

**MESSAGE N° 24**

10 juillet 2007

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi d'organisation  
du Tribunal cantonal (LOTC)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi d'organisation du Tribunal cantonal.

**1. NÉCESSITÉ DU PROJET**

La Constitution cantonale du 6 mai 2004 (ci-après: Cst.; RSF 10.1) prévoit plusieurs modifications de l'organisation du pouvoir judiciaire, dont les plus importantes sont les suivantes.

- La surveillance des autorités judiciaires et des membres de ces autorités est confiée à une autorité indépendante, le Conseil de la magistrature. Ce conseil, dont les membres sont élus par le Grand Conseil, est entré en fonction le 1<sup>er</sup> juillet 2007 (art. 152 al. Cst.).
- Les juges de première instance ainsi que le procureur général et ses substituts seront désormais élus par le Grand Conseil, comme le sont déjà les juges cantonaux, et non plus par le Collège électoral. Les candidatures aux fonctions judiciaires seront préavisées par le Conseil de la magistrature; l'élection se fera pour une durée indéterminée. Ce nouveau régime sera applicable dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008 (art. 152 al. 3 Cst.).
- Le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif seront réunis en une seule autorité, le Tribunal cantonal unifié. Ce tribunal commencera ses activités le 1<sup>er</sup> janvier 2008 (art. 152 al. 2 Cst.).

Pour concrétiser ces modifications, un avant-projet de loi a été élaboré et mis en consultation auprès des partis politiques et des autorités concernées. Les résultats de cette consultation ont été présentés dans le message accompagnant le projet de loi sur le Conseil de la magistrature (message N° 276 du 29 août 2006, BGC pp. 2032ss).

A la suite de cette consultation, et compte tenu des délais fixés par la Constitution cantonale, le Conseil d'Etat a décidé de scinder l'avant-projet de loi en trois projets:

1. Projet de loi sur le Conseil de la magistrature: ce projet a été adopté par le Grand Conseil le 6 octobre 2006.
2. Projet de loi sur l'élection des membres des autorités judiciaires et du Ministère public: ce projet a été adopté par le Grand Conseil le 11 mai 2007.
3. Projet de loi sur le Tribunal cantonal (unifié): il s'agit du projet de loi ci-joint, qui devra entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Le présent projet constitue ainsi la dernière étape de l'adaptation de l'organisation judiciaire à la nouvelle Constitution.

**2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROJET****2.1 La situation actuelle****2.1.1 Le Tribunal cantonal**

Le Tribunal cantonal, situé actuellement à Fribourg, place de l'Hôtel-de-Ville, est l'autorité supérieure en matière civile et pénale.

Il est composé de huit cours ou chambres: la I<sup>re</sup> et la II<sup>e</sup> Cour d'appel civil, la Cour d'appel pénal, la Chambre pénale, la Cour de modération, la Chambre des poursuites et des faillites, la Chambre des tutelles et la Chambre du registre du commerce. Chacune des cours/chambres siège à trois juges. Exceptionnellement, les cours d'appel civil peuvent siéger à cinq juges, sur demande de l'un de ses membres (cf. art. 146 al. 3 LOJ); cette faculté – rarement requise en pratique – permet de trancher les questions de principe.

Le Tribunal cantonal est composé de sept juges à plein temps et de 14 juges suppléants. Il dispose d'un greffier-chef à 100%, de six greffiers adjoints (4 équivalents plein temps; ci-après: EPT), d'une cheffe de bureau à 100%, de cinq secrétaires (2,7 EPT) et d'un technicien infocentre à 100%. Il dispose également, en général, d'un greffier stagiaire à 100%.

En 2006, le Tribunal cantonal a eu à traiter 1948 affaires (1670 affaires introduites et 278 affaires pendantes au 1<sup>er</sup> janvier 2006). Il a fait face à une diminution des nouvelles affaires de 14,5% par rapport à l'année précédente (affaires introduites 2005: 1955 et 2004: 2072).

**2.1.2 Le Tribunal administratif**

Le Tribunal administratif, situé actuellement à Givisiez, route André-Piller 21, est l'autorité supérieure en matière administrative.

