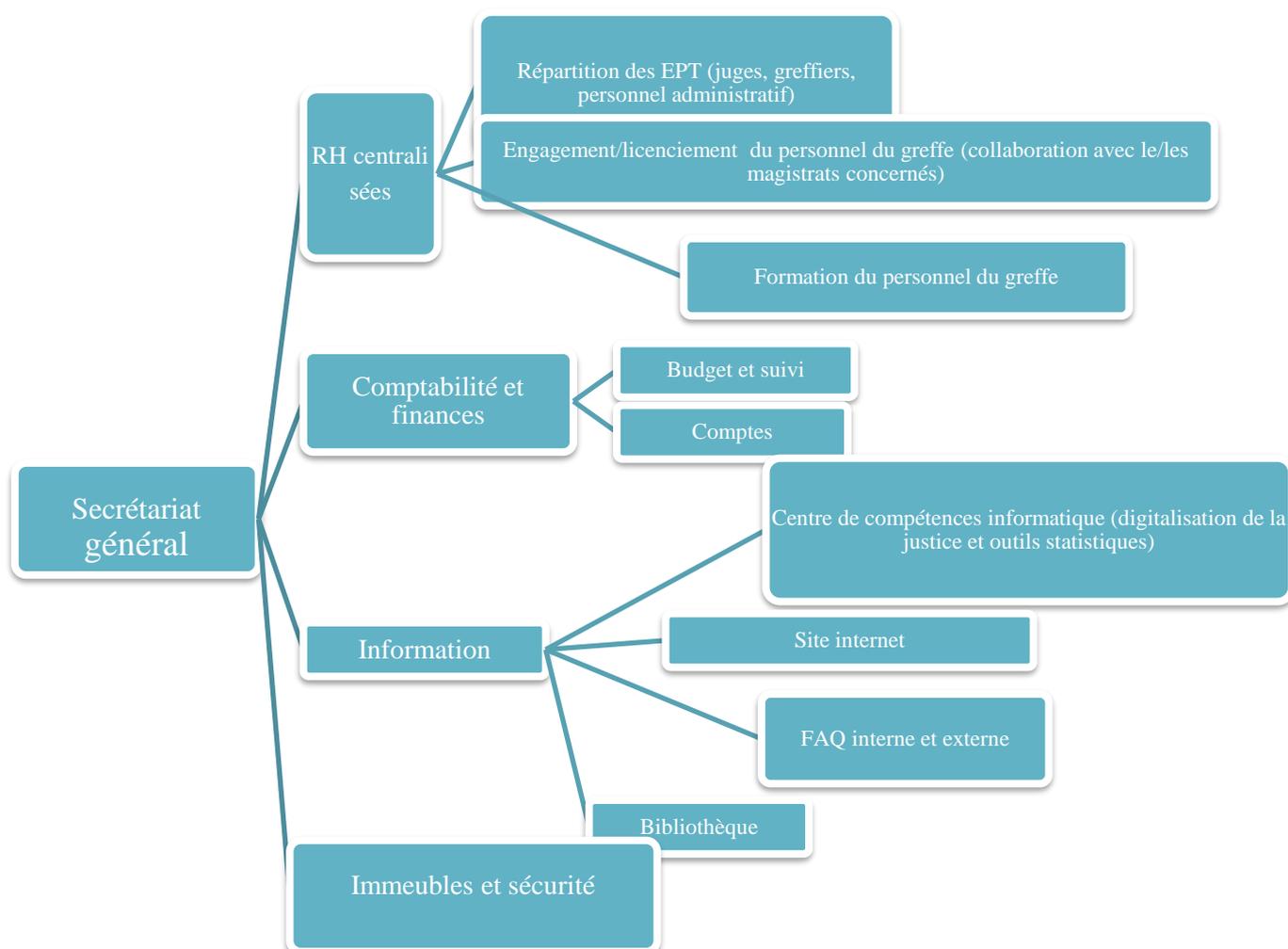
https://www.ne.ch/autorites/PJNE/Documents/RapportsAnnuels/annexe_rapportCAAJ_101OJN.pdf

https://unser-recht.ch/wp-content/uploads/2019/03/2019-03-Hurni-Richterzeitung_justizleitung-und-un_e3c74994eb_de.pdf

les greffiers et le personnel administratif. Il veille à ce que les prestations de service scientifiques et administratifs répondent aux besoins des autorités. Il garantit une formation continue au personnel du greffe, il accorde les autorisations d'activités accessoires pour le personnel du greffe. Il traite de toutes les affaires administratives qui ne relèvent pas de la compétence du Conseil de la magistrature.

