



Rapport explicatif 2023-DSJS-224

Révision de la loi sur la justice (LJ) – mise en œuvre de l'analyse du Pouvoir judiciaire

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi modifiant la loi sur la justice.

Table des matières

1	Origine et nécessité de l'avant-projet	3
2	Organisation des travaux	4
3	Les principaux éléments de la réforme	4
3.1	Les objectifs de la réforme	4
3.2	La réorganisation des tribunaux	5
3.2.1	Situation actuelle	5
3.2.2	Situation projetée	5
3.3	La création d'un organe de coordination	7
3.4	Autres modifications	7
3.4.1	Assesseurs	7
3.4.2	Âge de la retraite des juges (art. 6 LJ)	8
3.4.3	Incompatibilité : parenté et activités incompatibles (art. 16 et 17 LJ)	8
3.4.4	Augmentation de la valeur litigieuse : Tribunal des prud'hommes et des baux (art. 54 et 56 LJ)	8
3.4.5	Création d'une Cour de commerce (art. 57a et b LJ)	8
3.4.6	Un cadre plus favorable à des conciliations (art. 60, 61a et 84 LJ)	8
3.4.7	Préfectures : soumises à la surveillance du Conseil de la magistrature pour certaines activités (art. 4, 91, 101, 105, 113 et 114 LJ)	8
3.4.8	Assistance judiciaire (art. 123 LJ)	9
3.4.9	Tarif des frais judiciaires (art. 124 LJ et annexe)	9
3.4.10	Médiation dans les affaires relevant du droit de l'enfant et de la famille (art. 127 LJ)	9
3.4.11	Exécution anticipée des peines et des mesures (art. 153 LJ)	9
4	Commentaires d'articles	9
4.1	Modifications de la loi sur la justice	9

4.2	Modification du Code de procédure et de juridiction administrative	25
4.3	Modifications de la loi d'application du code civil suisse	25
4.4	Modifications de la loi concernant la protection de l'enfant et de l'adulte	26
5	Conséquences de l'avant-projet	26
5.1	Conséquences financières	26
5.1.1	Généralités	Erreur ! Signet non défini.
5.1.2	Réorganisation des tribunaux	26
5.1.3	Fusion de la Commission de conciliation en matière de bail et création de deux nouveaux organes de conciliation	28
5.1.4	Réduction du nombre d'assesseurs	28
5.1.5	Organe de coordination	29
5.1.6	Frais de justice	29
5.2	Incidences sur la répartition des tâches Etats-communes, conformité au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet	31
5.2.1	Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes	31
5.2.2	Conformité au droit supérieur	31

1 Origine et nécessité de l'avant-projet

Depuis quelques années, les autorités judiciaires suisses sont confrontées à une charge de travail croissante. Le canton de Fribourg est également touché par ce phénomène. Les facteurs sont les suivants :

- Augmentation de la population
- Recours aux avocats plus fréquent
- Procédures plus complexes dues notamment à des modifications de lois (nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte, modifications du CPP et du CPC) ou à de nouvelles jurisprudences (notamment en matière matrimoniale).

Dans ce contexte, une analyse du Pouvoir judiciaire fribourgeois a été effectuée sous mandat du Conseil d'Etat entre 2017 et 2021. Ainsi, sous l'égide du Service de la justice, la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS, anciennement Direction de la sécurité et de la justice) a chargé un mandataire externe, Ecoplan, de procéder à l'analyse du mode de fonctionnement et d'organisation de ces autorités. L'objectif de l'analyse était d'identifier les potentiels d'optimisation existant au sein des instances judiciaires fribourgeoises, afin d'en accroître l'efficacité tout en maintenant la qualité des prestations. L'analyse a eu lieu en deux étapes. Dans un premier rapport remis en été 2019, ont été examinés les Tribunaux d'arrondissement, le Tribunal cantonal, le Ministère public, la Cellule judiciaire itinérante (CELLIT), le Conseil de la magistrature ainsi que les fonctions de soutien assumées par l'Administration et les interfaces avec celles-ci. Dans un deuxième rapport établi en été 2020, ce fut le tour des autres autorités judiciaires, soit le Tribunal pénal des mineurs, les Justices de paix, le Tribunal des mesures de contrainte, le Tribunal pénal économique et les Commissions de conciliation en matière de bail. Une grande importance a été accordée aux acteurs directement impliqués ; les entretiens menés sur place, au sein de toutes les autorités concernées, ont ainsi été au cœur de l'analyse.

Cette analyse a été finalisée en octobre 2021 avec la communication du rapport du Comité de pilotage (COPIL) et de ses propositions au Conseil d'Etat et la communication officielle en novembre 2021. Elle a démontré que le système judiciaire fonctionnait bien et de manière efficace, mais que certaines mesures pouvaient être prises afin de rendre l'organisation du Pouvoir judiciaire fribourgeois encore plus performante.

De manière à améliorer l'organisation et le fonctionnement des autorités judiciaires, le COPIL a retenu comme essentielles les trois mesures principales suivantes :

1. le regroupement de différentes autorités judiciaires :
 - 1.1 le regroupement des tribunaux d'arrondissement et des justices de paix en trois nouveaux arrondissements judiciaires ;
 - 1.2 la création d'un Tribunal pénal unifié ;
 - 1.3 le regroupement des autorités de conciliation en matière de bail en une autorité centralisée ;
2. la mise en place d'un organe de conduite du Pouvoir judiciaire, soumis à la surveillance du Conseil de la magistrature, de manière à augmenter la conduite du Pouvoir judiciaire et la coordination des activités de celui-ci ;
3. la digitalisation de la justice, à savoir la poursuite de la mise en œuvre du programme e-Justice.

Début 2023, le rapport du COPIL a été mis en consultation auprès de toutes les autorités judiciaires afin de récolter leurs prises de position. Le 3 mai 2023, le Conseil d'Etat a réitéré sa conviction qu'une réforme du Pouvoir judiciaire était nécessaire et qu'il fallait désormais lancer les travaux d'élaboration d'un avant-projet de loi.

2 Organisation des travaux

Pour l'élaboration de l'avant-projet de loi, un groupe de travail a été constitué afin d'accompagner un expert externe engagé pour la rédaction du texte. Le groupe de travail était constitué des représentants des principales entités concernées par la réforme, à savoir le Conseil de la Magistrature, le Tribunal cantonal, la Commission de justice, la Conférence des Préfets, l'Ordre des avocats, le Ministère public, le Tribunal des mesures de contraintes, les Justices de paix, les Tribunaux d'arrondissement, l'Administration des finances, le Service du personnel et d'organisation, le Service des bâtiments et e-Justice. Il était présidé par le Service de la justice avec l'appui de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport.

Les membres de ce groupe de travail ont pu apporter leur vision et challenger les différentes propositions. Depuis le début des travaux portant sur l'analyse du Pouvoir judiciaire, la situation a évolué : la crise du COVID a influencé les formes de collaboration et la mobilité du travail. En parallèle, les travaux de digitalisation de la justice ont avancé. Il a dès lors été nécessaire de requestionner et de préciser les propositions du COPIL pour tenir compte des contraintes de mise en œuvre et des nouvelles connaissances acquises dans le cadre de la transformation digitale de la justice.

Le but du groupe a été de proposer des solutions pouvant être mises en œuvre, permettant à la justice fribourgeoise de relever les défis de demain et de fonctionner le plus efficacement possible dans un cadre budgétaire qui n'est pas extensible.

Ce groupe de travail s'est réuni six fois entre juin 2023 et mars 2024. Les réflexions et conclusions du groupe de travail ont permis de soutenir la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, chargée de présenter un avant-projet de loi au Conseil d'Etat.

3 Les principaux éléments de la réforme

3.1 Les objectifs de la réforme

L'avant-projet de loi proposé présente une réorganisation majeure du Pouvoir judiciaire, visant essentiellement à améliorer sa gouvernance et sa gestion administrative. Actuellement, le canton de Fribourg compte 18 autorités judiciaires distinctes, réparties sur 15 sites différents, ce qui résulte d'un héritage historique et de réformes ponctuelles. Cette dispersion crée des défis en termes de gestion du personnel, des bâtiments, des finances et de l'informatique, ainsi que des difficultés dans l'élaboration du budget et la coordination des projets. La réorganisation proposée vise à regrouper ces 18 entités en 5 grandes entités organisationnelles (cf. 3.2), facilitant ainsi la gestion et l'allocation des ressources de manière plus efficace et équitable. Cette réorganisation a également pour but de réduire la charge de travail administrative des magistrats et greffiers, grâce à une centralisation des tâches et à la création de postes de secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire. La digitalisation de la justice jouera un rôle essentiel dans cette réorganisation, en permettant une meilleure coordination entre les différentes entités et en offrant de nouvelles possibilités de travail à distance et en ligne. En parallèle, la création d'un organe de coordination (cf. 3.3) permettra d'offrir une gouvernance efficace du Pouvoir judiciaire.

La révision du cadre organisationnel des autorités judiciaires proposée dans le cadre de cet avant-projet de loi poursuit les objectifs suivants :

- améliorer la gouvernance du Pouvoir judiciaire ;
- accroître l'efficacité des différentes autorités et contenir l'augmentation des besoins en ressources ;
- maintenir la qualité des prestations ;
- garantir l'accessibilité de la justice dans les différentes régions ;
- exploiter au mieux les possibilités offertes par la transformation digitale.

3.2 La réorganisation des tribunaux

3.2.1 Situation actuelle

Une organisation avec des entités gérées de manière disparate

Actuellement, sans compter les commissions rattachées au Pouvoir judiciaire, le canton de Fribourg compte 18 autorités judiciaires distinctes et indépendantes, à savoir : le Tribunal cantonal, le Ministère public, le Tribunal pénal des mineurs, le Tribunal des mesures de contraintes, 7 tribunaux d'arrondissement et 7 justices de paix. Ces autorités judiciaires comptent en tout environ 340 EPT.

Ces entités sont de tailles très différentes (3 EPT pour la Justice de paix de la Veveyse à 50 EPT pour le Tribunal cantonal ou 55 EPT pour le Ministère public) et connaissent diverses organisations. Elles sont réparties sur le territoire cantonal sur 15 sites différents. En Singine, en Glâne et en Gruyère, les tribunaux d'arrondissements et les justices de paix sont en effet localisés dans un bâtiment commun.

Cette situation implique que pour la gestion de 340 EPT, 18 entités doivent s'organiser et former du personnel pour remplir au mieux les tâches administratives de plus en plus complexes relatives à la gestion des ressources humaines, des bâtiments, des finances et de l'informatique. Par ailleurs, pour l'élaboration du budget et l'établissement des comptes, le Service de la justice doit composer avec 18 interlocuteurs des autorités judiciaires. Cela rend le travail fastidieux et complique l'élaboration de véritables monitorings et de stratégies à la bonne échelle.

Gestion complexe du personnel

La gestion du personnel, plus mobile, avec une grande proportion de travail à temps partiel, devient de plus en plus complexe. Si les petites entités peuvent certes être très efficaces dans une situation stable, leur équilibre est très fragile. En effet, il peut arriver que quelques affaires d'importance surchargent de manière extraordinaire un tribunal. Le recours à la cellule judiciaire itinérante, qui œuvre seulement en français, est un moyen limité pour résorber la masse de travail exceptionnelle. Par ailleurs, un remplacement à la suite d'un départ, un congé maladie ou maternité peut rapidement mettre à mal le bon fonctionnement d'une petite entité.

Actuellement, il est également très difficile de répartir des nouveaux EPT entre 18 entités. Les restrictions d'allocation de nouveaux EPT supplémentaires ont pour effet qu'il n'est pas possible de servir toutes les entités qui expriment des besoins. Des choix doivent être faits en fonction des circonstances connues au moment où la décision doit être prise.

3.2.2 Situation projetée

Un regroupement pour des structures plus équilibrées et solides

La réorganisation permettra de réduire la charge des juges et des greffiers et greffières au niveau administratif, puisque les équipes regroupées seront mieux dotées et plus expérimentées pour gérer les différentes procédures (gestion RH, infrastructures, comptabilité, achats, archivage, sécurité et santé au travail, etc.).

Avec de plus grandes entités, l'allocation de nouvelles ressources pourra être mieux répartie. Les décisions relatives à l'allocation des nouvelles ressources pourront être prises au niveau de la commission administrative du tribunal, comme c'est déjà le cas pour le Tribunal cantonal ou pour le Ministère public. Pour faire face aux situations de surcharges, le Tribunal cantonal peut en effet mettre en place des solutions à l'interne. En décloisonnant ses cours, il peut ainsi mettre à disposition des cours les plus surchargées des juges d'autres cours. Cela permet d'être plus réactif en fonction de l'évolution de la situation. Un regroupement permettra donc d'atténuer les effets de surcharge dans les régions qui connaissent par exemple des développements démographiques et économiques plus importants ou une accumulation d'affaires exceptionnelles.

Dans l'idée d'améliorer la gouvernance du Pouvoir judiciaire, de répartir au mieux les ressources, de diminuer le nombre de personnes impliquées dans la gestion des affaires administratives tout en améliorant leurs compétences et leur expérience, il est proposé de regrouper les autorités judiciaires en 5 entités organisationnelles, à savoir :

- Le Tribunal cantonal
- Le Ministère public

-
- Le Tribunal des mesures de contraintes
 - Le Tribunal pénal regroupant tous les tribunaux d'arrondissement pénaux, le tribunal pénal économique et le tribunal pénal des mineurs
 - Le Tribunal civil regroupant les tribunaux d'arrondissement civil et les justices de paix

Il est prévu que ces 5 entités organisationnelles soient chacune dotées d'un secrétaire général du Pouvoir judiciaire qui aurait des tâches analogues à celui du Tribunal cantonal. Celui-ci pourra alors gérer tous les aspects RH, finances et informatique de son entité.