Il est composé de cinq cours: trois cours administratives générales et deux cours spéciales, à savoir la Cour fiscale et la Cour des assurances sociales. Les trois cours générales siègent à trois juges; la Cour fiscale siège à un juge et quatre assesseurs et la Cour des assurances sociales à un juge et deux assesseurs.

Le Tribunal administratif est composé de sept juges à plein temps, de six assesseurs auprès des cours spéciales ainsi que de sept juges suppléants et de six assesseurs suppléants. Il dispose d'un greffier-chef à 100%, de neuf greffiers rapporteurs (7 EPT), d'une cheffe de bureau à 100%, de cinq secrétaires (3 EPT) et de deux apprenants. Il dispose également, en général, de deux greffiers stagiaires à 100%.

En 2006, le Tribunal administratif a eu à traiter 1934 affaires (1148 affaires introduites et 786 affaires pendantes au 1<sup>er</sup> janvier 2006). Il a fait face à une diminution des nouvelles affaires de 3,5% par rapport à l'année précédente (affaires introduites 2005: 1189 et 2004: 1243).

Le Tribunal administratif est également appelé à gérer le Tribunal arbitral en matière d'assurance-maladie et accidents et à mettre son infrastructure à la disposition de celui-ci.

**2.2 Les objectifs**

Six objectifs ont été posés pour la réunion des deux Tribunaux, qui sont les suivants:

1. Créer **une réunification en profondeur**. C'était une volonté claire de créer une nouvelle autorité judiciaire supérieure. L'hypothèse d'une simple juxtaposition des deux instances existantes, en gardant leur structure et leur fonctionnement actuels, a été écartée.
2. Créer **des dispositions cadres** qui fixent les règles essentielles relatives à l'organisation juridictionnelle du Tribunal cantonal unifié, mais laissent à celui-ci la compétence de s'organiser selon ses besoins et en

fonction du nombre des affaires à répartir entre les cours. Il importe en effet que les compétences d'organisation contenues dans les règlements du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif soient maintenues pour le futur Tribunal cantonal unifié.

3. Créer **des dispositions qui répondent aux besoins futurs**. Il importe en effet que les nouvelles dispositions législatives soient aptes à permettre une évolution du Tribunal cantonal unifié, en fonction par exemple de l'augmentation de la population et, partant, des affaires qui lui seront soumises, ainsi que des réformes législatives, nombreuses, étant déjà annoncées pour un avenir proche.
4. Créer **une structure de base «uniforme»**. L'organisation juridictionnelle des différents cours sera similaire, afin de concrétiser l'unité organisationnelle du Tribunal cantonal unifié. Cette option n'exclut pas la prise en compte des spécificités inhérentes aux matières traitées, civil, pénal et administratif.
5. Disposer d'une structure suffisante permettant d'**assurer la qualité et la célérité de la justice**. En effet, comme l'a d'ailleurs voulu le Constituant, l'autorité judiciaire supérieure du canton doit disposer des moyens nécessaires pour réaliser cet objectif.
6. Enfin, examiner si des **dispositions légales transitoires** doivent être prévues. L'organisation administrative du Tribunal cantonal unifié ne pourra en effet être effective que lorsque les deux instances seront réunies dans un même bâtiment. Dans l'intervalle, chaque tribunal devra pouvoir continuer à disposer de son infrastructure actuelle. Il importera également de régler le statut des collaborateurs des deux tribunaux et, en particulier, le sort de ceux dont les postes pourraient être supprimés.

A cela s'ajoutent les synergies que va inmanquablement créer la réunification des deux Tribunaux; on citera par exemple une éventuelle diminution de personnel ou de frais administratifs, notamment par la réunion des deux bibliothèques (réalisation d'économie par la suppression de plusieurs abonnements à des revues juridiques, actuellement payés à double).

### 2.3 Les modifications légales

Un projet de loi d'organisation du Tribunal cantonal a été établi pour réaliser ces objectifs. En parallèle, des modifications de la loi du 22 novembre 1949 d'organisation judiciaire ont été nécessaires dans la mesure où c'est actuellement cette loi qui contient les dispositions générales d'organisation du Tribunal cantonal. Par ailleurs, et comme c'est déjà le cas actuellement pour les deux tribunaux cantonaux, le Tribunal cantonal unifié sera habilité à déterminer par voie réglementaire son organisation interne; celle-ci sera dès lors ancrée dans le règlement Tribunal cantonal unifié.