Le Conseil est d'avis que la mise en place d'un organe de conduite est judicieux dans la mesure où il permettra de disposer d'une structure organisationnelle à laquelle pourraient être confiés par étapes, les différentes compétences souhaitées.

L'organe de conduite devra être entouré d'une équipe compétente : un/e secrétaire général/e et du personnel administratif spécialisés dans les différents domaines qui pourraient être répartis comme suit :



Enfin, les questions relatives aux magistrats proprement dits qui ne ressortent pas de la compétence du Conseil de la magistrature devront faire l'objet d'une attention particulière. La question du lien hiérarchique devra par exemple être réglée en particulier en lien avec le statut du personnel (cf. point 4.3).

Pour conclure, ces regroupements sont certainement de nature à améliorer l'organisation et le fonctionnement des autorités. Ils permettront un gain d'efficacité et une rationalisation sans que la qualité des prestations n'en pâtisse.

Une répartition des charges de travail plus équitable sera possible tout comme des spécialisations. Le travail administratif des magistrats et des greffiers pourrait être diminué grâce à sa délégation à l'organe de conduite spécialisé. Les suppléances seraient en outre plus aisément assurées.

En tant que mesures importantes, le COPIL retenait notamment encore les mesures suivantes qui s'inscrivent dans ce chapitre relatif à la réorganisation :

- Le maintien de la Cellule judiciaire itinérante (CELLIT) semble être pertinent au moins jusqu'à la réorganisation des autorités de première instance.

En effet, si un certain nombre de tâches administratives ou organisationnelles sont induites par la nature même de la CELLIT et n'existeraient pas si les équivalents plein temps (EPT) étaient attribuées aux différents tribunaux d'arrondissement, le Conseil est d'avis que la CELLIT doit pouvoir continuer à fonctionner jusqu'à la mise en œuvre des mesures concrètes de réorganisation des autorités. A cela s'ajoute que cette structure contribue à la mise en œuvre du programme e-Justice. Le Conseil estime dès lors que les avantages de la CELLIT notamment ceux liés à sa réactivité en cas de surcharge soudaine et éventuellement momentanée d'une autorité est un atout à ne pas négliger tant que la configuration future des arrondissements n'aura pas été arrêtée.

- En 2021, le COPIL relevait qu'une attention particulière devrait être portée au Tribunal des mesures de contrainte en particulier par le biais de son déménagement dans des locaux adaptés. Sur ce thème, le Conseil tient surtout à souligner l'importance de prendre à temps des mesures qui permettent un fonctionnement optimal des autorités judiciaires. Un enseignement devra être tiré des « erreurs » du passé en ce qui concerne les besoins en locaux. Il devra en outre absolument être évité dans le futur que des tribunaux perdent en efficacité en devant siéger dans d'autres locaux.
- Enfin, la question de soumettre les préfectures à la surveillance du Conseil de la magistrature pour les affaires juridictionnelles administratives, mesure de moyenne importance retenue par le COPIL, permettrait d'assurer une surveillance pour cette tâche qui, aujourd'hui, n'est soumise à aucune surveillance.

4.1.2 Charge de travail

Comme évoqué ci-avant, la question de la charge de travail était déjà un thème prioritaire du précédent plan directeur, charge de travail équilibrée et efficacité allant de pair.

L'accès à la justice doit être garanti. Des autorités judiciaires surchargées ne sauraient à terme pouvoir garantir la mission du Pouvoir judiciaire, soit assurer une administration de la justice indépendante (art. 121 al. 1 Cst. FR), rapide et de qualité (art. 120 al. 3 Cst. FR) en matière civile, pénale et administrative.

Paulo Coelho, à travers son conte poétique LA VOIE DE L'ARCHER, invite à réfléchir sur nous-même et à chercher sa propre voie.