De manière générale, le Tribunal cantonal, le Ministère public et le Tribunal des mesures de contraintes seront relativement peu impactés par la réforme.

La création du Tribunal pénal impliquera que l'on regroupe sous un même toit les magistrats et les greffiers spécialisés dans cette matière. Il sera composé de trois cours : la Cour pénale qui traitera les affaires générales, la Cour pénale économique qui traitera des affaires pénales économiques et la Cour pénale des mineurs, qui sera une reproduction du Tribunal pénal des mineurs actuel. Selon l'estimation actuelle, ce nouveau Tribunal sera doté d'environ 40 EPT.

Le Tribunal civil sera quant à lui composé de six cours : la Cour civile, qui traitera des affaires civiles générales, la Cour du travail, qui réunira les actuels tribunaux des prud'hommes, la Cour du bail, qui regroupera les tribunaux des baux, la Cour de commerce, nouvelle entité qui traitera les affaires commerciales, la Cour de la protection de l'enfant et de l'adulte, qui sera une réplique des justices de paix mais sans les affaires successorales et de mises à ban, lesquelles seront confiées à la Cour de juridiction gracieuse. Les juges, greffiers et secrétaires du Tribunal civil pourront travailler pour plusieurs cours, comme c'est déjà le cas au Tribunal cantonal actuellement. Des règles sont toutefois posées quant à la désignation des juges dans les différentes cours.

Les 120 EPT environ qui constitueront le Tribunal civil seront répartis sur plusieurs sites dans les différentes régions du canton.

Enfin, il est également prévu d'instaurer une seule Commission cantonale de conciliation en matière de bail qui siègera dans les différentes régions et qui bénéficiera d'un secrétariat indépendant et suffisamment doté pour assurer une suppléance et un fonctionnement tout au long de l'année.

Une autre nouveauté est la création d'une Commission de conciliation pour le droit du travail avec des assesseurs employeur et employé, ainsi qu'une Commission de conciliation générale. Elles siègeront également dans les différentes régions.

Une stratégie pour des infrastructures judiciaires adéquates et sécurisées dans un monde digitalisé

La Confédération obligera les autorités judiciaires à transmettre les affaires judiciaires sous format électronique¹ en principe de manière généralisée dès 2029 au plus tard. En parallèle, le canton de Fribourg met actuellement en œuvre un programme de digitalisation de la justice, par le biais d'une grande organisation de projet intitulée e-Justice, dont les travaux sont pour l'heure prévus jusqu'à fin 2026. Cela représente un investissement conséquent pour le Canton qui soutient ainsi le Pouvoir judiciaire.

La digitalisation de la justice offre de nouvelles perspectives. Elle permettra ainsi au Pouvoir judiciaire d'automatiser de nombreuses tâches administratives et répétitives, telles que la saisie de données, la gestion des dossiers, et bien d'autres processus. Les documents et les données numérisés seront facilement accessibles via des systèmes de gestion électronique. De plus, les outils de collaboration en ligne permettront aux équipes de travailler ensemble en temps réel, même si elles sont dispersées géographiquement. La digitalisation facilitera en effet le télétravail et les réunions virtuelles. Les audiences à distance seront aussi rendues possibles par la visioconférence. Pour structurer et suivre les processus, des logiciels de gestion des flux de travail seront implémentés. La transmission des affaires judiciaires entre instances, entre autres, s'en verront fortement améliorées.

¹ Loi fédérale sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (FF 2023 679)

Grâce à ces nouvelles opportunités, il ne paraît plus nécessaire de créer trois arrondissements distincts avec un seul et grand tribunal pour les tribunaux civils de première instance et les justices de paix, comme cela a été proposé dans le rapport d'analyse du fonctionnement du Pouvoir judiciaire. Cette option est trop compliquée à mettre en œuvre, dans la mesure où il serait nécessaire de construire simultanément trois bâtiments dans trois régions différentes du canton. Par ailleurs, cela limiterait la présence du Pouvoir judiciaire dans trois grandes localités seulement.

En parallèle à la mise en consultation de cet avant-projet de loi, le Conseil d'Etat entend donc élaborer dans le courant de l'année 2024 des lignes directrices en matière d'infrastructures pour le Pouvoir judiciaire. L'idée est de développer une stratégie globale à l'échelle du territoire cantonal, avec pour double objectifs :

1. maintenir dans toutes les régions un accès aux prestations essentielles du Pouvoir judiciaire ;
2. garantir des entités de taille équilibrée, en particulier du point de vue de la gestion du personnel.

Le déploiement de cette stratégie devrait se faire de manière progressive en fonction des opportunités et des situations existantes. Cela permettra dès lors de mettre en place une réorganisation sans devoir immédiatement procéder à des investissements conséquents pour l'ensemble des tribunaux d'arrondissement et des justices de paix.

3.3 La création d'un organe de coordination

La création d'un organe de conduite centralisé est une mesure essentielle proposée à la suite de l'analyse du fonctionnement du Pouvoir judiciaire.

L'avant-projet prévoit la création d'un organe de coordination. Il doit servir notamment à mettre en place une coordination entre les différentes entités, à soutenir le développement de projets en faveur des différentes entités et à améliorer l'harmonisation de processus, nécessaire dans un contexte digitalisé.

Le Conseil de la magistrature n'a pas ce rôle de conduite, de par la loi.

La Constitution du canton de Fribourg précise en effet que « *le Conseil de la magistrature est une autorité indépendante de surveillance du pouvoir judiciaire. Il donne son préavis lors des élections judiciaires* » (art. 125 Cst) et plus loin que « *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).

L'organe de coordination ne sera donc pas une partie du Conseil de la magistrature, mais sera en revanche soumis à sa surveillance.

Il sera composé de représentants des 5 entités qui constitueront le Pouvoir judiciaire à l'avenir, à savoir le Tribunal cantonal, le Ministère public, le Tribunal des mesures de contrainte, le Tribunal civil et le Tribunal pénal.

Cet organe de coordination pourra s'appuyer sur la Conférence des Secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire qui préparera les dossiers et mettra en œuvre les décisions.

3.4 Autres modifications

3.4.1 Assesseurs

L'avant-projet prévoit notamment de limiter au niveau du tribunal civil le recours à des assesseurs spécialisés, quand cela s'avère nécessaire en fonction de la matière (protection de l'adulte et de l'enfant, bail, travail, commerce essentiellement) et de réduire de quatre à deux le nombre d'assesseurs en matière pénale. L'objectif est de maintenir des assesseurs lorsqu'ils apportent une plus-value. Leur suppression est envisagée seulement dans les domaines où l'évolution de la jurisprudence atténue fortement voire supprime cette plus-value et où l'on peut entrevoir un gain en termes d'accélération de la procédure.

3.4.2 Âge de la retraite des juges (art. 6 LJ)

Il est prévu que la retraite ne soit plus fixée à la fin de l'année civile au cours de laquelle les juges ont atteint 65 ans révolus mais à l'âge légal de la retraite.

Il sera toutefois possible d'obtenir une autorisation du Conseil de la Magistrature pour travailler exceptionnellement pour une durée maximale de 2 ans supplémentaires quand les circonstances le justifient.

3.4.3 Incompatibilité : parenté et activités incompatibles (art. 16 et 17 LJ)

Les notions de parenté ayant évolué et au vu de la réorganisation prévue, une adaptation des règles est prévue pour limiter les cas d'incompatibilités. Un couple de fait peut exister, même si les partenaires ne vivent pas sous le même toit.

La modification proposée permet en outre à un-e juge de première instance d'être élu-e par le Grand Conseil en tant que juge d'un autre tribunal de première instance.

3.4.4 Augmentation de la valeur litigieuse : Tribunal des prud'hommes et des baux (art. 54 et 56 LJ)

La valeur litigieuse permettant au président ou à la présidente de statuer passerait de 8000 francs à 30'000 francs.

Les procédures devenues sans objet qui peuvent être rayées du rôle seraient également de sa compétence.

3.4.5 Création d'une Cour de commerce (art. 57a et b LJ)

Il est prévu de créer une nouvelle Cour de commerce pour le traitement de tous les litiges de droit commercial, qui sont des dossiers particulièrement complexes et volumineux et qui nécessitent dès lors des juges avec des connaissances pointues et de l'expérience dans ce domaine.

3.4.6 Un cadre plus favorable à des conciliations (art. 60, 61a et 84 LJ)

Pour décharger les tribunaux, il est proposé de créer deux nouvelles autorités de conciliation, en plus de l'actuelle Commission de conciliation en matière de bail. Il est en effet prévu de confier à des juges spécialement désigné-e-s pour cette tâche de mener la conciliation conformément aux articles 197 ss CPC (art. 60 LJ).

Parallèlement à cette autorité de conciliation générale, l'avant-projet prévoit une autorité de conciliation en matière de droit du travail (art. 61a), qui fonctionnerait avec des assesseurs employé et employeur pour obtenir un meilleur taux de réussite.

Sur le plan pénal, l'avant-projet prévoit la possibilité de transmettre au Préfet ou à la Préfète pour conciliation également des dossiers qui se poursuivent d'office (art. 84 LJ).

Un effort est également fait au niveau des frais de justice pour favoriser la conclusion d'un accord (art. 124 LJ et annexe).

3.4.7 Préfectures : soumises à la surveillance du Conseil de la magistrature pour certaines activités (art. 4, 91, 101, 105, 113 et 114 LJ)

Les préfets et préfètes seront soumis-es à la surveillance du Conseil de la magistrature dans le cadre de leurs compétences en matière pénale et en tant qu'autorité de recours.

3.4.8 Assistance judiciaire (art. 123 LJ)

L'avant-projet prévoit une modification de cette disposition afin d'améliorer le remboursement de l'assistance judiciaire.

Cela passerait notamment par la possibilité de céder la créance en faveur de l'Etat et de demander les informations complémentaires nécessaires à la bonne exécution de la demande de remboursement.

3.4.9 Tarif des frais judiciaires (art. 124 LJ et annexe)

Le tarif des frais de justice est désormais intégré dans une annexe de la loi pour répondre à une jurisprudence du Tribunal fédéral. Par ailleurs, pour donner suite à une motion acceptée par le Grand Conseil, une réduction est prévue pour les tarifs dans les procédures de conciliation. Les fourchettes des autres tarifs en matière civile ont été réduites pour garantir une meilleure prévisibilité.

3.4.10 Médiation dans les affaires relevant du droit de l'enfant et de la famille (art. 127 LJ)

L'avant-projet prévoit la gratuité de la médiation dans toutes les affaires relevant du droit de l'enfant et de la famille. Il s'agit d'une mise en conformité à l'art. 218 al. 2c CPC.

3.4.11 Exécution anticipée des peines et des mesures (art. 153 LJ)

Seule l'exécution anticipée des mesures serait désormais subordonnée à l'assentiment de l'autorité compétente en matière d'exécution.

Il s'agit d'une mise en conformité à l'art. 236 CPP.

4 Commentaires d'articles

4.1 Modifications de la loi sur la justice

Art. 3 *Autorités judiciaires*

Cet article donne une vue d'ensemble de toutes les autorités judiciaires du canton. La liste est adaptée pour tenir compte des révisions proposées. Il ressort avant tout de la vue d'ensemble qu'il existe dans le canton un Tribunal civil (composé de différentes cours, comprenant notamment les actuelles justices de paix et la nouvelle Cour de commerce) et un Tribunal pénal (composé des différentes cours, y compris l'actuel Tribunal pénal des mineurs) et, indépendamment de ceux-ci, des autorités de conciliation, y compris une nouvelle Autorité de conciliation en matière de droit du travail et une Autorité de conciliation générale.

Art. 4 *Définitions*

L'alinéa 1 est adapté. Les juges membres de la nouvelle Autorité de conciliation générale sont également considéré-e-s comme des juges au sens de la loi. En outre, il est également précisé que les préfets et les préfètes dans le cadre de leurs compétences en matière de droit pénal et de droit de recours ainsi que les membres de l'Organe de conciliation et d'arbitrage selon l'article 68a LPers sont des juges au sens de la loi.

Pour les préfets et préfètes en particulier, il est ainsi clairement dit que s'ils ou elles agissent dans le cadre d'un recours administratif, ils ou elles tranchent en tant que tribunal indépendant et impartial.

Art. 6 *Durée du mandat et limite d'âge*

L'article 6 al. 2 doit être adapté, notamment pour assurer la coordination avec l'âge légal de la retraite. Désormais, la fin des fonctions coïncide avec l'atteinte de l'âge légal de la retraite. Il s'agit de la retraite ordinaire au moment de son entrée en vigueur. La règle est conçue de manière flexible, dans la mesure où elle est adaptée à d'éventuelles modifications législatives. L'âge de la retraite applicable est celui qui est en vigueur à ce moment-là. C'est la retraite ordinaire qui est déterminante, sans tenir compte d'éventuelles possibilités de retraite anticipée ou différée.

Des exceptions sont désormais autorisées pour deux ans au maximum, s'il s'agit pour le ou la juge de terminer une affaire importante.

Art. 7 *Obligation de résidence*

A l'alinéa 2, la règle concernant l'obligation de résider dans le cercle judiciaire est adaptée car il n'y aura plus qu'un seul arrondissement judiciaire à l'échelle de l'ensemble du canton.

Il n'y a pas d'obligation de domicile dans le canton pour les assesseur-e-s de la Cour de protection de l'enfant et de l'adulte ainsi que de la Cour de commerce. Il est très difficile voire impossible de recruter uniquement dans le canton des personnes hautement spécialisées dans ces domaines et ce dans les deux langues. Il se justifie donc d'autoriser également des personnes domiciliées hors du canton à exercer ces fonctions.

Art. 8a *Fonction*

L'article 8a est nouveau. Il clarifie une question qui n'était pas explicitement réglée jusqu'à présent dans la loi sur la justice. Concrètement, il s'agit de déterminer à quelle fonction concrète les juges sont élu-e-s et à quelles conditions ils ou elles peuvent exercer une autre fonction judiciaire (cantonale).