Ces modifications sont commentées dans le détail article par article ci-dessous. Pour l'essentiel, elles peuvent être résumées comme suit.

Le Tribunal cantonal unifié est composé de trois sections: civile, pénale et administrative; cette division n'est qu'organisationnelle, les sections n'ayant aucune compétence juridictionnelle.

Les sections sont divisées en cours, dont le nombre, la dénomination et les attributions sont fixés par le Tribu-

nal cantonal unifié, dans son règlement. Chaque cour est composée de trois juges (sauf les cours administratives spéciales). La possibilité de siéger à cinq juges, actuellement prévue uniquement pour les cours d'appel civil (art. 146 al. 3 LOJ), est maintenue, mais élargie à toutes les matières du droit civil, pénal et administratif. La section administrative comprend deux cours spéciales, la Cour fiscale et la Cour des assurances sociales, lesquelles siègent avec des assesseurs (4 assesseurs auprès de la Cour fiscale et 2 assesseurs auprès de la Cour des assurances sociales).

Le Tribunal cantonal unifié disposera de 12 à 16 postes de juge (12–16 EPT).

Le Tribunal cantonal unifié disposera de deux catégories de greffiers: les greffiers et les greffiers rapporteurs.

Le Tribunal cantonal unifié disposera d'une commission administrative qui sera responsable de l'administration du tribunal et traitera des affaires qui ne relèvent ni du Tribunal plénier, ni du président. Il instituera également d'autres commissions (commission de gestion, commission informatique, commission de la bibliothèque, etc.).

Le Tribunal cantonal unifié disposera d'un secrétaire général à 100%, juriste, qui aura des tâches administratives et judiciaires (transformation de l'un des deux postes actuels de greffier-chef, avec adaptation du cahier des charges). Il disposera également du personnel administratif nécessaire à son bon fonctionnement (comptable, secrétaire, huissier).

### 2.4 Les dispositions transitoires

Dans la mesure où la réunion des deux tribunaux sous le même toit ne pourra pas être effective au 1<sup>er</sup> janvier 2008, faute de locaux adaptés à cette réunion pour cette date, la question s'est posée de savoir s'il y avait lieu de prévoir des dispositions transitoires qui permettent de procéder par étapes à la réunification en profondeur proposée.

Après analyse de la situation, force est de constater que les options prises pour cette réunion n'impliquent globalement pas l'adoption de dispositions transitoires, sauf pour régler temporairement la situation particulière des greffiers et des cheffes de bureau ainsi que pour permettre aux commissions de la bibliothèque de poursuivre leur activité. Les aménagements nécessaires à la mise en œuvre des modifications proposées se feront par le biais du règlement du Tribunal cantonal unifié, lequel devra être adopté à l'automne 2007 déjà pour permettre à la nouvelle structure d'être effective au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Pour résumer, ce règlement devra notamment prévoir les points suivants:

1. le Tribunal plénier du Tribunal cantonal unifié siégera au moins une fois par trimestre avant la réunion physique, ou plus si le président du Tribunal cantonal unifié l'estime nécessaire;
2. des Tribunaux pléniers réunissant une ou deux sections pourront être organisés afin de permettre aux deux tribunaux de continuer à gérer leurs affaires internes jusqu'à la réunion physique;
3. pour la vice-présidence du Tribunal cantonal unifié, une alternance entre les membres actuels du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif devra être prévue (le vice-président sera probablement élu président par le Grand Conseil l'année suivante);

4. des dispositions devront être prises pour régler la situation du personnel à double ou les changements de statut (cf. greffiers-chefs, cheffes de bureau, etc.);
5. les greffiers pourront être appelés à travailler dans d'autres cours ou sections si besoin;
6. des dispositions devront être prises pour régler les problèmes liés à l'informatique et à la comptabilité.

### 3. COMMENTAIRE DES ARTICLES

#### *Art. 1*

Cette disposition reprend le texte de l'article 124 al. 1 et 2 de la Constitution, qui fonde le Tribunal cantonal.