L'arc n'a pas de conscience : il est un prolongement de la main et de la volonté de l'archer. (...) La flèche est l'intention. (...) La cible est le but à atteindre. (...) La posture de l'archer : L'élégance et la sérénité. (...)

Tu dois comprendre ta cible. Tu dois constamment te demander : « Si j'étais la cible, où serais-je ? Comment aimerais-je être atteinte afin que l'archer reçoive les honneurs qu'il mérite ? »

Car la cible n'existe que dans la mesure où l'archer existe. Ce qui justifie son existence est le désir qu'il a de l'atteindre – sinon elle serait une chose morte, un bout de papier ou de bois, auquel personne ne prêterait attention. Ainsi, de la même façon que la flèche cherche la cible, la cible cherche la flèche, car c'est elle qui donne du sens à son existence : ce n'est plus un simple morceau de papier, mais le centre du monde d'un archer. (...)

La sérénité vient du cœur. (...) L'élégance n'est pas une chose superficielle, c'est la façon que l'homme a trouvée pour honorer la vie et son travail. (...) L'élégance n'est pas la posture la plus confortable, mais celle qui est la plus adéquate à la perfection du tir.

Plusieurs acteurs ont un rôle à jouer dans le comment atteindre la cible. On ne saurait en effet tout faire reposer sur l'arc ou tout faire dépendre de l'archer. C'est une saine combinaison d'outils réfléchis et de qualité avec l'indépendance et la compétence des magistrats qui permettra de garantir cet accès à une justice indépendante, rapide et de qualité.

Partant, tant le monde politique et que le monde judiciaire devront mener plusieurs réflexions en parallèle à la fois sur les causes et sur les moyens à mettre en œuvre. Chacun devra prendre la mesure de ses responsabilités.

Tout d'abord les causes : augmentation de la population, complexification des causes, nouvelles jurisprudences ou législations, plus grande tendance de la population à passer par la justice pour régler leurs différends.

Ensuite, comment faire en sorte que les autorités judiciaires continuent d'assumer une charge de travail toujours croissante dans des délais raisonnables avec un résultat de qualité.

- Différentes mesures de réorganisation des instances auront certainement un impact non négligeable sur les liquidations.
- La mise en place de nouveaux outils de travail, en particulier informatiques ou d'intelligence artificielle, permettra de gagner en efficacité.
- Les différentes causes à l'augmentation de la charge de travail énumérées ci-dessus devront être comprises et prises en considération notamment par l'octroi de forces de travail supplémentaires pour le Pouvoir judiciaire.
- A une échelle plus globale et sociétale, on peut s'interroger sur la mise en place de plus de médiation/conciliation non seulement à l'échelle du judiciaire mais également en amont afin que les citoyens/justiciables abordent de nouvelles manières de gérer les conflits.

Dans un souci de plus de détails, on peut citer ici un certain nombre de mesures retenues par le COPIL, comme de moyenne importance, à prendre en considération en lien avec les réflexions liées à ce thème de la charge de travail.

- la valeur litigieuse ressortant de la compétence du président du tribunal civil et sur la présence nécessaire ou non d'assesseurs selon la matière ;
- la création d'un pool d'assesseurs à disposition de toutes les autorités ;
- la mise sur pied d'un organe cantonal de médiation (financé par l'Etat) dont l'objectif serait de décharger les tribunaux à l'aide de mode alternatif de résolution des conflits mais également de rendre une justice de meilleure qualité ;
- l'extension de la procédure de médiation à d'autres domaines de la justice dont l'objectif serait de permettre la résolution de conflits par la médiation notamment pour les affaires impliquant des mineurs ;
- la réflexion sur la matière traitée et les compétences des justices de paix aurait pour but de réduire la charge de travail des justices de paix ce qui engendrerait une meilleure répartition des tâches et une meilleure cohérence dans le travail effectué ;
- la création d'un guichet unique (sous forme téléphonique et non physique) permettant de canaliser les demandes de renseignements et donc de gagner du temps pour les justices de paix ;
- le développement des sites internet des autorités judiciaires permettrait de mieux répondre à une quantité importante de questions ;
- la création d'un pool pour le personnel administratif et les greffiers de première instance permettrait de garantir le bon fonctionnement des différentes autorités en assurant des suppléances rapides et efficaces ;

-
- l'accès facilité aux informations pour les autorités judiciaires, notamment en accordant un accès sur l'ensemble du canton à FriPers, en libéralisant l'accès à certaines informations sur Tribuna et en rendant possible l'utilisation de certains modèles communs.