L'alinéa 1 pose le principe selon lequel les juges sont élu-e-s en tant que membres d'une autorité judiciaire déterminée au sens de l'article 3. Ils ou elles sont donc élu-e-s par exemple comme juge cantonal-e, comme membre d'une Autorité de conciliation déterminée, comme procureur-e ou comme juge du Tribunal des mesures de contrainte. S'ils ou elles sont élu-e-s en tant que juges du Tribunal civil ou pénal, on détermine également dans quelle cour ils ou elles siégeront ; un ou une juge civil-e n'est donc pas simplement élu-e au Tribunal civil, mais par exemple en tant que juge de la Cour du travail ou de la Cour civile.

Le ou la juge est donc autorisé-e à siéger dans le Tribunal ou la cour dans lequel/laquelle il/elle a été élu-e. Les exceptions à ce principe sont réglées aux alinéas 2 à 5.

L'alinéa 2 prévoit des exceptions pour les Tribunaux de première instance, c'est-à-dire en premier lieu pour le Tribunal civil et le Tribunal pénal ainsi que leurs cours. L'expérience montre que cela répond à un besoin et qu'il est également dans l'intérêt d'une administration efficace des tribunaux d'autoriser les juges à siéger dans d'autres cours. Ainsi, les juges du Tribunal pénal ou civil peuvent également siéger dans d'autres cours que celles dans lesquelles ils ou elles ont été élu-e-s. Il y a toutefois deux conditions : formellement, l'autorisation du Conseil de la magistrature est nécessaire ; matériellement, le cumul des fonctions ne doit pas dépasser un temps plein pour le magistrat ou la magistrate concerné-e. Il est donc exclu qu'un ou une juge exerce à 50 % à la Cour de commerce et à 60 % à la Cour civile ; mais il ou elle peut sans problème être juge à la Cour de commerce à 50 %, à la Cour civile à 30 % et à une Cour du Tribunal pénal à 20 %. Par ailleurs, les juges d'une cour de justice civile ou pénale peuvent également être membres d'une autorité de conciliation (et vice versa).

Ce dernier exemple (un-e membre d'une cour de justice qui est également membre d'une autorité de conciliation) est également confirmé à l'alinéa 3. Il existe toutefois une restriction au niveau de la procédure : si le ou la membre de l'autorité de conciliation est également juge dans une cour, qui serait alors compétente dans la procédure au fond, il ou elle ne peut plus participer à la décision sur le fond dans la cause concernée. Bien que dans de tels cas, il n'y ait pas de motif de récusation au sens du code de procédure civile (cf. art. 47 al. 2 let. b CPC), il s'avère que le cumul des activités de conciliation et de décision au fond ne favorise pas un bon taux de conciliation. Il s'agit donc de garantir que la personne chargée de la conciliation n'intervienne pas à nouveau dans la procédure ultérieure. Cette règle permet également aux parties de s'exprimer librement lors de la conciliation sans avoir à craindre que ce qui a été admis et retenu dans un esprit de conciliation soit utilisé contre elles lors d'une procédure de fond ultérieure (cf. donc également l'art. 205 al. 1 CPC).

L'alinéa 4 permet aux tribunaux de première instance de faire appel aux assesseur-e-s spécialisé-e-s de la Cour de la protection de l'enfant et de l'adulte à titre consultatif. Cela devrait concerner en premier lieu la Cour civile, en particulier pour les affaires de droit de la famille ; mais il est également envisageable que d'autres tribunaux (par exemple la Cour pénale ou la Cour pénale des mineurs) ressentent aussi le besoin de faire appel à des assesseur-e-s spécialisé-e-s. Le ou la membre spécialisé-e de la Cour de protection de l'enfant et de l'adulte auquel il est fait appel n'a qu'une fonction consultative et n'est donc pas membre de la juridiction de jugement. Les droits procéduraux des parties doivent être respectés à cet égard ; les parties doivent notamment être informées de la participation, de la personne qui intervient à titre consultatif ainsi que de son appréciation dans le cadre de leur droit d'être entendu (art. 29 al. 1 Cst.).

L'alinéa 5 règle la perméabilité entre le Tribunal pénal et le Tribunal civil. Il est possible qu'un ou une membre du Tribunal pénal soit également membre du Tribunal civil, pour autant que son temps plein ne soit pas dépassé. Contrairement à ce qui se passe au sein d'un Tribunal ainsi qu'entre une cour de justice et l'autorité de conciliation (al. 2), une élection en bonne et due forme par le Grand Conseil est toutefois nécessaire dans ce cas. Une décision du Conseil de la magistrature ne suffit pas.

Art. 10a *Juge itinérant*

L'article 10a est abrogé. Comme il y aura un seul arrondissement judiciaire, il n'y a plus de besoin de juges itinérant-e-s, qui peuvent siéger dans n'importe quel tribunal de district.

Art. 12 *Evaluation des candidatures*

L'article 12 al. 2 décrit les critères utilisés par le Conseil de la magistrature pour évaluer les candidatures aux postes de juge. Désormais, il est également fait expressément référence aux capacités linguistiques du candidat ou de la candidate. En ce sens, cette exigence correspond également à la nouvelle règle de l'article 20, selon laquelle les deux langues officielles sont représentées de manière appropriée au sein des autorités judiciaires.

Comme il existe désormais un tribunal de première instance pour l'ensemble du territoire cantonal en matière civile et pénale, la compétence s'étend de la même manière à la partie francophone et à la partie germanophone du canton ; le tribunal doit donc être doté du personnel nécessaire pour le bon suivi des affaires dans les deux langues. Il faut en tenir compte lors de l'évaluation des candidats et candidates aux postes judiciaires pour assurer une bonne répartition linguistique au sein du personnel. Il n'est toutefois pas attendu de chaque membre du tribunal qu'il ou elle puisse mener une procédure dans les deux langues officielles.

Art. 16 *Incompatibilité en cas de communauté de vie*

Il convient de préciser que l'incompatibilité ne s'applique qu'au sein d'une même autorité judiciaire, mais pas, par exemple, entre le Tribunal pénal et le Tribunal civil ou dans les relations avec l'autorité de conciliation ou le Ministère public. Par ailleurs, la liste des incompatibilités a été réduite pour tenir compte de l'évolution de la société qui ne maintient plus autant de liens entre des parents plus éloignés et où le taux de divorce et de séparation est élevé. Par ailleurs, un couple de fait peut exister, même si les partenaires ne vivent pas sous le même toit.

Art. 17 *Activités incompatibles*

L'ancien alinéa 4, qui prévoyait que les juges professionnels pouvaient exercer leur activité dans plusieurs arrondissements judiciaires, devient sans objet avec un seul arrondissement judiciaire. Par ailleurs, le nouvel article 8a règle l'activité d'un magistrat ou d'une magistrate dans différentes autorités judiciaires.

Le nouvel alinéa 4 doit être compris comme un complément à la règle de base de l'article 8a. S'il devait y avoir un besoin aigu dans un tribunal, par exemple en raison d'une charge de travail momentanée (p. ex. contestations de hausses de loyer ponctuellement élevées en raison de la situation économique) ou d'un manque de personnel, le Conseil de la magistrature doit pouvoir admettre facilement que des juges professionnel-le-s officient, ponctuellement, pour une durée limitée ou pour des cas isolés, dans d'autres tribunaux de première instance. Il s'agit

donc d'un moyen de faire face à des situations d'urgence temporaires. Il n'existe pas de limitation à la charge de travail à plein temps (comme dans l'art. 8a) en raison de la nature temporaire de la sollicitation.

Art. 20 **Langue**

Comme les tribunaux sont compétents pour l'ensemble du territoire cantonal, ils doivent également répondre aux besoins des deux langues officielles.

L'article 20 prévoit dès lors que les deux langues officielles doivent être représentées de manière appropriée au sein des autorités judiciaires.

Art. 21 **Administration du tribunal**

L'article 21 peut être abrogé. La gestion administrative du Tribunal est désormais réglée aux articles 29 et ss. Les tâches administratives, seront désormais assumées par les secrétaires généraux des différents tribunaux (art. 29b). Cela permettra aux juges de se consacrer pleinement à leurs activités juridictionnelles.

Art. 22 **Remplacement**

L'article 22 al. 2 est adapté sur le plan rédactionnel car les arrondissements judiciaires sont supprimés.

Art. 29 **Organisation**

Jusqu'à présent, toutes les autorités judiciaires devaient déjà se doter d'un règlement d'organisation. Seule l'organisation du Tribunal cantonal (art. 40 ss) et du Ministère public (art. 66 ss) était réglée de manière un peu plus détaillée dans la loi elle-même ; rien n'a été modifié à cet égard.

Il s'agit toutefois d'imposer aux tribunaux de première instance des prescriptions telles que celles qui s'appliquaient jusqu'ici au Tribunal cantonal et qui ont fait leurs preuves. C'est pourquoi les dispositions correspondantes des articles 40 et suivants concernant le Tribunal cantonal sont prises comme modèle pour les dispositions générales des articles 29 à 29c, qui s'appliquent à toutes les autorités judiciaires. Les dispositions spécifiques correspondantes concernant le Tribunal cantonal (art. 40 et 41) sont formellement abrogées, sans que cela ne change quoi que ce soit à la situation juridique actuelle, puisque ces règles s'appliquent encore sur la base de la réglementation générale des articles 29 et suivants aussi au Tribunal cantonal.

Le nouvel article 29 al. 2 précise que la compétence des cours d'un tribunal doit être déterminée dans le règlement d'organisation.

Art. 29a **Tribunal plénier**

L'article 29a est une généralisation de l'article 40. Les autorités judiciaires doivent avoir pour organe une cour plénière, sur le modèle du Tribunal cantonal.

L'article 40 est abrogé. Toutefois, l'article 29a s'applique également au Tribunal cantonal, de sorte que rien ne change pour ce dernier.

Art. 29b **Secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire**

Toute autorité judiciaire doit disposer d'un secrétaire ou d'une secrétaire général-e pour la gestion administrative, qui effectuerait des tâches analogues au Secrétaire général du TC (art. 39).

En raison du regroupement des tribunaux d'arrondissement et de l'intégration des justices de paix, les tribunaux de première instance atteignent une taille et une importance qui justifient la mise en place d'une personne spécialement chargée de la gestion administrative du tribunal. Il n'est plus possible, dans l'optique d'une gestion sérieuse et minutieuse de la justice, de confier cette tâche à titre accessoire à un-e juge ou à un-e greffier-ère, comme c'est le cas maintenant.

Selon l'alinéa 2, le ou la secrétaire général-e prépare les affaires, met en œuvre les décisions et coordonne les tâches administratives avec les autres tribunaux et l'administration cantonale.

L'alinéa 3 dispose que les secrétaires généraux ou générales du Pouvoir judiciaire sont regroupé-e-s au sein de la Conférence des Secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire. La Conférence remplit les tâches qui lui sont attribuées par la loi (cf. en particulier l'art. 31c). La Conférence s'organise elle-même.

Art. 29c *Commission administrative*

A l'instar du Tribunal cantonal (art. 41), toutes les autorités judiciaires doivent disposer d'une commission administrative.

L'article 41 est abrogé. Toutefois, l'article 29c s'applique également au Tribunal cantonal, de sorte que rien ne change pour ce dernier.

Art. 31a *Statut et mission*

Un nouvel organe de coordination pour le Pouvoir judiciaire est créé. Il s'agit de la « boîte aux lettres » ou de l'interlocuteur du Pouvoir judiciaire dans la structure de l'Etat, tout comme la Chancellerie d'Etat l'est pour le Conseil d'Etat ou le Bureau du Grand Conseil pour le Grand Conseil. A ce jour, il n'existe pas d'organe de ce type qui agisse en tant que représentant du Pouvoir judiciaire. Certes, le Tribunal cantonal ou le Conseil de la magistrature assume ponctuellement et au besoin des tâches de ce type, mais pas en vertu d'un mandat légal, mais plutôt de manière incidente et uniquement en cas de nécessité. La création de cet organe de coordination permet de combler cette lacune et de créer en quelque sorte un porte-parole unique pour le Pouvoir judiciaire fribourgeois dans son ensemble.

L'article 31a al. 2 donne une idée du statut et des tâches de cet organe à titre d'exemple. La liste n'est donc pas exhaustive. Les tâches de l'organe sont toutefois limitées à l'activité administrative et aux contacts extérieurs des autorités judiciaires. En particulier, l'organe de coordination n'a aucune fonction juridictionnelle et ne peut en aucun cas empiéter sur l'indépendance des juges, notamment lorsqu'il s'agit de décisions individuelles. L'organe de coordination peut néanmoins émettre des recommandations en vue d'une pratique judiciaire uniforme ou émettre des directives à ce sujet (art. 31a al. 2 let. f). Par ailleurs, l'organe de coordination est l'organe de direction suprême des autorités judiciaires dans le cadre de l'administration des tribunaux. Dans ce contexte, il peut tout à fait donner des directives stratégiques à l'attention des autorités judiciaires (cf. art. 31a al. 2 let. a), par exemple en ce qui concerne l'augmentation des conciliations réussies, les frais de procédure ou la durée des procédures.

L'organe de coordination est assisté par la Conférence des secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire (cf. art. 31c). L'organe de coordination n'est qu'un organe de direction et de décision.

L'article 31a al. 3 est central et fondamental. L'organe de coordination ne peut en aucun cas intervenir dans l'activité juridictionnelle des juges ou influencer de quelque manière que ce soit leur indépendance judiciaire ; des instructions ou des recommandations directes ou même indirectes ou implicites sur la manière de statuer sur le fond sont totalement inadmissibles. Cela ne concerne évidemment pas le renvoi d'un litige à l'instance précédente par l'instance supérieure ou les instructions (typiquement du Conseil de la magistrature à un-e juge concret-ète) dans le cadre de la surveillance administrative (cf. art. 114), par exemple lorsqu'un-e membre du tribunal manifeste des difficultés à maîtriser sa charge de travail.