#### *Art. 2*

Cette disposition applique au Tribunal cantonal le principe d'indépendance des autorités judiciaires, qui est énoncé par l'article 191c de la Constitution fédérale. Ce principe figure déjà actuellement dans l'article 3 de la loi du 24 avril 1990 d'organisation du Tribunal administratif (LOTA).

#### *Art. 3*

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

#### *Art. 4*

##### Juges cantonaux

Actuellement, le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif sont chacun composés de sept juges cantonaux à plein temps. Afin de permettre une adaptation du nombre de juges cantonaux aux besoins réels du Tribunal cantonal, si cela s'avérait nécessaire suite à la réunification, il convient de prévoir une fourchette de douze à seize postes.

Les juges seront élus comme juges au Tribunal cantonal unifié (et non au sein d'une section ou d'une cour en particulier). Tout juge sera tenu d'accepter les fonctions dont il sera chargé par le Tribunal cantonal unifié ou les sections dont il est membre. Le Tribunal plénier fixera la durée de cette affectation (au minimum deux ans) et décidera dans quelle section siègera le juge nommé en cas de vacance.

##### Assesseurs et assesseurs suppléants

La fonction de juge assesseur n'existe que dans les deux cours spéciales de la section administrative du Tribunal cantonal unifié, comme c'est déjà le cas actuellement au Tribunal administratif. Ainsi, la Cour fiscale dispose de quatre assesseurs et la Cour des assurances sociales de deux assesseurs.

C'est un système qui a fait ses preuves, déjà avant l'adoption de la loi d'organisation du Tribunal administratif, dans le fonctionnement des anciennes commissions de recours.

Ce système particulier, complété par celui des greffiers rapporteurs, permet de restreindre le nombre de juges professionnels du Tribunal et de limiter le recours à des experts extérieurs au Tribunal.

Le maintien de cette fonction d'assesseurs se justifie en effet compte tenu de la volonté de disposer de cours formées de spécialistes dans les deux domaines que sont le

droit fiscal et les assurances sociales. Ce système tient compte des spécialités de ces domaines du droit. Les assesseurs sont ainsi choisis en fonction de leurs connaissances techniques particulières dans ces branches et sont ainsi des experts internes au Tribunal (cf. message du Conseil d'Etat du 5 décembre 1989 accompagnant le projet de loi d'organisation du Tribunal administratif et débats au Grand Conseil, *BGC* 1990 I 339ss).

##### Suppléance et juges suppléants

En règle générale, les juges attribués aux différentes cours se suppléent les uns les autres. Cette suppléance n'exclut en rien les spécialisations des juges suppléants dans les différents domaines.

Ce système permet une suppléance facile et rapide des juges titulaires en cas de nécessité.

Il convient donc de prévoir un nombre suffisant de juges suppléants externes (en tous cas autant qu'il y a de juges cantonaux). Leur nombre n'entraînera pas de charges financières supplémentaires importantes dans la mesure où ces derniers ne seront rétribués que lorsqu'ils siègent.

Enfin, la formulation de la LOJ actuelle, qui prévoit que «deux juges au moins doivent être de langue allemande», est abandonnée, à l'alinéa 2, au profit du texte de l'article 6 al. 3 de la LOTA. En effet, vu l'augmentation du nombre de juges cantonaux à 12–16 postes, il n'est plus adapté de ne prévoir que deux juges de langue allemande.

#### *Art. 5*

Le président du Tribunal cantonal unifié est élu par le Grand Conseil pour une année; il n'est pas immédiatement rééligible (art. 124 al. 3 Cst.).

#### *Art. 6*

Comme cela est le cas actuellement au Tribunal cantonal et au Tribunal administratif, le Tribunal plénier désigne le vice-président du Tribunal cantonal unifié. Celui-ci devra être choisi parmi les juges, pour une année.

#### *Art. 7*

Le Tribunal cantonal unifié disposera d'un secrétaire général à 100%, juriste, qui aura des tâches administratives et judiciaires. Il ne s'agit pas de créer un nouveau poste mais de transformer l'un des deux actuels postes de greffier-chef, avec un cahier des charges spécifique.