Enfin, le précédent plan appelait de ses vœux un système permettant de mesurer la charge de travail afin de permettre non seulement une répartition équilibrée au sein d'une même autorité, respectivement entre les différentes autorités.

Le système « parfait » permettrait d'évaluer la charge de travail purement « judiciaire » mais également la charge « administrative ». Il appuierait sans aucun doute les décisions concrètes à prendre en termes d'organisation (cf. point précédent) et de répartition de la charge de travail.

Certaines autorités en Suisse et ailleurs ont tenté de mettre sur pied une telle analyse, en regroupant par exemple la moyenne du temps de traitement des dossiers selon le domaine du droit et du mode de liquidation. Force est toutefois de constater qu'aucun système n'est parfait car basé sur des analyses de charges de travail d'autorités dont les charges peuvent être différentes avec pour conséquence des biais pour celles qui déjà surchargées auront dû par la force des choses adapter leur processus de travail (tant scientifique, que rédactionnel ou décisionnel) pour gagner en efficacité. La taille actuelle des tribunaux, le nombre de magistrats et de personnels par autorité, leur organisation différente rendent en outre les comparaisons difficiles.

Si le système d'indicateurs existants n'est pas optimal, il permet toutefois d'avoir une ébauche de vue d'ensemble. Les développements informatiques pourraient se pencher plus avant sur ceux-ci afin de les développer pour une vision plus claire des (sur)charges structurelles ou conjoncturelles.

Pour conclure cette délicate question de la charge de travail des autorités judiciaires, il y a lieu de rappeler qu'il serait erroné de ne considérer qu'un seul outil (arc) au détriment des autres, de ne pas prendre en considération la personne du magistrat (l'archer) et de perdre de vue le but visé (la cible). Les réflexions et mesures devront être menées sur plusieurs niveaux du particulier au global et sociétal.

- Prise en considération de l'augmentation de la population et par voie de conséquence augmentation des forces de travail dans les autorités ;
- Modifications législatives réduisant les lourdeurs actuelles ;
- Adaptation des processus et outils de travail ;
- Formation du monde judiciaire aux nouveaux outils et nouvelles technologies ;
- Formation aux « nouveaux » outils sociologiques ;
- Réflexions sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique du juge ;
- Réflexions sur le type de justice souhaitée pour le canton et sur son rôle.

4.1.3 E-Justice

L'Analyse du Pouvoir judiciaire retenait ce thème comme troisième mesure prioritaire.

Les travaux en matière de digitalisation, respectivement le programme e-Justice du canton de Fribourg, est actuellement suivi avec attention tant par les autres cantons que par la Confédération. En effet, notre canton peut se féliciter d'être considéré comme un pionnier en la matière.

Comme partiellement développé au point 3.3, le programme e-Justice est en cours. Les objectifs visés traduits en projets répondront aux attentes tant fédérales que cantonales. Flexibilité, gain de temps, augmentation de l'efficacité et réduction des coûts, les avantages sont nombreux sans compter la modernisation de l'administration de la justice.

Il va en outre sans dire que la plupart des changements développés aux points précédents implique une justice digitalisée.

Outre les montants destinés à l'acquisition du matériel informatique et des logiciels adéquats et performants, la formation et l'accompagnement aux changements de tous les collaborateurs, le prochain grand défi dans ce domaine s'inscrira dans la protection des données et leur stockage, respectivement le nouvel archivage des dossiers judiciaires.

Les dernières discussions sur le budget de l'Etat et de l'informatique font craindre que le succès de ce programme soit remis en question. Les décideurs responsables du financement de ce programme doivent être rendus attentifs à ces risques.

4.1.4 Intelligence artificielle (IA)

Ce chapitre sur les nouvelles façons de travailler ne pouvait pas ne pas aborder la question de l'intelligence artificielle qui se développe à une vitesse extrême.