Art. 31b *Composition*

L'organe de coordination est composé d'un-e juge professionnel-le de chacun des tribunaux, ainsi que d'un-e suppléant-e de la même autorité. L'autorité de conciliation et les préfets ou les préfètes ne sont pas représenté-e-s, les premiers parce qu'ils peuvent défendre leurs intérêts par le biais du représentant du Tribunal civil en raison de la proximité thématique, les second-e-s parce qu'ils ou elles peuvent le faire par le biais du représentant ou de la représentante du Ministère public. Ils ou elles peuvent de toute façon adresser leurs demandes à l'autorité de coordination et ils ou elles font bien entendu partie de la Conférence judiciaire (art. 31d al. 2).

L'organe de coordination est toujours présidé par le ou la représentant-e du Tribunal cantonal, qui représente ainsi en quelque sorte le « visage » du Pouvoir judiciaire fribourgeois.

Pour le reste, chaque autorité désigne elle-même son ou sa représentant-e. Il n'y a pas de limitation de la durée du mandat. Il n'est pas non plus prévu que le ou la membre qui préside un tribunal (p.ex. président du Tribunal cantonal ou procureur général) soit automatiquement représentant auprès de l'autorité de coordination.

Art. 31c *Conférence des secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire*

L'organe de coordination n'a pas de tâches purement opérationnelles. Il n'a donc pas besoin de ressources humaines étendues. Il est assisté par la Conférence des secrétaires généraux des autorités judiciaires, c'est-à-dire l'ensemble des secrétariats généraux des autorités judiciaires (cf. art. 29b). Ceux-ci règlent les affaires courantes et les gèrent.

L'organe de coordination peut donner des instructions en conséquence.

La Conférence des secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire est d'ailleurs mentionnée à l'article 29b al. 3. Il s'agit de l'ensemble des secrétaires généraux ou générales. Elle se constitue et s'organise elle-même, notamment en vue de l'exécution des tâches reçues de l'autorité de coordination.

Art. 31d *Fonctionnement*

Au sein du Pouvoir judiciaire, l'organe de coordination agit comme organe de représentation des juges et, à ce titre, il doit leur rendre des comptes. Il doit dès lors les consulter avant de prendre des décisions importantes et les informer régulièrement de ses activités. Il est également possible de réunir la Conférence judiciaire et d'y associer tous les juges professionnel-le-s, notamment lors de la prise de décisions sur des questions importantes ou à des fins de consultation.

Sous réserve de ces règles, l'organisation de l'organe de coordination, de la Conférence judiciaire et de la Conférence des secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire ainsi que leurs relations mutuelles incombent à l'organe de coordination. Il doit se constituer lui-même – avec la participation appropriée de tous les juges professionnel-le-s – et, dans l'idéal, se doter d'un règlement d'organisation.

Art. 32 *Territoire cantonal*

L'article 32 al. 1 fixe le principe que le cercle judiciaire de toutes les autorités judiciaires s'étend au territoire cantonal et non plus aux arrondissements administratifs, comme c'était le cas jusqu'à présent. Il n'y a plus qu'un seul arrondissement judiciaire dans le canton de Fribourg pour toutes les autorités judiciaires. C'était jusqu'à ce jour le cas pour le Tribunal cantonal, le Tribunal des mesures de contrainte, le Tribunal pénal économique, le Tribunal pénal des mineurs et le Ministère public (cf. art. 33 LJ). Désormais, cela s'applique à toutes les autorités judiciaires et à leurs cours. Dans l'introduction à l'alinéa 1, une exception est certes réservée ; il n'existe toutefois pas de cas d'application dans la présente révision.

L'alinéa 2 dispose que les autorités judiciaires ont leur siège administratif en ville de Fribourg. C'est là que se trouve leur adresse postale. Cependant, il sied de rappeler qu'avec l'introduction de la justice digitalisée, la très grande majorité des échanges et des consultations de dossiers auront lieu via la plateforme électronique de communication.

L'alinéa 3 prévoit expressément que les tribunaux peuvent siéger dans les chefs-lieux de district ou dans tout autre lieu du canton. En particulier les audiences pourront donc continuer à se tenir dans les salles des anciens tribunaux de district. L'idée de base de l'alinéa 3 se trouve d'ailleurs aussi à l'article 32 al. 4 LJ.

L'organisation des locaux des autorités judiciaires ne nécessite pas de réglementation particulière dans la loi. L'alinéa 4 dispose toutefois que chaque tribunal de première instance peut utiliser les locaux des autres autorités judiciaires.

Art. 33 *Territoire cantonal*

L'article 33 est abrogé car, selon l'article 32, l'arrondissement judiciaire s'étend déjà sur tout le territoire cantonal pour toutes les autorités judiciaires.

Art. 34 *Tribunaux des baux*

L'article 34 est abrogé car, selon l'article 32, l'arrondissement judiciaire s'étend à l'ensemble du territoire cantonal pour toutes les autorités judiciaires et donc aussi pour le Tribunal civil et sa Cour du bail.

Art. 40 *Tribunal plénier*

L'article 40 est abrogé. Le contenu de la règle se trouve sous une forme généralisée à l'article 29a.

Art. 41 **Commission administrative**

L'article 41 est abrogé. Le contenu de la règle se trouve sous une forme généralisée à l'article 29c.

Art. 49a **Tribunaux de première instance**

L'article 49a est nouveau et énumère les tribunaux de première instance du canton. Il s'agit du Tribunal civil, du Tribunal pénal et du Tribunal des mesures de contrainte. Lorsque la loi parle de tribunaux de première instance (p. ex. art. 8a al. 2), elle fait référence à ces autorités. Les autorités de conciliation ne sont pas expressément mentionnées et n'en font pas partie, bien qu'elles disposent également d'un pouvoir de décision limité (dont l'expérience montre qu'elles ne font que très rarement usage ; cf. art. 212 CPC).

Les autorités judiciaires de première instance sont indépendantes les unes des autres, ont leur propre organisation et leur propre personnel.

Cette disposition ne répète pas expressément les cours (art. 3) des tribunaux de première instance.

Art. 50 **Tribunal civil**

L'article 50 est la norme de base concernant le Tribunal civil, qui est compétent pour l'ensemble du territoire cantonal. L'alinéa 1 précise les cours qui composent le Tribunal civil.

L'alinéa 2 dispose que les cours civiles statuent en principe en tant que juge unique. Dans les affaires civiles, les assesseur-e-s sont donc en principe supprimé-e-s. Il existe des exceptions pour les cours où la compétence ou l'expérience en matière économique des assesseur-e-s est réellement importante, comme c'est le cas pour toutes les cours spécialisées (à l'exception de la Cour de juridiction gracieuse).

En réalité, l'expérience montre que c'est précisément dans le domaine de compétence de la cour civile générale que la contribution des assesseur-e-s est marginale. Dans le cadre d'une liquidation de régime matrimonial, d'un litige successoral ou dans le cadre du calcul d'une pension alimentaire, leurs contributions matérielles restent réduites. Le surcroît de travail nécessaire pour l'organisation et la planification de ces séances ne justifie pas l'intervention des assesseur-e-s dans ces matières généralement très normées, avec des jurisprudences de plus en plus précises, et régulièrement exigeantes sur le plan juridique. En prévoyant comme principe la compétence du ou de la juge unique (comme c'est le cas par exemple dans le canton de Berne), l'objectif est aussi d'accélérer les procédures.

Les compétences des différentes cours doivent être définies. L'alinéa 3 établit la présomption que la cour civile générale est généralement compétente. Les compétences sont attribuées en partie dans la loi sur la justice elle-même (art. 54 pour la Cour du travail, art. 56 pour la Cour du bail, art. 57a pour la Cour de commerce, art. 58 pour la Cour de protection de l'enfant et de l'adulte). Par ailleurs, il incombe au Tribunal civil de décrire dans son règlement d'organisation (art. 29) les compétences des différentes cours. En cas de doute ou si le cas d'espèce ne le précise pas, c'est la Cour civile générale qui est compétente.

Art. 51 **Juge unique**

L'article 51 relatif aux compétences des juges uniques est abrogé, étant donné que, conformément à l'article 50, c'est en principe toujours un-e juge unique (sans assesseur-e-s) qui statue.

Les compétences des Juges uniques auprès des autres cours sont mentionnées dans les dispositions pertinentes (cf. art. 54 al. 2, 56 al. 2, 57b al. 4).

Art. 53 **Tribunal cantonal – Juridiction unique**

L'article 53 relatif au Tribunal cantonal en tant qu'instance cantonale unique au sens de l'article 5 CPC est supprimé. Avec la création de la Cour de commerce, cette compétence du Tribunal cantonal devient caduque.

Art. 54 **Cour du travail – Compétence**

Le tribunal des prud'hommes devient désormais une cour du Tribunal civil, qui sera dénommée la Cour du travail. Le titre et l'alinéa 1 sont donc adaptés sur le plan rédactionnel.

L'alinéa 2 contient de légères adaptations par rapport au droit en vigueur. A la lettre a, la compétence du juge unique est augmentée à une valeur litigieuse de 30'000 francs. La compétence du ou de la juge unique est désormais aussi prévue pour les décisions de classement ; dans ces cas, notamment en cas de transaction ou de procédure devenue sans objet d'une autre manière, il n'est pas nécessaire de faire appel aux assesseur-e-s.

Art. 55 *Composition et fonctionnement*

A l'article 55, le Tribunal des prud'hommes est remplacé par la Cour du travail pour des raisons rédactionnelles.

Art. 56 *Cour du bail – Compétence*

Le Tribunal des baux devient une cour du Tribunal civil, la Cour du bail. Le titre et l'alinéa 1 sont donc adaptés sur le plan rédactionnel.

L'alinéa 2 contient de légères adaptations par rapport au droit en vigueur. A la lettre a, la compétence du juge unique est augmentée à une valeur litigieuse de 30'000 francs. La compétence du ou de la juge unique est désormais aussi prévue pour les décisions de classement ; dans ces cas, notamment en cas de transaction ou de procédure devenue sans objet pour une autre raison, il n'est pas nécessaire de faire appel aux assesseur-e-s.

Art. 57 *Composition et fonctionnement*

A l'article 57, le Tribunal des baux est remplacé par la Cour du bail pour des raisons rédactionnelles.

Art. 57a *Cour de commerce*

Il est proposé d'introduire un tribunal de commerce. Dans la pratique judiciaire, les litiges commerciaux posent le problème qu'ils sont rares, qu'ils sont souvent de grande ampleur et donc coûteux, qu'ils exigent souvent des connaissances spécialisées et qu'ils concernent des domaines juridiques complexes. Les juges risquent donc de se trouver régulièrement confronté-e-s, dans ce type de litiges, à des mémoires juridiques très longs comportant de nombreuses annexes sur des questions techniques dans des domaines juridiques peu courants, où les réflexes procéduraux habituels n'existent pas forcément.

La suppression des tribunaux de district permettra déjà une certaine spécialisation des juges : comme les tribunaux de première instance seront regroupés, chaque juge civil-e ne devra plus maîtriser chaque domaine du droit civil. Avec l'organisation par arrondissement, il n'était pas possible, compte tenu des postes de juges, que ceux-ci ou celles-ci se spécialisent dans certains domaines ; ils ou elles devaient nécessairement maîtriser tous les domaines du droit de manière égale, même s'ils ou elles ne traitaient qu'occasionnellement certains domaines juridiques et ne pouvaient donc pas développer certains réflexes ; en particulier lorsque le tribunal d'arrondissement n'était composé que d'un-e seul-e président-e de tribunal, celui-ci ou celle-ci devait s'occuper de tous les litiges. Avec la centralisation des tribunaux, il est effectivement possible de regrouper les domaines juridiques plus rares, qui sont un peu plus fréquents sur le territoire cantonal, auprès de juges civil-e-s spécialisé-e-s dans ces domaines, de sorte que ceux-ci ou celles-ci puissent développer l'expérience et les compétences professionnelles nécessaires. Cela permet aussi de davantage garantir une pratique uniforme pour ces cas. Une telle spécialisation doit également être créée avec les cours du tribunal civil.

La Cour de commerce traitera tous les litiges de droit commercial. Il s'agit typiquement de domaines juridiques peu courants, souvent très axés sur le droit des obligations et comportant un grand nombre de documents ou de preuves. Il est donc nécessaire que le ou la juge concerné-e puisse se faire rapidement une idée des points juridiques litigieux et sache par où commencer au mieux l'étude des dossiers (régulièrement très volumineux) afin d'être efficace. En outre, on peut s'attendre à ce que cette personne puisse accumuler une grande expérience grâce à son activité. Lors de la désignation de ces personnes, il faut veiller à ce que les exigences linguistiques (français et allemand) ainsi que les possibilités de remplacement en cas d'empêchement (récusation, vacances, maladie, etc.) puissent être satisfaites.

Le ou la juge professionnel-le de la Cour de commerce doit être assisté-e par des juges assesseur-e-s spécialisé-e-s. L'idée est que ces juges spécialisé-e-s dans le domaine concerné (par exemple des spécialistes de la construction dans le cadre d'un litige de construction, des spécialistes bancaires dans le cadre d'un litige de droit bancaire ou d'une fiduciaire dans le cadre de questions de comptabilité) participent, en tant que membre du tribunal, notamment à

l'établissement des faits. Le but est de gagner en efficacité. En effet, grâce à ces connaissances spécialisées internes au tribunal, il sera possible de renoncer à des expertises et de parvenir plus rapidement à des accords judiciaires.