Le secrétaire général exerce une fonction d'état-major auprès du Tribunal plénier du Tribunal cantonal unifié, de sa commission administrative et de son président, en matière de personnel, d'organisation, d'administration, de finances et de relations publiques. La fonction de secrétaire général consiste à assurer – au-delà du mandat annuel du président du Tribunal cantonal unifié – la continuité de la gestion administrative du Tribunal. Le secrétaire général sera notamment en charge de l'information au public.

Il assurera, en collaboration avec les présidents de sections, la répartition des dossiers au sein de sections et gèrera le personnel du Tribunal cantonal unifié. C'est également lui qui tiendra les procès-verbaux des séances du Tribunal plénier et qui en préparera les décisions.

Le secrétaire général pourra être appelé à fonctionner comme un greffier, comme le font actuellement les deux greffiers chefs.

**Art. 8**

Il y a deux catégories de greffiers: le greffier et le greffier rapporteur.

Le *greffier* est le collaborateur qui travaille sous l'autorité d'un juge; il tient notamment les procès-verbaux d'audience et rédige, à son attention, les projets de décisions.

Le *greffier rapporteur*, quant à lui, rédige de façon autonome les projets de jugements et les présente aux cours, mais instruit également en toute indépendance les affaires confiées. Cette fonction n'existe pour l'instant qu'au Tribunal administratif, en matière fiscale et des assurances sociales. Le système des greffiers rapporteurs est maintenu pour les deux cours spéciales de la section administrative du Tribunal cantonal unifié. Il est toutefois élargi à chacune des trois sections (civile, pénale et administrative).

Il est important que le Tribunal cantonal unifié soit doté d'un nombre suffisant de greffiers afin que les juges soient assistés de manière efficace dans leurs tâches juridictionnelles.

Les greffiers sont engagés par le Tribunal cantonal unifié, mais seront affectés, par décision du Tribunal plénier et selon les besoins du Tribunal, à une section, voire à une cour ou à un juge en particulier. Il importe que les greffiers puissent se spécialiser dans un ou plusieurs domaine(s) du droit, tout en demeurant mobiles et aptes à travailler dans une autre cour ou section.

Les greffiers rapporteurs sont également engagés par le Tribunal cantonal unifié et seront affectés, par décision du Tribunal plénier, à la Cour fiscale et à la Cour des assurances sociales. Ils pourraient également, selon les besoins du Tribunal, être affectés à une autre section ou à une autre cour.

Avec l'introduction du système de Bologne, les universités ne délivrent plus de «licences» mais des diplômes «Bachelor» ou «Master». L'équivalent de l'ancienne licence est un master, raison pour laquelle ce diplôme est exigé pour exercer la fonction de greffier (et pas seulement un bachelor).

L'alinéa 2 traite du personnel du greffe autre que les greffiers. Le Tribunal cantonal unifié disposera notamment du personnel administratif nécessaire à son bon fonctionnement.

Le *secrétariat* fonctionnera en pool pour ce qui est des activités de pur secrétariat, comme la dactylographie, la correspondance, l'enregistrement et le suivi des dossiers, avec, cas échéant, des attributions particulières (réception et permanence téléphonique). Les secrétaires seront cependant rattachés à une section, pour les activités spécifiques de celle-ci (p. ex. tenue de procès-verbaux).

La coordination des secrétariats de section (détermination des horaires de travail, organisation des vacances, gestion des absences, etc.) pourrait cependant être assumée par un ou une secrétaire responsable du secrétariat, qui serait la personne de référence du secrétaire général pour le secrétariat du Tribunal cantonal unifié. Ce dernier poste serait organisé avec l'effectif actuel des deux tribunaux.

Le personnel du Tribunal cantonal unifié, soit les greffiers et le personnel administratif, travaillera sous la responsabilité du secrétaire général du Tribunal cantonal unifié.

**Art. 9**

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

**Art. 10**

Le Tribunal plénier est composé de tous les juges cantonaux professionnels (à l'exclusion des assesseurs et suppléants). Il est présidé par le président du Tribunal cantonal unifié, lequel a une voix prépondérante en cas d'égalité des voix.

C'est le Tribunal plénier qui désignera le vice-président du Tribunal cantonal unifié. Il désignera également le président des trois sections, civile, pénale et administrative.

Il appartiendra au Tribunal plénier de fixer le nombre de cours nécessaires au Tribunal cantonal unifié.