Depuis plusieurs années, bon nombre d'articles traitent de cette question ainsi que des défis et enjeux qui en découlent. Certains systèmes judiciaires y ont déjà recours. Les États-Unis lui prêtent de nombreux avantages économiques et sociaux. Le Bade-Wurtemberg a développé le concept d'un portail national uniforme d'intelligence artificielle pour le pouvoir judiciaire. Au tribunal de district de Hechingen, un projet pilote de logiciel d'IA est en cours d'exécution dans le cadre d'une procédure civile.

En décembre 2018, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice a adopté les cinq principes de la Charte éthique d'utilisation de l'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires et leur environnement :

1. Principe de respect des droits fondamentaux : assurer une conception et une mise en œuvre des outils et des services d'intelligence artificielle qui soient compatibles avec les droits fondamentaux.
2. Principe de non-discrimination : prévenir spécifiquement la création ou le renforcement de discriminations entre individus ou groupes d'individus.
3. Principe de qualité et sécurité : en ce qui concerne le traitement des décisions juridictionnelles et des données judiciaires, utiliser des sources certifiées et des données intangibles avec des modèles conçus d'une manière multi-disciplinaire, dans un environnement technologique sécurisé.
4. Principe de transparence, de neutralité et d'intégrité intellectuelle : rendre accessibles et compréhensibles les méthodologies de traitement des données, autoriser les audits externes.
5. Principe de maîtrise par l'utilisateur : bannir une approche prescriptive et permettre à l'utilisateur d'être un acteur éclairé et maître de ses choix

L'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), soucieuse des évolutions rapides dans ce domaine, des défis et des opportunités liés à l'exploitation de l'IA dans les systèmes judiciaires et leurs implications pour les droits de l'homme et l'Etat de droit, a mis sur pied une formation en ligne en réponse aux besoins exprimés par les Etats membres de l'UNESCO, les juges et d'autres parties prenantes.

L'utilisation de l'IA prendra sans aucun doute le devant de la scène ces prochaines années. Si les méthodes de travail changeront drastiquement, le rôle du juge et du greffier pourrait être amené à évoluer également.

Le respect des droits fondamentaux, la transparence, la responsabilité, la responsabilisation, l'éthique du magistrat devront demeurer la boussole de ces changements, ce qui nécessitera certainement de veiller à une formation continue spécifiquement axée sur cette problématique.

4.2 Thème prioritaire II : Changement et accompagnement

Si être pionnier, notamment dans le domaine informatique, est une aventure passionnante, c'est aussi une source de stress pouvant avoir un impact sur la motivation du personnel.

Les projets de réforme de la justice et le programme e-Justice seront/sont sans aucun doute des aventures passionnantes, il conviendra cependant de les mener avec soin afin de limiter les effets démotivants.

La motivation est une ressource de gestion du potentiel humain qui se présente comme un facteur-clé dans la réussite ou l'échec de l'élaboration et de l'application de méthodes de gestion des ressources humaines. La motivation au travail se retrouve au croisement de deux disciplines. Psychologues et sociologues s'accordent sur le fait que le

concept de motivation doit rendre compte de la rencontre d'un certain nombre d'éléments, tantôt plus personnels (traits de personnalité, représentation, signification du travail, ...), tantôt plus organisationnels (environnement de travail, type de tâches, statut, hiérarchie, ...).

La motivation naît de la conscience qu'à l'individu de pouvoir atteindre un but. Elle répond dès lors moins à un besoin et s'identifie davantage à un processus complexe de production d'un effort à fournir afin d'atteindre un résultat réalisable et intéressant, en d'autres termes porteur d'un sens identifiable. Ce processus se construit sur la base des traits de la personnalité de l'individu mais aussi en référence au contexte social et organisationnel dans lequel il s'inscrit. Bref, la motivation, comme la démotivation, est un processus – dans le sens d'un chemin à parcourir – qui ne saurait s'expliquer par des causalités linéaires et irréversibles³.

Les outils favorisant la motivation du personnel sont multiples : la communication (interne ou externe), la formation, le style de management, la délégation.