Un tel tribunal de commerce, qui suit par ailleurs en partie des règles particulières de procédure civile, est expressément prévu à l'article 6 CPC. Un tribunal de commerce existe aujourd'hui dans les cantons de Zurich, Berne, Argovie et Saint-Gall, qui le rattachent à l'instance cantonale de recours. Il est proposé toutefois que le tribunal de commerce soit rattaché aux tribunaux de première instance (et non au Tribunal cantonal), car les juges civil-e-s sont plus familiarisé-e-s avec les procédures de première instance, l'administration des preuves et l'établissement des faits. Mais comme le Tribunal cantonal était jusqu'à présent la seule instance cantonale compétente pour les litiges selon l'article 5 CPC et que le recours à des juges spécialisé-e-s est également justifié dans ces domaines, il se justifie de rattacher également ces litiges à la Cour de commerce (cf. art. 6 al. 4 CPC).

Une solution inspirée du modèle vaudois de la Chambre patrimoniale cantonale a également été examinée. Cette juridiction, compétente pour tout le canton, est rattachée au Tribunal d'arrondissement de Lausanne et statue, avec trois juges et une possibilité de recours au Tribunal cantonal, sur tous les litiges patrimoniaux supérieurs à 100'000 francs (cf. art. 96f et 96g Loi d'organisation judiciaire/VD). Dans le canton de Vaud, la spécialisation se fait donc uniquement en fonction de la valeur litigieuse, et non en fonction de la spécialité concernée. Pour le canton de Fribourg, un tribunal de commerce semble plus avantageux, car, d'une part, la matière juridique est déterminante pour la compétence du tribunal de commerce, ce qui permet de faire appel à des juges assesseur-e-s spécialisé-e-s en conséquence et, d'autre part, il est possible de déroger au principe de droit fédéral de la double instance (cf. art. 75 al. 1 let. b LTF). Cela signifie également qu'en cas de création d'un tribunal de commerce de droit fédéral, il n'existe pas de possibilité de recours auprès d'un tribunal cantonal supérieur (cf. art. 6 al. 1 CPC) et que la procédure peut donc être close plus rapidement. La compétence du Tribunal cantonal dans ce domaine (que ce soit en tant que première instance dans le domaine de l'art. 5 al. 1 CPC ou en tant qu'instance de recours dans les litiges de droit commercial) disparaît complètement. L'introduction d'une Cour de commerce devrait dès lors décharger le Tribunal cantonal et la justice fribourgeoise en générale.

La Cour de commerce est compétente pour tous les litiges qui, selon le droit fédéral, peuvent être attribués à un tribunal de commerce, c'est-à-dire les litiges commerciaux selon l'article 6 al. 2 CPC, mais aussi les litiges selon l'article 5 al. 1 CPC (art. 6 al. 4 CPC). La compétence de la Cour de commerce est donc déterminée exclusivement par le droit fédéral.

Art. 57b *Cour de commerce*

La Cour de commerce se compose d'au moins un ou une juge civil-e, qui préside la cour. Elle dispose en outre de juges assesseur-e-s spécialisé-e-s qui doivent assister le ou la juge civil-e dans les questions de fait (éventuellement aussi de droit) concernées, car ils ou elles disposent des connaissances techniques nécessaires. Le nombre de juges spécialisé-e-s a été volontairement laissé ouvert afin de pouvoir répondre aux besoins pratiques. Le canton de Berne compte par exemple plus de 50 juges spécialisé-e-s, le canton de Zurich environ 70 juges spécialisé-e-s, tandis que le canton d'Argovie se contente de 11 juges spécialisé-e-s.

L'alinéa 2 mentionne que les assesseurs spécialisé-e-s doivent être choisi-e-s de manière à couvrir les domaines spécialisés concernés. Il s'agit des domaines spécialisés qui, selon les articles 5 et 6 du CPC, sont typiquement à l'origine des litiges. L'expérience montre qu'il devrait s'agir de spécialistes du domaine de la construction (spécialistes de la construction, architectes, ingénieurs), des finances (fiduciaires, experts-comptables, spécialistes de la banque) et, dans l'optique des litiges selon l'article 5 al. 1 let. a CPC, également des domaines de la chimie et de la pharmacie. Le Tribunal de commerce de Zurich, par exemple, distingue les juges spécialisé-e-s en 10 chambres, à savoir (1) banques et assurances, (2) révision et fiduciaire, (3) construction et architecture, (4) chimie, pharmacie, droguerie, (5) industrie et commerce de l'alimentation et des boissons, (6) industrie des machines et de l'électronique, (7) droit de la concurrence et de la propriété intellectuelle, (8) commerce d'outre-mer et de gros et expédition, (9) industrie et commerce du textile et (10) diverses branches. Un coup d'œil sur les différent-e-s juges spécialisé-e-s montre que dans divers domaines, des juristes spécialisé-e-s en conséquence (notamment dans le domaine du droit de la concurrence et de la propriété intellectuelle) ont également été élu-e-s. Il est donc tout à fait possible de nommer des juristes spécialisé-e-s dans le domaine concerné en tant que juges spécialisé-e-s. Dans certaines circonstances,

cela peut être tout à fait judiciaire. Dans le cas d'un litige en matière de construction, il peut même s'agir d'une valeur ajoutée si le ou la président-e est assisté-e d'un-e spécialiste de la construction (qui peut évaluer les problèmes techniques liés à la construction) et d'un-e juriste spécialisé-e dans le droit de la construction (qui a l'habitude de traiter des questions de droit de la construction).

L'alinéa 4 correspond à l'article 45 al. 2 phrase 2 GSOG (BE), le reste est inspiré du paragraphe 45 GOG ZH. Il semble proportionné que dans les cas où il faut agir vite, le président ou la présidente décide seul-e. Le préambule précise que ces compétences du président ou de la présidente de la Cour de commerce n'existent que dans les litiges qui – en principe – relèvent de la compétence de la Cour de commerce (art. 57b al. 4 ou art. 5 et 6 CPC).

Art. 58 et 58a *Cour de protection de l'enfant et de l'adulte*

Les justices de paix sont supprimées et font, selon le projet, partie du Tribunal civil compétent pour l'ensemble du canton. Les tâches principales de la justice de paix (la protection de l'enfant et de l'adulte) seront désormais assurées par la Cour de protection de l'enfant et de l'adulte. Les détails continueront d'être réglés dans la LPEA.

La composition et les compétences de l'autorité ne changent pas. En principe, la Cour statue en formation tripartite, présidée par un-e juge civil-e élu-e à cet effet et composée de deux assesseur-e-s. Les compétences du ou de la juge unique (art. 4 LPEA) sont expressément réservées (art. 58a al. 2).

Les autres compétences actuelles de la justice de paix (ou du ou de la juge de paix) dans le domaine de la juridiction gracieuse (notamment en matière de droit successoral [art. 14 LACC] ou de mise à ban [art. 65 LACC]) sont désormais attribuées à la Cour de juridiction gracieuse.

Art. 59a *Cour de juridiction gracieuse*

Les justices de paix étant intégrées au Tribunal civil, il est prévu de séparer les compétences en matière de protection de l'adulte et de l'enfant du domaine de la juridiction gracieuse. En effet, il ne fait pas sens que le rôle des juges de paix dans le domaine du droit successoral soit assumé par la Cour de protection de l'enfant et de l'adulte.

Il a donc été décidé de créer une cour spécifique pour les cas de juridiction gracieuse, qui statue sur tous les litiges de droit civil relevant de la juridiction gracieuse. Outre les tâches actuelles des juges de paix (notamment en tant qu'autorité successorale [cf. art. 14 ss LACC], ainsi que l'art. 13 LACC concernant l'indivision et l'art. 65 LACC concernant la mise à ban), toutes les autres affaires relevant de la juridiction gracieuse, qui étaient jusqu'à présent principalement prises en charge par les présidents ou présidentes des tribunaux d'arrondissement (par exemple l'annulation de titres), en font partie.

La Cour est compétente pour toutes les ordonnances de la juridiction gracieuse selon l'article 1 let. b CPC. Une réglementation légale différente en matière de compétence (par exemple en ce qui concerne la préparation des actes authentiques par les notaires) est expressément réservée. Toutefois, lorsqu'il n'existe pas de règle de compétence particulière pour les cas relevant de la juridiction gracieuse (en matière de procédure civile), la Cour de juridiction gracieuse est compétente. Cela vaut en particulier dans le domaine du droit successoral, les dispositions de la LACC devant être adaptées en conséquence.

La compétence de la Cour de juridiction gracieuse s'applique également dans le domaine du droit commercial, la compétence de la Cour de commerce étant reléguée dans ce cas. Dans les affaires non contentieuses d'une partie inscrite au registre du commerce suisse (art. 6 al. 2 let. c CPC), il n'y a donc pas de litige (et encore moins de litige commercial).

Art. 60 *Autorité de conciliation*

L'organisation de l'autorité de conciliation est modifiée. La loi sur la justice prévoyait délibérément comme organe de conciliation le ou la président-e du tribunal, qui est lui-même ou elle-même compétent-e en la matière. Le législateur s'attendait à ce que la personne chargée de juger l'affaire en cas de non-conciliation soit la meilleure personne placée pour concilier les parties. Cette solution n'a toutefois pas fait ses preuves.

Les exemples de cantons où la conciliation est menée par une autorité spécialement prévue à cet effet, notamment comme dans le canton de Berne, montrent des taux de réussite plus élevés. Le succès d'une conciliation ne dépend

pas uniquement de l'organisation et des compétences de l'autorité de conciliation. Il n'en demeure pas moins que la conciliation, qui est en quelque sorte assurée par un président ou une présidente de tribunal en marge de son activité principale de juge au fond, risque de ne pas être traitée avec le même soin et la même intensité que si elle était confiée à une autorité spécialement instituée à cet effet. C'est pourquoi, à l'instar du canton de Berne, une autorité de conciliation est créée, dont la seule tâche est de mener la procédure de conciliation conformément aux articles 197 ss CPC.

L'autorité de conciliation est indépendante du Tribunal civil et du Tribunal pénal, mais elle est rattachée administrativement au Tribunal civil. Le but est d'utiliser des infrastructures communes. Pour le reste, les trois autorités de conciliation sont des instances indépendantes, comme le montre clairement l'article 3 al. 1. Les audiences de conciliation sont menées par le ou la juge de conciliation spécialement élu-e à cet effet, et non par les présidents ou présidentes ordinaires des tribunaux. Il est toutefois possible, aux conditions de l'article 8a al. 2, que des juges civil-e-s soient également nommé-e-s juges auprès de l'autorité de conciliation.

En conséquence, l'autorité de conciliation, qui est compétente pour tout le canton, a son siège administratif à Fribourg.

Parallèlement à cette autorité de conciliation générale, il existe toujours, comme auparavant, une autorité de conciliation en matière de bail (art. 61) et, désormais, une autorité de conciliation en matière de droit du travail (art. 61a).

Art. 61 *Commission de conciliation en matière de bail*

La commission de conciliation en matière de bail est maintenue, mais son siège administratif se trouve désormais à Fribourg. Elle est donc compétente pour l'ensemble du canton (art. 61 al. 1). Il est tout de même possible que tenant compte du lieu de l'objet loué, les audiences se tiennent comme aujourd'hui à Fribourg, Romont ou Tavel ; les parties au contrat de bail ne doivent donc pas obligatoirement se rendre spécialement à Fribourg pour l'audience de conciliation (art. 61 al. 5).

Art. 61a *Commission de conciliation en matière de travail*

Contrairement à la commission de conciliation en matière de bail, le droit fédéral ne prévoit pas d'autorité de conciliation (paritaire) particulière pour les litiges du travail (cf. art. 200 CPC). Or, il s'avère précisément en droit du bail que cette autorité paritaire composée de représentant-e-s des locataires et des bailleurs a beaucoup de succès dans le cadre de la conciliation. En raison de son rôle de représentant des intérêts, les parties semblent avoir davantage confiance en ces personnes ce qui permet de contribuer d'une façon essentielle à la réussite d'une conciliation. Certes, il existe actuellement un tribunal du travail paritaire et l'influence des assesseur-e-s se fait également sentir dans le cadre de la conciliation à ce stade ; mais dans de nombreux cas, cela arrive trop tard. Si la procédure de conciliation est déjà paritaire, un accord peut déjà être trouvé dans le cadre de cette procédure préalable, ce qui permet d'éviter un procès ordinaire.

Ces considérations conduisent à proposer l'introduction d'une autorité de conciliation en matière de travail sur le modèle de la commission de conciliation en matière de baux, qui est compétente pour les litiges relatifs au contrat de travail. L'article 61a est d'ailleurs entièrement inspiré par l'article 60.

Art. 64 *Tribunaux*

La lettre b doit être adaptée à la suite de la centralisation des tribunaux pénaux. Le seul tribunal de première instance en matière pénale est désormais le Tribunal pénal, qui est toutefois subdivisé en cours conformément à l'article 3 al. 2 let. e.

Art. 69 *Procureur – Tâches*

Il s'agit d'une adaptation rédactionnelle visant à préciser que le Ministère public ne doit pas nécessairement soutenir l'accusation devant la juridiction de jugement, mais peut également plaider l'acquittement.

Art. 73 *Composition*

En ce qui concerne le nombre de juges des mesures de contrainte, il se justifie de mentionner le nombre minimum de juges dans la loi pour permettre que d'autres juges puissent être nommé-e-s ultérieurement en cas de besoin, sans modification de la loi.

Art. 75 **Juge de police**

La disposition est adaptée sur le plan rédactionnel à la suite de la réorganisation des tribunaux.

A l'alinéa 2, l'étendue de la compétence de statuer est adaptée à l'article 19 al. 2 let. b CPP révisé (RO 2010 1881).

Art. 77 **Cour pénale**

La disposition est adaptée sur le plan rédactionnel en Cour pénale (cf. art. 3 al. 2 let. e) car les tribunaux d'arrondissement sont centralisés auprès du Tribunal pénal. La Cour pénale est, au sein du Tribunal pénal, compétente dans les domaines qui revenaient jusqu'à présent aux tribunaux pénaux d'arrondissement. Le nombre d'assesseurs est réduit de 4 à 2.