Le Tribunal plénier aura également pour attribution de régler les questions de divergence de jurisprudence entre deux sections ou deux cours au sein de deux sections différentes ou de la même section.

**Art. 11**

La *commission administrative* est en quelque sorte une délégation du Tribunal plénier. Elle est responsable de l'administration du Tribunal, traite des affaires qui ne relèvent ni du Tribunal plénier, ni du président et exerce les tâches qui lui ont été déléguées par le Tribunal plénier dans le règlement du Tribunal cantonal unifié.

Elle est composée du président et du vice-président du Tribunal cantonal unifié et des trois présidents de sections. Le secrétaire général a voix consultative.

**Art. 12**

Le Tribunal cantonal unifié est composé de trois sections: civile, pénale et administrative.

Cette division n'est qu'organisationnelle; elle permet de délimiter clairement les matières, qui sont les trois matières générales du droit, et cela conformément au texte de la Constitution qui prévoit que «*le Tribunal cantonal est l'autorité supérieure en matière civile, pénale et administrative*» (art. 124 al. 1 Cst.). Elle permet également de faciliter la période transitoire, dans l'attente de la réunion physique des deux instances actuelles.

Comme telles, les sections n'auront aucune compétence juridictionnelle.

Chaque section a un président, désigné par le Tribunal plénier. Des séances de sections sont organisées selon les besoins.

Les présidents de sections devront notamment présider les séances de sections, veiller à l'application uniforme du droit au sein de la section, à la répartition équilibrée des affaires entre les cours et à la répartition des greffiers selon les besoins des cours.

**Art. 13**

Pour l'exercice des activités juridictionnelles du Tribunal cantonal unifié, les sections sont divisées en cours.

Le Tribunal plénier fixe le nombre de cours, leur dénomination et leurs attributions dans son règlement, selon ses besoins. Il n'y a pas lieu de fixer dans la loi un nombre minimal de cours. Rien n'exclut en effet la création d'une nouvelle cour pour un meilleur traitement des affaires (comme la création d'une cour de la famille par exem-

ple), ni la suppression ou l'augmentation du nombre de cours par rapport à la situation actuelle.

La section administrative comprendra notamment deux cours spéciales, la Cour fiscale et la Cour des assurances sociales. Ces deux cours existent déjà actuellement au Tribunal administratif.

Le Tribunal plénier désigne également le président de chacune des cours, leurs membres et leurs suppléants, en tenant compte des intérêts de la justice et du Tribunal cantonal unifié et, dans la mesure du possible, des souhaits des magistrats en place. Les présidents de cour président les séances.

#### **Art. 14**

Toutes les cours du Tribunal cantonal unifié, à l'exception des deux cours spéciales en matière administrative, seront formées de trois juges.

La possibilité de siéger à cinq juges, actuellement prévue uniquement pour les cours d'appel civil (art. 146 al. 3 LOJ), est maintenue, mais élargie à toutes les matières du droit, civil, pénal et administratif. Ainsi le règlement du Tribunal cantonal unifié pourra prévoir qu'une cour siège à cinq juges dans des cas particuliers, comme un changement de jurisprudence, pour certains types de décisions ou à la demande de l'un des juges, par exemple.

#### **Art. 15**

Cette disposition reprend le texte de l'article 16 LOTA et règle le fonctionnement des deux cours spéciales, la Cour fiscale et la Cour des assurances sociales, identique à leur fonctionnement actuel au sein du Tribunal administratif.

#### **Art. 16**

Le président d'une cour est compétent pour statuer dans certains cas en lieu et place de la cour, conformément aux trois codes de procédure (notamment pour des décisions de nature procédurale).

#### **Art. 17**

Cette disposition reprend en partie l'énoncé de l'article 19 LOTA.

#### **Art. 18**

Le Tribunal cantonal étant l'autorité ordinaire de la juridiction administrative, il y a lieu d'ancrer dans la loi un renvoi général à la législation spéciale. Ce renvoi concerne essentiellement le CPJA et les diverses lois, modifiées par le projet fixant l'organisation de certaines autorités de la juridiction administrative.

#### **Art. 19**

La récusation en matière civile et pénale est réglée par la loi d'organisation judiciaire.