Il existe un lien entre l'épanouissement dans le travail, la satisfaction et la motivation des employés, et la bonne marche de l'organisation, ainsi qu'une relation directe entre une administration moderne et transparente et des employés motivés. En d'autres termes, une réforme ne peut se faire qu'avec des agents motivés, qui sont prêts à s'impliquer activement dans le changement. On peut dès lors partir du principe qu'une réforme qui repose sur des informations solides a plus de chances de succès qu'une réforme qui ne se fonde pas sur de telles informations. *Le rôle fondamental de la gestion demeure ainsi le même : amener les gens à unir leurs efforts en leur donnant des valeurs et des buts communs, une organisation adéquate, et la formation continue dont ils ont besoin pour fournir un bon rendement et s'adapter au changement*⁴.

Toute information (et démarche participative) des employés est de fournir des informations sur le bien-fondé d'un projet de réforme, le but de la participation et les modalités de cette participation, le processus en jeu et le type de contribution requise⁵. Cependant, il est rare que l'information soit le seul élément d'une participation significative. Pour que la participation soit effective, les dirigeants d'organisations doivent appuyer sans réserve le processus. Cette adhésion doit aller du sommet vers la base. L'adhésion au processus doit en outre être appuyée par des procédures efficaces et par une énonciation claire des droits accordés aux personnes et groupes associés au processus. Tous les participants doivent être informés sur les buts du processus et bien connaître ses limites. Le processus de participation devra également être doté de ressources suffisantes et de temps pour que les personnes impliquées puissent participer au processus amorcé. Enfin et surtout, il faudra bien réfléchir à la mise au point du processus de participation (active ou passive) et aux moyens permettant d'analyser, de synthétiser, de rapprocher et d'incorporer les informations obtenues dans les prises de décisions sur lesquelles reposera la réforme.

Une attention particulière devra donc être portée sur le rôle de l'information. Il paraît en effet assez illusoire de penser que l'information puisse à elle seule vaincre des résistances à l'ontologie même des réformes à venir et ce même si celles-ci visent plus de flexibilité et d'efficacité. Le rôle de l'information devra sans doute énoncer clairement la décision politique sans en édulcorer la finalité et aider à « faire avec » par une communication qui informe et fait aussi, ou surtout, preuve d'empathie à l'égard du vécu des collaborateurs. Toujours parmi les mesures à prendre dans le cadre d'une communication efficace relative à ces réformes à venir, les porteurs de projets ne devront jamais oublier que ces réformes portent en elles un potentiel d'identification du personnel d'une autorité à l'image sociale valorisée et reconnue du public comme moderne et performante.

L'information et l'association des personnels sont des points capitaux pour éviter une atteinte à la motivation des collaborateurs dans la mise en œuvre d'une réforme. Partant des prémisses de décisions sous la forme de textes fondateurs, l'information doit être réfléchie, transparente, claire et réadaptée en permanence pour éviter dans la mesure du possible les fantasmes destructeurs et mobilisateurs de résistances. Malgré cela, il faut être lucide du fait que toute réforme est une source de « menaces » qu'il faut admettre dans la communication au risque de perdre toute crédibilité. Cette information devra dès lors être permanente et couvrir sans relâche la totalité de la chaîne

³ DUVILLIER T., GENARD J.-L. et PIRAUX A., La motivation au travail dans les services publics, Paris, l'Harmattan 2003, pp. 39-41.

⁴ DRUCKER P., Le défi du changement, Harvard Business Review, septembre-octobre 1988, p. 45-98.

⁵ CREWSON PH., Public Service Motivation : Building Empirical Evidence of Incidence and Effect, Journal of Public Administration Service Theory, Vol. 7, n°4, octobre 1997, p. 499-518.

hiérarchique. Et si, en fin de processus, les décisions prises sont communiquées et que l'adhésion à celles-ci n'est pas acquise, la persuasion qui sera alors nécessaire ne pourra être efficace que dans la mesure où le personnel se sera senti écouté et entendu préalablement dans tous les méandres du processus.

Les réformes commencées, tant le processus ayant mené à l'Analyse du pouvoir judiciaire que le projet d'accompagnement au changement intégré au programme e-Justice ont visé/visent cette information et cette démarche participative. Il sera impératif de continuer sans relâche à intégrer le personnel, l'écouter et l'accompagner dans ces réformes encore à venir.

4.3 Thème prioritaire III : Statut du personnel des magistrats

Les magistrats de l'ordre judiciaire sont soumis pour la plupart à la loi sur le personnel de l'Etat du 17 octobre 2001 (LPers ; RSF 122.70.1) et, pour certains aspects, à la loi sur la justice du 31 mai 2010 (LJ ; RSF 130.1).