Art. 78 et 80 **Cour pénale économique**

La disposition est adaptée sur le plan rédactionnel, car l'actuel Tribunal pénal économique devient une Cour du Tribunal pénal (cf. art. 3 al. 2 let. e). Cela entraîne des adaptations rédactionnelles aux articles 78 et 80. Par ailleurs, le nombre d'assesseurs est réduit de 4 à 2.

Art. 81, 82 et 83 **Cour pénale des mineurs**

Le Tribunal pénal des mineurs est rattaché au Tribunal pénal et constitue l'une de ses cours (cf. art. 3 al. 2 let. e). Les articles 81, 82 et 83 nécessitent en conséquence quelques modifications rédactionnelles.

Art. 84 **Préfets/Préfètes**

Selon le projet, le Ministère public ne doit pas seulement pouvoir transmettre les dossiers aux préfets et aux préfètes en vue d'une tentative de conciliation lorsque seules des infractions poursuivies sur plainte sont en discussion. Au contraire, un transfert doit également être possible lorsqu'il existe également des infractions poursuivies d'office, tant que les infractions poursuivies sur plainte constituent l'objet principal de la procédure. Cela semble judicieux, d'autant plus que dans ces cas, un accord permet de concilier toutes les divergences pénales entre les parties.

Art. 91 ss **Compétences**

L'article 4 al. 1 précise que les préfets ou les préfètes sont également considéré-e-s comme des juges dans la mesure où ils ou elles agissent dans leur domaine de compétence en droit pénal et procédure de recours administratif, mais pas dans tous les autres domaines.

Lorsque les articles 90 ss mentionnent les juges, les préfets ou les préfètes sont aussi concerné-e-s dans la mesure où ils ou elles sont actifs ou actives dans la procédure pénale ou en tant qu'instance de recours administratif. Cela est précisé dans les articles 90 ss, avec les modifications rédactionnelles correspondantes. Le contenu de ces articles n'est pas modifié.

La surveillance des préfetures se limite à leurs compétences pénales (autorité pénale en matière de contraventions, conciliations) et en matière de recours administratif. Les autres activités, notamment les compétences de première instance (par exemple en matière de permis de construire) ne sont pas soumises à la surveillance du Conseil de la magistrature. Par conséquent, cela concerne toujours l'activité juridictionnelle quand il est fait référence aux préfetures dans les articles relatifs à la surveillance (art. 113 et 114).

Art. 101 **Conseil de la magistrature**

Les préfetures sont également soumises à la surveillance du Conseil de la magistrature dans le cadre de leurs compétences en matière de droit pénal ou de recours administratif. L'article 101 al. 2 précise que les préfetures doivent également soumettre un rapport d'activité annuel au Conseil de la magistrature. Le rapport se limite toutefois au domaine de la surveillance, c'est-à-dire dans le cadre de leurs compétences en matière de droit pénal et de recours administratif. Dans les autres cas, le Conseil de la magistrature n'a pas de pouvoir de surveillance sur les préfetures.

Art. 105 **Compétence**

La surveillance des préfets ou des préfètes est institutionnellement compliquée car, d'une part, ils ou elles sont en principe soumis-es à la surveillance et au pouvoir disciplinaire du Conseil d'Etat (cf. art. 5 de la loi sur les préfets ; RSF 122.3.1) et, d'autre part, les préfets ou préfètes sont élu-e-s par le peuple (art. 40 al. 1 Cst.). Certes, le rappel à l'ordre et le blâme par le Conseil de la magistrature sont tout à fait envisageables (art. 103 al. 1 let. a et b LJ). Une révocation disciplinaire (art. 103 al. 1 let. c LJ) par le Grand Conseil (art. 105 al. 2 LJ) semble en revanche exclue, car il serait constitutionnellement indéfendable qu'un organe autre que l'organe électoral décide de la révocation.

C'est pourquoi l'article 105 al. 4 LJ prévoit que, dans les cas où une révocation pourrait être envisagée pour les juges, le Grand Conseil, sur proposition du Conseil de la magistrature, retire au préfet ou à la préfète concerné-e les compétences juridictionnelles correspondantes (en matière de droit pénal et de recours) et ordonne les mesures de remplacement nécessaires. Une révocation ou même une intervention dans les autres compétences du préfet ou de la préfète n'est pas prévue et ne se justifierait pas d'un point de vue constitutionnel. Une mesure de remplacement peut consister à transférer ces pouvoirs à un autre préfet ou à une autre préfète ou au lieutenant ou à la lieutenantante de préfet, mais uniquement s'il est garanti que le préfet ou la préfète n'interviendra pas dans l'indépendance du lieutenant ou de la lieutenantante de préfet.

Art. 113 **Exercice de la surveillance**

Il est précisé, sur le plan rédactionnel, que la surveillance s'exerce également sur les préfetures, mais uniquement dans le domaine de leur activité juridictionnelle en matière de droit pénal et de recours administratif.

Art. 114 **Instruments**

Il est précisé, sur le plan rédactionnel, que la surveillance s'exerce également sur les préfetures, mais uniquement dans le domaine de leur activité juridictionnelle en matière de droit pénal et de recours administratif.

Art. 115 **Langue de la procédure**

Les centralisations des tribunaux de première instance nécessitent une révision du régime linguistique, car le rattachement territorial à l'arrondissement judiciaire est désormais bilingue dans tous les cas. Il est donc nécessaire d'établir une nouvelle différenciation quant à la langue dans laquelle se déroule la procédure devant le tribunal de première instance compétent pour l'ensemble du territoire cantonal.

La nouvelle réglementation s'inspire de la situation juridique actuelle. Il convient de noter qu'une autorité bilingue peut parfois offrir aux justiciables des avantages ou une utilité que les arrondissements judiciaires unilingues n'avaient pas jusqu'à présent (cf. commentaire art. 116 et 117).

L'alinéa 2 est abrogé puisqu'il n'existe plus de tribunaux organisés par district.

L'alinéa 3 est abrogé car la suppression des tribunaux d'arrondissement entraîne la suppression de la langue de rattachement du tribunal d'arrondissement.

Art. 116 **Procédure civile**

A ce jour, la langue de la procédure civile dépend de l'arrondissement dans lequel la procédure a lieu et de la langue officielle de cet arrondissement. Il existe des règles particulières pour l'utilisation des langues officielles seulement dans les districts « bilingues » du Lac et de la Gruyère. Vu qu'un arrondissement judiciaire englobera la partie francophone et germanophone du canton, il est nécessaire d'établir une réglementation généralisée qui s'applique à l'ensemble du territoire cantonal.

La langue de la procédure doit être distinguée de la langue dans laquelle les parties peuvent s'adresser à l'autorité. Selon l'article 115 al. 2 qui reste inchangé, les parties peuvent de toute façon s'adresser au tribunal de première instance, désormais compétent pour l'ensemble du canton, dans n'importe quelle langue officielle. Indépendamment de cela (donc même si une partie s'exprime systématiquement en français et l'autre en allemand), la procédure nécessite une langue de procédure dans laquelle elle est menée et les décisions sont prises. Par conséquent, si une partie s'adresse au tribunal dans la langue officielle de son choix, cela ne signifie pas pour autant que le tribunal doit répondre et prendre des décisions dans cette langue.

L'alinéa 1 pose le principe selon lequel les parties à une procédure civile peuvent convenir du choix de la langue de la procédure. Cela a pu être observé de manière isolée dans la pratique et était également admis jusqu'alors (cf. art. 116). L'idée est que les parties peuvent, lors de la conclusion du contrat ou après l'éclatement du litige pendant la procédure pendante, conclure un accord sur la langue officielle dans laquelle la procédure doit être menée. L'accord n'est soumis à aucune forme et peut également résulter des circonstances (par exemple lorsque les parties adressent leurs requêtes au tribunal dans la même langue), soit implicite. En cas de litige sur la question de savoir si un accord (valable) a été conclu, le tribunal statue par décision incidente (art. 120). L'accord est contraignant pour le tribunal, qui doit mener la procédure dans la langue officielle convenue.

L'alinéa 2 prévoit les règles qui s'appliquent pour déterminer la langue de la procédure si les parties n'ont pas conclu d'accord selon l'alinéa 1, ce qui devrait être le cas la plupart du temps. Dans ce cas, le tribunal (art. 120) décide de la langue de la procédure. Il dispose naturellement d'un large pouvoir d'appréciation. Les lettres a à e énumèrent des critères qui doivent aider à l'exercice du pouvoir d'appréciation. Les critères ne sont pas directement contraignants ; même si un critère conduit clairement à une langue officielle, il peut se justifier dans certains cas de se rabattre sur l'autre langue officielle. En règle générale, ces critères devraient toutefois permettre de trouver une solution appropriée. Les critères ne sont d'ailleurs pas exhaustifs, ils ne couvrent pas tous les cas de figure possibles et, dans certains cas, des critères non mentionnés peuvent conduire à des solutions plus appropriées.

La lettre a concerne la langue des parties. Si les parties ont toujours échangé dans une certaine langue, en particulier si les contrats ou autres documents sont dans une langue officielle, cette langue devrait également être la langue de la procédure. En cas de litige au sein de la famille, notamment en matière de droit de la famille ou de droit successoral, la langue officielle utilisée au sein de la famille est déterminante. Même si les époux francophones étaient domiciliés à Flamatt, il devrait en règle générale être justifié que leur divorce soit mené en français (et non en allemand). Par ailleurs, c'est la langue des parties qui est déterminante, et non celle de leurs avocats ; le fait qu'un avocat ne maîtrise pas une langue officielle n'est pas un critère de décision.

La lettre b mentionne comme autre critère la langue des preuves présumées. Si les documents sont principalement rédigés dans une langue officielle et si les témoins ne maîtrisent qu'une seule langue officielle, il est justifié de mener la procédure dans cette langue officielle afin d'économiser des frais de traduction. Cela suppose toutefois qu'au moment de la décision sur la langue de la procédure, les moyens de preuve soient déjà connus.

La lettre c reprend le rattachement territorial. Si le litige a un lien territorial, la langue officielle de ce lieu devrait normalement être déterminante. Ce sera typiquement le cas dans les litiges relatifs aux droits réels (en particulier les litiges de voisinage), mais aussi dans les litiges relatifs au bail immobilier, où la langue au lieu de l'immeuble doit être prise en compte, ou encore, dans le cas d'un accident de la circulation, la langue du lieu de l'accident ou, dans le cas d'un litige en matière de construction, la langue du lieu de l'ouvrage ou, de manière générale, dans les litiges contractuels, le lieu d'exécution.

La lettre d permet de déroger à tous ces critères en tenant compte des possibilités des parties. Si une partie peut communiquer de manière appropriée dans les deux langues, alors que l'autre ne peut communiquer que dans une seule langue officielle, il peut se justifier, de choisir l'autre langue officielle, même si la règle territoriale préconise le contraire. L'intérêt à ce que les deux parties puissent suivre la procédure librement et sans difficultés de traduction (et donc sans perte de contenu) prévaut si la partie adverse peut également suivre la procédure dans l'autre langue officielle, d'autant plus que les tribunaux sont tout à fait aptes à travailler dans les deux langues officielles (article 20).

La lettre e se réfère au cas particulier des procédures multipartites. Si plusieurs parties au litige sont impliquées au-delà des parties directes, il peut se justifier de tenir compte de leur langue lors de la décision sur la langue.

La langue de la partie défenderesse (cf. encore art. 115 al. 2 let. c) n'a aucune importance. Un tribunal ne peut pas fixer la langue de la procédure sur la base de ce motif ; il exercerait ainsi de manière inappropriée le pouvoir d'appréciation qui lui est conféré.

La procédure de conciliation fait l'objet d'une réglementation particulière. L'audience de conciliation, en particulier, est peu réglementée et permet à l'autorité de disposer de larges possibilités d'organisation et de flexibilité. La

conciliation, en tant qu'instrument simple et peu compliqué de règlement des litiges, ne doit pas échouer à cause de la question de la langue et, en particulier, les parties déjà en litige ne devraient pas avoir à argumenter sur la question de la langue. C'est pourquoi l'alinéa 3 prévoit que chaque partie peut utiliser la langue officielle de son choix dans la procédure de conciliation. Cela résulterait déjà en soi de l'article 115 al. 5 ; l'alinéa 3 vise toutefois à souligner que l'autorité de conciliation doit justement se montrer aussi flexible que possible du point de vue linguistique lors de l'audience de conciliation en vue d'une conciliation des parties.

Art. 117 **Procédure pénale**

Selon l'alinéa 1, la langue de procédure dans la procédure pénale est en principe la langue officielle du prévenu. Le fait que le prévenu ait été interrogé par la police dans une autre langue ou que l'affaire pénale ait un rattachement territorial en raison du lieu de l'infraction (p. ex. vol par effraction) n'a aucune importance. La langue des éventuels lésés ou dénonciateurs n'a pas non plus d'importance. Si la langue du prévenu n'est pas une langue officielle, la direction de la procédure détermine la langue de la procédure de manière discrétionnaire.

L'alinéa 2 prévoit des règles spéciales en cas de pluralité de prévenus. Cette règle correspond à l'actuel article 117 al. 3 qui s'appliquait jusqu'à présent dans les districts bilingues.

L'alinéa 3 dispose que pour les procédures pénales relevant de la compétence de la préfecture, seule la langue officielle du district est déterminante. L'article 117 al. 2 s'applique néanmoins par analogie aux districts bilingues.

Art. 118 **Dérogations**

L'article 118 autorise des dérogations tant pour les procédures civiles que pour les procédures pénales. Cette règle correspond à la réglementation actuelle qui ne s'appliquait qu'aux autorités dont la compétence s'étendait à l'ensemble du canton et qui peut désormais être généralisée, puisque tous les tribunaux sont compétents pour l'ensemble du canton.