Le Tribunal cantonal unifié étant également une autorité administrative, il convient d'effectuer un renvoi général aux règles du Code de juridiction et de procédure administrative pour les questions de récusation en matière administrative, dans la mesure où le système prévu n'est pas identique à celui mis en place pour les affaires civiles et pénales.

#### **Art. 20**

Comme le Tribunal cantonal unifié comprendra plusieurs sortes de cours, il est nécessaire, dans l'intérêt des autorités et des justiciables, d'assurer l'unité de la jurisprudence entre les cours.

En cas de divergence de jurisprudence entre deux cours, la question est soumise au Tribunal plénier. Il rend ensuite une décision de principe qui lie toutes les cours (cf. commentaire ad art. 10).

#### **Art. 21**

La publicité des jugements découle des articles 19 et 31 al. 2 de la Constitution fribourgeoise.

#### **Art. 22**

Comme le Tribunal cantonal est une autorité judiciaire supérieure, il se justifie de lui accorder un large pouvoir d'organisation. Le présent projet de loi se limite donc à n'établir que les règles indispensables en matière d'organisation et d'administration et renvoie pour le surplus au règlement du Tribunal.

Dans les limites ainsi définies, le Tribunal cantonal unifié règlera librement son organisation interne ainsi que son administration, comme c'est déjà actuellement le cas pour le Tribunal cantonal (art. 92 al. 1 LOJ) et le Tribunal administratif (art. 23 LOTA).

Le Tribunal plénier pourra ainsi déléguer certaines tâches ou compétences décisionnelles au président du Tribunal cantonal unifié, à la commission administrative ou à une autre commission qu'il aurait mise sur pied.

Le Tribunal cantonal unifié instituera en effet, selon ses besoins, d'autres commissions, comme, par exemple, une commission informatique, une commission de la bibliothèque, etc.

L'alinéa 3 réserve les compétences du Grand Conseil et du Conseil d'Etat en matière financière et organisationnelle. Le pouvoir organisationnel du Tribunal cantonal (définition des structures et des moyens nécessaires) ne pourra être mis en œuvre que si le cadre financier (budgétaire) est donné par l'exécutif et le législatif (cf. art. 102 et 113 Cst.).

#### **Art. 23**

Comme annoncé dans le commentaire de l'article 17 de la loi sur l'élection et la surveillance des juges (LESJ), la question de la suppression éventuelle de postes de juges cantonaux suite à la réunion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif doit être traitée dans le cadre de ce projet. En l'occurrence, si une suppression de poste devait être envisagée, la date de la révocation du juge concerné devrait coïncider au plus tôt avec la date de la fin de sa fonction.

Comme en cas de non-réélection, il convient de prévoir une indemnité de suppression de poste pour le(s) juge(s) concerné(s), dans la mesure où ils ne sont pas responsables de cette situation.

Contrairement à l'indemnité en cas de non-réélection, cette indemnité de suppression de poste devrait également être versée aux juges cantonaux au bénéfice des dispositions transitoires de la loi du 15 juin 2004 sur la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux. En effet, le système de prévoyance professionnelle dont bénéficient ces juges

couvre certes le risque de non-réélection (risque qui était essentiellement politique), mais non celui d'une suppression de poste qui n'avait pas été envisagée.

#### Art. 24 et 25

Des dispositions de la loi sur le Grand Conseil et de la loi d'organisation judiciaire doivent être adaptées au nouveau droit. Il s'agit d'adaptations de nature technique et terminologique, ne comportant pas d'autre modification de fond que celles qui sont prévues dans le corps de la loi.

#### Art. 26

Le projet de loi nécessite l'abrogation de différents textes.

## 4. CONSÉQUENCES

### 4.1 Conséquences financières et en personnel

Les conséquences financières sont, en l'état, difficiles à évaluer. La réunion pourrait engendrer une modification (diminution ou augmentation) du nombre de postes de juges cantonaux, voire du nombre de greffiers.

Une fois les deux tribunaux réunis, l'on procédera au réexamen des cahiers des charges de tous les collaborateurs, afin de voir si l'on trouve de la disponibilité au sein des effectifs actuels pour occuper les postes de comptable, de documentaliste et d'huissier. Il se peut que pour ces deux derniers postes, aucun disponible ne puisse être trouvé.