Depuis de nombreuses années, ce statut présente certains inconvénients ; les questions de l'autorité d'engagement, des procédures de promotions, de l'âge de la retraite des magistrats en sont les principaux exemples.

La question de l'autorité d'engagement, maintes fois mentionnée dans la LPers, crée des difficultés régulières. Parfois, le Conseil de la magistrature fait office d'autorité d'engagement, parfois le Grand Conseil, lesquels toutefois ne disposent pas nécessairement des ressources appropriées. A titre d'exemple, il est à signaler que, jusqu'en 2022, aucun dossier personnel des magistrats n'était tenu à jour. Le Conseil de la magistrature en est désormais en charge suite à une délégation de compétences du Grand Conseil.

Le système de qualification ODE démontre également que les magistrats ne peuvent y être soumis, faute d'autorité hiérarchique ayant la possibilité de le faire. Le système de double-échelon, prévu pour récompenser les personnes ayant fourni des résultats exceptionnels, ne peut pas être appliqué aux magistrats, faute d'une autorité hiérarchique pouvant le demander. La question de l'octroi de primes posera le même problème. Là encore, il est difficile d'imaginer à ce stade que les magistrats, même particulièrement méritants, puissent en bénéficier un jour.

En ce qui concerne l'âge de la retraite, la LPers autorise le personnel à travailler, sous certaines conditions, jusqu'à l'âge de 67 ans (art. 51 LPers et 38 al. 2 RPers), alors que la LJ oblige la prise de retraite à la fin de l'année civile des 65 ans (art. 6 al. 2 LJ).

Force est de constater que cette LPers est applicable aux magistrats sans leur être *de facto* complètement applicable.

Lors de la dernière révision de la LPers, le Conseil d'Etat, sur proposition du service du personnel, avait renoncé à donner suite à une revendication de l'Association fribourgeoise des magistrats (AFM) allant dans le sens de la création d'une loi spécifique pour les magistrats à l'image de la loi spécifique pour les préfets et les juges cantonaux.

S'il n'est pas possible de faire sortir les magistrats du cadre du champ d'application de la LPers, ce qui permettrait au demeurant de pallier les inégalités du traitement entre juges cantonaux et juges de première instance, une réflexion devrait à tout le moins être menée sur la possibilité de créer un chapitre spécial dans la LJ.

Quelle que soit la solution retenue, l'indépendance du juge devra restée au centre des réflexions et bien évidemment ne jamais être remise en question. Ce qui pourrait être particulièrement délicat si certains droits des employés de l'Etat reposent sur l'évaluation par le supérieur hiérarchique, soit une autorité à laquelle un juge indépendant ne saurait être soumis.

Enfin, la question des promotions inapplicable en l'état explicitée ci-dessus soulève la question d'un salaire fixe et identique pour tous les magistrats et ce dès leur élection.

5 Conclusion

Il en ressort de ce qui précède que le défi du troisième pouvoir consiste à faire face à une augmentation de la charge de travail, liée notamment à une complexification des questions juridiques et une augmentation de la population, et à l'évolution de la technologie.

Ceci conduira à promouvoir une simplification de l'organisation territoriale et administrative, une centralisation des tâches administratives dans le but de permettre aux juges de se consacrer entièrement à leur première tâche, soit de rendre des jugements.

L'intelligence artificielle devrait permettre de dégager du temps pour plus d'écoute des justiciables, voire d'oralité de certaines procédures. Ce « nouveau » rôle du magistrat pourrait permettre une meilleure compréhension des législations et des procédures applicables et à terme une plus grande acceptation des jugements.

La mise en œuvre du programme e-Justice est inévitable et nécessaire. Le financement de ce programme doit être assuré. Le programme doit impérativement être accompagné d'un effort considérable en ce qui concerne le *change management* et l'accompagnement du personnel. Le changement fondamental des processus de travail qui devra être réalisé par un personnel déjà surchargé constitue un risque important à ne surtout pas sous-estimer.

Le présent document est communiqué le 14 août 2023 :

- au Grand Conseil par sa Commission de justice
- au Conseil d'Etat
- aux Autorités du pouvoir judiciaire.