Art. 119 **Traduction**

L'article 119 al. 4 n'est adapté que dans le texte français. Pour que l'utilisation d'une langue autre que la langue de procédure soit autorisée, il suffit qu'elle soit suffisamment compréhensible pour toutes les parties ; le fait que toutes les parties maîtrisent cette langue ne semble pas justifié.

Art. 123 **Assistance judiciaire**

Une comparaison intercantonale montre que le remboursement de l'assistance judiciaire accordée (cf. art. 123 CPC, art. 135 al. 4 CPP et art. 145b al. 3 CPJA) peut être amélioré dans le canton de Fribourg².

Plusieurs modifications sont donc proposées, à l'instar du canton de Vaud, qui a particulièrement de succès dans la récupération de ses dépenses d'assistance judiciaire.

L'alinéa 1bis a été élargi. Désormais, l'octroi de l'assistance judiciaire doit être conditionné par la cession de créance en faveur de l'Etat portant sur le gain éventuel du procès. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, cela est admissible, même sans base légale cantonale correspondante (ATF 142 III 131 consid. 3-4.4) : La cession ne peut avoir lieu que dans les limites de l'article 123 al. 1 CPC (ATF 142 III 131 consid. 4.3). En outre, il faut que la créance en question soit saisissable (cf. art. 92 et 93 LP). En particulier pour les contributions d'entretien, une cession du gain

² Jura : Message relatif aux projets de modification partielle de la loi d'introduction du code de procédure civile suisse, du code de procédure administrative et de la loi sur l'exécution des peines et mesures en vue d'améliorer le recouvrement de l'assistance judiciaire (LiCPC), Vaud : Bulletin du Grand Conseil de 2018 – Tome 7 p. 120 - 122 - Commentaire sur le projet de loi modifiant le code de droit privé judiciaire vaudois (CDPJ) et sur le projet de loi modifiant la loi du 19 mai 2009 d'introduction du code de procédure pénal suisse (LVCPP), Valais : RVJ 2000 p. 117-153 concernant l'assistance judiciaire et administrative dans le canton du Valais

du procès n'entre donc en ligne de compte que si les contributions d'entretien dépassent le minimum vital de la personne concernée.

La deuxième phrase de l'alinéa 3 est élargie en ce sens que le Service peut requérir des informations complémentaires auprès de l'autorité qui a octroyé l'assistance judiciaire, pour examiner le caractère remboursable de l'assistance judiciaire.

L'alinéa 3^{ter} correspond à la règle adoptée par le canton de Vaud à l'article 39b al. 2 du code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010. Il est statué d'une part que la personne qui bénéficie ou a bénéficié de l'assistance judiciaire est tenue de collaborer en vue de l'établissement de sa situation financière. Si elle refuse de se conformer à cette obligation, il est présumé qu'elle est en mesure de fournir la prestation de remboursement. Il y a alors un renversement du fardeau de la preuve. Cela signifie que la personne tenue de rembourser peut toujours prouver qu'elle n'est effectivement pas en mesure de rembourser, mais qu'elle supporte alors le fardeau de la preuve. Le refus de coopérer n'entraîne donc pas la perte du droit, mais un renversement du fardeau de la preuve.

Art. 124 *Frais de procédure, indemnité de partie, indemnisation*

L'article 124 al. 1 prévoit que les émoluments judiciaires en matière civile et pénale sont fixés dans l'annexe I de la loi et donc directement par le législateur. Cela répond à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui exige une base légale formelle pour le calcul des émoluments judiciaires (ATF 143 I 227, consid. 4.3.2). Par ailleurs, les indemnités allouées aux parties, les indemnités en cas d'assistance judiciaire, de défense d'office et selon les art. 429 ss CPP continueront à être fixées dans le règlement de la justice. L'annexe I ne règle par ailleurs que les émoluments perçus pour la prestation de l'Etat, c'est-à-dire uniquement les émoluments forfaitaires au sens de l'art. 95 al. 2 let. a et b CPC, sans les frais selon l'art. 95 al. 2 let. c-e CPC ou 422 al. 2 CPP. Les frais sont ajoutés aux émoluments et ne sont pas inclus dans les émoluments selon l'annexe I.

Annexe I

Les articles 1 et 2 de l'annexe I concernent les frais de justice en matière civile.

L'article 1 de l'annexe I concerne la procédure de conciliation au sens des art. 197 ss CPC. Pour faire suite à la motion relative aux frais judiciaires en matière civile acceptée par le Grand Conseil³, les émoluments sont considérablement réduits par rapport au tarif actuel. Ils étaient, de manière marquée pour la conciliation, parmi les plus élevés en comparaison intercantonale. Par ailleurs, cette réduction du tarif a pour but de favoriser la conciliation rapide des parties, ce qui devrait permettre de réduire la charge de travail du Pouvoir judiciaire. La règle de l'alinéa 3 a aussi pour objectif de faciliter la conciliation : un accord ne doit pas échouer uniquement parce que les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la répartition des frais. Dans ces cas, l'autorité de conciliation peut fixer un tarif inférieur, voire renoncer totalement à la perception des frais.

L'article 2 de l'annexe I concerne la procédure de décision. Il s'applique également dans les cas où l'autorité de conciliation statue conformément à l'article 212 du CPC. Le tarif a été revu de manière à limiter la marge de manœuvre laissée au juge, avec des fourchettes plus restreintes, et ce afin de tendre à une plus grande harmonisation des tarifs. En tout état de cause, les frais de justice doivent toujours respecter les principes constitutionnels de couverture des frais et d'équivalence. Il faut en tenir compte lors de la perception de l'avance de frais ; un alignement systématique sur le montant maximal possible n'est pas légal, d'autant plus qu'au début du procès, les frais de justice effectifs devraient être difficiles à prévoir selon l'art. 124, al. 2. En cas de doute, l'autorité judiciaire doit donc plutôt partir de l'idée qu'il s'agit d'un litige avec une valeur litigieuse inférieure et sans complications importantes et demander une avance de frais de justice moins élevée. Il est en effet toujours possible de demander des avances de frais supplémentaires si la procédure s'avère plus compliquée ou plus exigeante que prévue initialement (cf. ATF 4A_226/2014 consid. 2.1).

³ Motion 2022-GC-103 Mauron Pierre/Morel Bertrand, Frais judiciaires en matière civile / modification de la Loi sur la justice et du Règlement sur la justice

Le tarif est en principe fixé en fonction de la valeur litigieuse. Dans les litiges non-pécuniaires, l'alinéa 3 est déterminant. Cela vaut également pour les cas de juridiction gracieuse, indépendamment de l'intérêt patrimonial des parties. Toutefois, dans ces cas également, il peut être tenu compte de l'intérêt patrimonial correspondant (notamment dans les cas de successions non litigieuses).

L'alinéa 5 prévoit que le tarif peut être augmenté si nécessaire. Cela doit toutefois être motivé dans la décision. Enfin, l'alinéa 6 prévoit qu'en cas de renonciation à la motivation de la décision, l'émolument est réduit en fonction des frais économisés, qui devraient normalement s'élever à 25 % ; la réduction peut toutefois être moindre ou plus importante, mais doit toujours être proportionnelle aux frais économisés.

L'article 3 de l'annexe I correspond aux règles actuelles des art. 40-44 du règlement du 30 novembre 2010 sur la justice (RJ ; RSF 130.11), qui sont reprises dans la loi sans modification.

L'article 124 al. 2 mentionne désormais d'autres critères pour la fixation des frais de justice, notamment la valeur litigieuse, la difficulté de l'affaire litigieuse et le travail causé aux autorités judiciaires. Les frais de justice ne peuvent donc pas être fixés uniquement en fonction de la valeur litigieuse, mais il faut également tenir compte des dépenses engagées et de la difficulté de l'affaire. Cela peut signifier que les frais de justice doivent être maintenus à un niveau plus bas en dépit d'une valeur litigieuse élevée, compte tenu des efforts déployés, ou que des frais de justice plus élevés peuvent être fixés en cas de valeur litigieuse faible.

L'alinéa 5 est nouveau. L'art. 96 al. 2 CPC permet aux cantons de prévoir que les dépens doivent être versés directement à l'avocat de la partie. Cela correspond d'ailleurs à la règle de procédure civile telle qu'elle était appliquée jusqu'à fin 2010 dans le canton de Fribourg et devrait donc être (encore largement) connue (cf. art. 116 al. 1 CPC/FR). La formulation a donc été reprise.

Art. 127 *Médiation*

Le rôle et l'importance de la médiation, notamment dans les affaires de droit de l'enfant et de droit de la famille, est bien établie, de même que ses avantages, non seulement en termes de règlement des litiges, mais aussi de conciliation définitive entre les parties. Etant donné que des litiges patrimoniaux découlent régulièrement des affaires de droit de la famille, la réglementation actuelle ne semble pas efficace : il est rare qu'un litige porte uniquement sur l'attribution de la garde de l'enfant, les intérêts patrimoniaux sont régulièrement aussi en discussion. Selon le droit actuel, la médiation gratuite est exclue dans ces cas. C'est pourquoi la médiation gratuite ne doit pas être exclue pour la seule raison que l'affaire concerne aussi les droits patrimoniaux des parties. Pour le reste, les conditions d'octroi ne sont pas modifiées.

Art. 153 *Exécution*

Cette modification n'est qu'une adaptation rédactionnelle par rapport à l'article 236 al. 3 CPP qui ne traite que de l'exécution anticipée des mesures.

4.2 Modification du Code de procédure et de juridiction administrative

Art. 126a (nouveau) Organe de conciliation et d'arbitrage en matière de conflits collectifs de travail impliquant le personnel de l'Etat

Il s'agit ici de combler une lacune en citant cette autre juridiction administrative de l'Etat qui existe déjà. C'est une adaptation purement formelle.

4.3 Modifications de la loi d'application du code civil suisse

Art. 13 *Indivision (CCS 348)*

Le terme « juge de paix » est remplacé par « le ou la juge de la Cour de juridiction gracieuse du Tribunal civil ».

Art. 14 *Juges de la Cour de juridiction gracieuse du Tribunal civil (CCS 457ss ; CPC 249 let. C)*

Le terme « juge de paix » est remplacé par « le ou la juge de la Cour de juridiction gracieuse du Tribunal civil ».

Art. 16 *Dispositions pour cause de mort (CCS 556) - Convocation (CCS 557)*

Le terme « juge de paix » est remplacé par « le ou la juge de la Cour de juridiction gracieuse du Tribunal civil ».

4.4 Modifications de la loi concernant la protection de l'enfant et de l'adulte

Art. 2 *Organisation et composition*

Le terme « la justice de paix » est remplacé par la Cour de protection de l'enfant et de l'adulte du Tribunal civil.

Art. 30 *Disposition transitoire*

Le terme « juges de paix » est remplacé par « juges de la Cour de juridiction gracieuse du Tribunal civil ».

5 Conséquences de l'avant-projet

5.1 Conséquences financières

5.1.1 Réorganisation des tribunaux

La réorganisation des Tribunaux aura des incidences financières sous trois angles :

1. La mise en œuvre de la réorganisation nécessitera la mise en place d'une véritable organisation de projet.
2. Des transformations de postes seront nécessaires pour créer les nouvelles fonctions prévues.
3. Les infrastructures devront être adaptées, en particulier pour la création du Tribunal pénal sous un même toit.

Coûts pour l'engagement d'un-e Chef-fe de projet

La réorganisation des tribunaux impliquera une organisation de projet pour définir les nouveaux organigrammes et cahiers des charges, procéder aux transformations de postes nécessaires et déterminer la meilleure utilisation des locaux à disposition. Vu l'ampleur des réformes prévues, en particulier pour la création d'un Tribunal pénal et la création d'un Tribunal civil, l'engagement de 2 chefs de projet respectivement pour 12 et 18 mois sera nécessaire. Les coûts uniques sont estimés à un montant de 400'000 francs.

Transformations de postes

Il est proposé de créer pour chaque entité un secrétariat général qui gérerait de manière centralisée les ressources humaines, la comptabilité et l'informatique. Cela devrait impliquer essentiellement des transformations de postes (greffiers-chefs, secrétaires-comptables et RH). L'objectif est de mieux utiliser les ressources à disposition. La réduction du nombre de personnes devant gérer des RH ou les finances permettra de gagner en efficacité et de contenir l'augmentation des besoins du Pouvoir judiciaire en personnel supplémentaire. Les entités seront plus ou moins touchées en fonction de leur organisation actuelle. Par ailleurs, les détails de la mise en œuvre devront être définis et précisés dans le cadre de l'organisation de projet qui sera mise en place pour concrétiser la réforme. En l'état, des projections financières sont faites en partant de l'idée que les nouvelles grandes entités reproduiront le modèle organisationnel connu au Tribunal cantonal.

Tribunal cantonal

Le Tribunal cantonal est déjà organisé avec un-e secrétaire général-e. Dans les faits, ce dernier s'appuie déjà sur un-e adjoint-e, situation qui devrait être formalisée cette année encore.

Cela dit, la réforme n'aura pas d'incidence directe sur l'organisation même du Tribunal cantonal. Le fait que son ou sa secrétaire général-e soit appelé-e à présider la Conférence des secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire devrait toutefois impliquer qu'il puisse également compter à tout le moins sur un soutien en personnel supplémentaire,

comme un-e secrétaire de direction ou un-e secrétaire juriste supplémentaire pour le ou la décharger de certaines tâches.

Ministère public

Pour l'heure, le Ministère public dispose d'un seul poste de greffier-chef ou greffière-cheffe pour la gestion de 54 EPT. Cette dotation est considérée comme insuffisante au vu de l'ampleur des tâches et défis. Il paraît indiqué de pourvoir cette entité d'un-e secrétaire général-e du Pouvoir judiciaire et d'un-e adjoint-e.