Les autres coûts importants engendrés par la réunification concernent les locaux.

Les besoins en locaux ont été chiffrés, de façon approximative, et se montent à:

- surface rez et étages: 2967 m<sup>2</sup>
- surface en sous-sol: 245 m<sup>2</sup>.

La recherche de locaux adaptés pour accueillir le Tribunal cantonal unifié suit son cours. Le Service des bâtiments étudie actuellement différentes possibilités, que cela soit l'aménagement d'un bâtiment de l'Etat, l'acquisition d'un bâtiment permettant d'accueillir le Tribunal cantonal unifié ou la construction d'un nouveau bâtiment.

La réunion des deux tribunaux sous un même toit ne pourra pas être réalisée pour le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Le coût d'une transformation d'un bâtiment existant comme la construction d'un nouvel immeuble (mais sans le terrain et les aménagements extérieurs) sont estimés à 9 millions de francs (soit environ 3000 francs le mètre carré, y c. le mobilier).

### 4.2 Autres conséquences

L'organisation de la justice civile, pénale et administrative est de la seule compétence du canton. Le projet proposé exécute les dispositions de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 et est conforme à celle-ci.

Par ailleurs, l'avant-projet ne concerne pas une matière régie par le droit de l'Union européenne.

## BOTSCHAFT Nr. 24 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über die Organisation des Kantonsgerichts (KGOG)

10. Juli 2007

Wir haben die Ehre, Ihnen einen Entwurf des Gesetzes über die Organisation des Kantonsgerichts zu unterbreiten.

### 1. NOTWENDIGKEIT DES PROJEKTES

Die Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 (nachfolgend: KV; SGF 10.1) sieht mehrere Änderungen bezüglich der Organisation der richterlichen Gewalt vor; die wichtigsten sind folgende:

- Die Aufsicht über die Justizbehörden und deren Mitglieder wird einer unabhängigen Behörde, dem Justizrat, übertragen. Dieser Rat, dessen Mitglieder vom Grossen Rat gewählt werden, hat seine Tätigkeit am 1. Januar 2007 aufgenommen (Art. 152 Abs. 1 KV).
- Die erstinstanzlichen Richter sowie der Generalstaatsanwalt und dessen Substituten werden künftig vom Grossen Rat gewählt, wie dies bereits für die Kantonsrichter der Fall ist, und nicht mehr vom Wahlkollegium. Die Bewerbungen für Funktionen in der Justiz werden vom Justizrat begutachtet; die Wahl erfolgt auf unbestimmte Amtsdauer. Dieses neue System ist ab dem 1. Januar 2008 anwendbar (Art. 152 Abs. 3 KV).
- Das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht werden in einer Behörde zusammengefasst, dem vereinigten Kantonsgericht. Dieses Gericht wird seine Tätigkeit am 1. Januar 2008 aufnehmen (Art. 152 Abs. 2 KV).

Um diese Änderungen zu konkretisieren, wurde ein Gesetzesvorentwurf ausgearbeitet und bei den politischen Parteien und den betroffenen Behörden in Vernehmlassung gegeben. Die Ergebnisse dieser Vernehmlassung wurden in der Botschaft zum Entwurf des Gesetzes über den Justizrat vorgestellt (Botschaft Nr. 276 vom 29. August 2006, TGR S. 2032ff.).

Nach dieser Vernehmlassung und unter Berücksichtigung der von der Verfassung vorgeschriebenen Fristen hat der Staatsrat entschieden, den Vorentwurf des Gesetzes in drei Entwürfe aufzuteilen:

1. Entwurf des Gesetzes über den Justizrat: Dieser Entwurf wurde am 6. Oktober 2006 vom Grossen Rat verabschiedet.
2. Entwurf des Gesetzes über die Wahl der Mitglieder der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft: Dieser Entwurf wurde am 11. Mai 2007 vom Grossen Rat verabschiedet.
3. Entwurf des Gesetzes über das (vereinigte) Kantonsgericht: Es handelt sich um den vorliegenden Gesetzesentwurf, der am 1. Januar 2008 in Kraft treten soll.

Der vorliegende Entwurf stellt somit die letzte Etappe der Anpassung der Gerichtsorganisation an die neue Verfassung dar.