Tribunal des mesures de contraintes

Le Tribunal des mesures de contraintes doit rester une structure indépendante vu son rôle de surveillance par rapport aux mesures ordonnées par d'autres autorités, en particulier le Ministère public et le Tribunal pénal. Compte tenu du petit nombre d'EPT à gérer (6 EPT), cela ne paraît pas justifier en l'état de le doter d'un-e secrétaire général-e du Pouvoir judiciaire, d'un-e adjoint-e, en plus d'un greffier ou d'une greffière-cheffe. Il est dès lors proposé de simplement transformer le poste actuel de greffier-chef ou greffière-cheffe en un demi-poste de secrétaire général du Pouvoir judiciaire, et un demi-poste d'adjoint.

Tribunal pénal et Tribunal civil

Actuellement, les Tribunaux d'arrondissement, le Tribunal pénal des mineurs et les Justices de paix sont dotés de 15 greffiers-chefs en tout.

En se basant sur l'hypothèse selon laquelle la nouvelle organisation reproduira celle du Tribunal cantonal, cela impliquera que le Tribunal civil dispose de six greffiers présidentiels ou greffières présidentielles pour les six cours spécialisées. Quant au Tribunal pénal, il devra être pourvu de trois greffiers présidentiels ou greffières présidentielles, pour chacune des trois cours.

Pour ces deux entités, les postes au sein des secrétariats devront également être adaptés pour mieux correspondre aux besoins d'entités plus grandes. A l'heure actuelle, seuls le Tribunal de la Sarine et la Justice de paix de la Sarine disposent d'un adjoint administratif ou d'une adjointe administrative. Le Tribunal pénal des mineurs compte un-e chef-fe de bureau.

Résumé

Au sein du Pouvoir judiciaire, à l'exception du Tribunal cantonal, il y a actuellement 17 postes de greffiers-chefs ou greffières-cheffes. A l'avenir, la nouvelle organisation devrait impliquer la création de nouvelles fonctions par la transformation de sept de ces postes en 3,5 postes de secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire et en 3,5 postes de secrétaires généraux adjoints supplémentaires. Dans le même temps, il conviendra de doter les différentes entités de dix greffiers-chefs ou greffières-cheffes. Il y aura ainsi autant de cadres au sein du Pouvoir judiciaire, mais ceux-ci verront leurs responsabilités et tâches mieux réparties pour assurer une meilleure gestion générale des entités et de l'ensemble du personnel. En clair, la réorganisation elle-même impliquera uniquement des transformations de postes existants. Une évaluation des classes salariales devra être lancée par le Service du personnel et d'organisation en fonction des nouveaux cahiers des charges. En l'état, si l'on part du principe que les fonctions de secrétaires généraux et de secrétaires généraux adjoints du Pouvoir judiciaire seront mieux valorisées, cela pourrait représenter une dépense supplémentaire totale d'environ 150'000 francs par année.

S'agissant du personnel administratif, il y aura une réorganisation à opérer au niveau du Tribunal civil et du Tribunal pénal. Des fonctions de cadres existent déjà. Il conviendra de revoir les cahiers des charges des personnes concernées afin de concentrer les tâches administratives générales, d'organisation et de planification sur les adjoints administratifs et adjointes administratives et chef-fe-s de bureau, respectivement des chef-fe-s de groupe selon la nouvelle dénomination des cadres intermédiaires.

Infrastructures

Il n'y a pas d'incidences directes. La réorganisation devrait tenir compte des locaux existants.

Cela étant dit, pour que les effets de la réforme puissent se déployer au mieux, il paraît toutefois nécessaire de créer un Tribunal pénal unifié et de réunir sous un même toit le personnel des actuels tribunaux d'arrondissement en charge

du droit pénal, du Tribunal pénal des mineurs et du Tribunal pénal économique. La rénovation d'un bâtiment ou un tout nouveau projet de construction devront faire l'objet d'une estimation des coûts par un architecte, après l'établissement des besoins et une étude de faisabilité.

Des locaux abritant les différents acteurs de la chaîne pénale au niveau judiciaire permettraient de faire des économies de temps et de déplacements pour les magistrats. Cela permettrait aussi d'offrir une meilleure sécurité à moindre frais, puisque l'on pourrait créer en un seul endroit des salles de tribunal pour les affaires pénales avec des moyens adéquats sur le plan sécuritaire (portique de sécurité, caméras de surveillance, voies de fuites, alarme anti-agression).

S'agissant du Tribunal civil, les locaux libérés par le Tribunal pénal et le Tribunal pénal économique au Tribunal de la Sarine pourraient servir à l'installation du secrétariat général du Tribunal civil.

Actuellement, les Tribunaux de la Broye, du Lac, de la Veveyse et de la Singine sont dans des locaux loués. L'Etat dépense 533'340 francs de location par année pour 6.8 EPT de magistrats et 20.87 EPT de greffiers et secrétaires, sans compter les stagiaires, les apprentis et jeunes demandeurs d'emploi. Par ailleurs, l'Etat loue également des locaux pour les Justices de paix de la Broye, du Lac et de la Singine pour un montant total de 288'830 francs par année pour 16.9 EPT. La Justice de paix de la Sarine, qui paie une location de 136'570 francs devrait déménager à terme dans le nouveau bâtiment de la Chancellerie.

Il y a probablement un potentiel d'économies si l'Etat devient propriétaire et que l'on regroupe le personnel des tribunaux civils et des justices de paix actuels dans les régions.

5.1.2 Fusion de la Commission de conciliation en matière de bail et création de deux nouveaux organes de conciliation

Autorité de conciliation en matière de bail

Il importera de fusionner les trois commissions actuelles en une commission. Cette décision impliquera une organisation de projet pour déterminer et mettre en place la meilleure organisation possible. Cette mission pourrait être confiée à l'un des chefs de projet engagés pour la création du Tribunal civil et Tribunal pénal.

Le personnel administratif engagé actuellement est sous-doté (0,8 EPT en tout). Ces ressources devront être augmentées pour des raisons liées à l'augmentation des affaires de manière générale. La réorganisation en tant que telle n'implique pas d'augmentation de personnel.

Autorité de conciliation générale

Ce sont de nouvelles commissions. Pour la Commission de conciliation générale, il s'agira de désigner des juges expérimentés pour favoriser des conciliations, ce qui aura un effet bénéfique sur la charge de travail du Tribunal, qui est toutefois difficilement chiffrable.

Autorité de conciliation en matière de droit du travail

Il s'agit d'une nouvelle commission dont les coûts de fonctionnement pourraient avoisiner ceux de la Commission de conciliation en matière de bail. L'objectif est également de réduire la charge des tribunaux en évitant de longues et fastidieuses procédures au fond. En l'état, il est prévu de créer cette nouvelle entité en procédant à des transformations de postes, si les autorités judiciaires sont suffisamment dotées au moment de la mise en œuvre de la réforme.

5.1.3 Réduction du nombre d'assesseurs

Les assesseurs ne sont actuellement pas assez rémunérés. À la suite d'un postulat accepté par le Grand Conseil, Kolly Nicolas/Kubski Grégoire, Rémunération des juges assesseurs dans le canton de Fribourg, une modification du règlement sur la justice est prévue pour augmenter les tarifs. L'avant-projet prévoit toutefois une réduction du nombre d'assesseurs, puisqu'il n'y aura en principe plus d'assesseurs pour siéger dans les affaires civiles générales et

seulement deux au lieu de quatre dans le cadre des procès pénaux. L'économie projetée s'élève à un montant compris entre 70'000 et 100'000 francs en tenant compte à la fois de l'augmentation des tarifs et de la réduction du nombre d'assesseurs.

5.1.4 Organe de coordination

La création de l'organe de coordination devrait impliquer un renforcement des ressources au sein du Secrétariat général du Tribunal cantonal, dans la mesure où c'est cette entité qui sera appelée à présider l'organe ainsi que la Conférence des secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire qui sera en appui. Pour le reste, les membres de cet organe devraient être rémunérés sur le même modèle que les membres du Conseil de la magistrature. En l'état, les coûts de fonctionnement de cet organe sont évalués à 50'000 francs par année.

5.1.5 Frais de justice

Les nouvelles dispositions ont surtout pour effet de réduire les émoluments perçus lors des procédures de conciliation. Les conciliations qui aboutissent ont un effet positif sur la charge des tribunaux, ce qui devrait permettre de contenir l'augmentation des besoins en ressources. En effet, une séance de conciliation réussie permet d'économiser plusieurs jours voire semaines de travail de rédaction d'un jugement. Pour le reste, il y a simplement eu une réduction de la marge d'appréciation des juges, puisque les fourchettes ont été réduites. Les seuils de base restent toutefois à peu près équivalents à ceux qui existent actuellement. Les rentrées dues aux émoluments de justice varient toutefois déjà considérablement d'une année à l'autre, puisqu'elles dépendent du nombre d'affaires traitées, de leur importance et de la solvabilité des justiciables. Entre 2020 et 2021, les émoluments perçus sont ainsi passés de 2'319'321 francs à 2'763'017 francs, à savoir une variation de près de 20 % entre deux exercices.

5.1.6 Récupération de l'assistance judiciaire

Les adaptations concernant la récupération de l'assistance judiciaire faciliteront le travail de l'équipe du Service de la justice chargée de procéder à cette tâche. Cela étant, l'augmentation du remboursement de ces dépenses est essentiellement due à l'allocation de ressources supplémentaires pour effectuer ce travail. Entre 2022 et 2023, le Service de la justice a pu augmenter son équipe de 1 à 3 collaborateurs, respectivement de 3 à 4 collaborateurs entre 2023 et 2024, pour l'exécution de cette tâche. L'allocation de ces ressources a permis de récupérer 1,234 million de francs en 2023, au lieu de 500'000 francs en moyenne les années précédentes. En outre, un montant total de 2,5 millions de francs est attendu en 2024. En plus des recettes directes liées à l'augmentation des ressources, l'accroissement des moyens pour récupérer les dépenses auprès des personnes revenues à meilleure fortune devrait avoir pour effet de limiter les actions à charge de l'assistance judiciaire, les personnes qui y recourent étant davantage sensibilisées à son caractère remboursable.

5.1.7 Tableau récapitulatif des incidences financières

Mesures	Coûts projetés	Economies envisagées/gains escomptés
Réorganisation des tribunaux	400'000.- (coût unique pour les chefs de projet).	Meilleure répartition de la charge globale, réduction des dépenses nécessaires pour la mise en place de personnel ad hoc en cas de surcharge exceptionnelle dans une entité.
Création des nouvelles fonctions de Secrétaires généraux et d'adjoints	150'000.-/an.	Moins de personnes en charge des tâches RH, finances et informatiques mais des personnes qui pourront être mieux formées et plus expérimentées. Magistrat-e-s, greffiers-chefs et greffières-cheffes disposeront de plus de temps pour leurs tâches juridictionnelles.
Autorités de conciliation	Compris dans les transformations de postes.	Réduction du nombre d'affaires à traiter au fond.
Infrastructures	Investissement à court terme pour la création d'un Tribunal pénal unifié.	Potentiel d'économies à moyen terme grâce à une réduction du nombre de sites, notamment de locaux en location.
Assesseurs		70'000.- à 100'000.-/an
Organe de coordination	50'000.-/an	
Récupération de l'assistance judiciaire		L'augmentation des moyens pour récupérer l'assistance judiciaire aura pour effet de davantage sensibiliser les personnes qui y recourent en termes de dépenses engagées, celles-ci devant être remboursées en cas de retour à meilleure fortune.

5.1.8 Conclusion

Le Pouvoir judiciaire a vu ses charges considérablement augmenter ces 10 dernières années. En 2013, le total des charges se montait à près de 72 millions, alors qu'en 2023, elles avoisinaient 100 millions de francs. Cela représente une hausse de 30 % de charges en 10 ans. Une partie de cette augmentation s'explique par des dépenses supplémentaires liées à la digitalisation de la justice (3 millions en 2023) et à la facturation des frais de détention de la Prison centrale au Ministère public (3 millions en 2023). Mais pour l'essentiel, elle est due à une augmentation de l'activité judiciaire, en particulier des frais liés aux débours et à l'assistance judiciaire. En effet, les frais d'assistance judiciaire sont passés de 5,7 millions en 2013 à 9,15 millions en 2023, alors que les débours sont passés de 6 à 7 millions de francs dans le même temps. En 10 ans, une quarantaine d'EPT ont été créés.

Si l'on excepte la question de la récupération de l'assistance judiciaire, la réforme projetée aura certes un coût, estimé à 600'000 francs la première année et à 200'000 francs les suivantes, pour qu'elle puisse se concrétiser, mais les

dépenses nécessaires sont contenues, en comparaison à l'augmentation annuelle observée en 10 ans, qui équivaut environ à 2 millions supplémentaires par année. Une meilleure organisation, la mise en place d'une véritable gouvernance et des mesures pour favoriser la conciliation permettront de mieux maîtriser l'augmentation des charges.

Au vu de l'accroissement de la population, cette réforme est indispensable et constitue la seule manière de contenir l'augmentation des charges, de maintenir la qualité des prestations et d'améliorer la gouvernance. Elle constitue une vision stratégique à long terme du Pouvoir judiciaire qui sera ainsi plus efficient et tourné vers l'avenir.

5.2 Incidences sur la répartition des tâches Etats-communes, conformité au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet

5.2.1 Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

La modification légale n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

5.2.2 Conformité au droit supérieur

Le projet de loi est globalement conforme au droit constitutionnel. Certaines dénominations prévues à l'article 123 de la Constitution ne seront plus adaptées. Cela a toutefois déjà été le cas par le passé pour les juges d'instructions ou la Chambre pénale des mineurs, sans que cela n'implique une votation populaire. Il conviendra de profiter d'un toilettage plus général de la Constitution pour apporter ces modifications purement rédactionnelles. Par ailleurs, l'avant-projet ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne.