



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG
WWW.FR.CH

Stratégie immobilière du Pouvoir Judiciaire

Direction de la sécurité, de la justice et du sport



Tribunal cantonal - Kantonsgericht © 2018 Etat de Fribourg

MAÎTRISE D'OUVRAGE

Etat de Fribourg

Direction du développement territorial, des infrastructures,
de la mobilité et de l'environnement (DIME)

Service des bâtiments, SBat

Andreas Foster

Chef de projet stratégie portefeuilles immobilier

tél. +41 26 305 37 99

Andreas.Foster@fr.ch

Rte des Daillettes 6, Case postale

1700 Fribourg

CONSULTATION

Etat de Fribourg

Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS)

Service de la justice, SJ

Mélanie Maillard Russier

Cheffe de service

tél. +41 26 305 14 40

melanie.maillard@fr.ch

Grand-Rue 27, Case postale 617

1701 Fribourg

ASSISTANCE À LA MAÎTRISE D'OUVRAGE, AMÉNAGEMENT, URBANISME, ENVIRONNEMENT

urbaplan

Igor Andersen, Océane Stiassny et Théo Ischer

tél. +41 58 817 01 30

i.andersen@urbaplan.ch

Boulevard de Pérolles 31

1700 Fribourg

www.urbaplan.ch

certifié iso 9001:2015

Certified



Corporation

Sommaire

1. CADRAGE	4
1.1 Objectifs cantonaux	4
1.2 Objectifs de l'étude	4
1.3 État des lieux	5
2. RÉFORME DU POUVOIR JUDICIAIRE	7
2.1 Raison d'être de la réforme	7
2.2 Une réforme en quatre axes	8
3. STRATÉGIE IMMOBILIÈRE	10
3.1 Objectifs de la stratégie	10
3.2 État des lieux	10
3.3 Méthodologie	10
3.4 Interventions par entité	12
3.5 Projets en cours et état d'avancement	13
4. ÉVALUATION DES BESOINS EN SURFACE	14
4.1 Principe et méthodologie	14
4.2 Hypothèse des besoins en surface	15
5. PRINCIPES DIRECTEURS	18
6. RECOMMANDATIONS POUR LA SUITE	20
6.1 Identification de sites potentiels pour le Tribunal pénal unifié	20
6.2 Identification d'une stratégie dans les arrondissements	26
6.3 Étude financière	26
7. CONCLUSION	28
ANNEXE	30

1. Cadrage

1.1 Objectifs cantonaux

Depuis plusieurs années, le canton de Fribourg fait face à une charge de travail judiciaire croissante, due à l'augmentation de la population, au recours plus fréquent aux avocat-e-s et à la complexification des procédures.

C'est dans ce cadre que la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS) a mené entre 2017 et 2021 une analyse du Pouvoir judiciaire fribourgeois, sur mandat du Conseil d'État. Cette étude visait à optimiser l'organisation judiciaire tout en maintenant la qualité des prestations. Réalisée en deux étapes, elle a examiné successivement les tribunaux, le Ministère public, les justices de paix ainsi que d'autres instances.

L'analyse a conclu à un **bon fonctionnement du système judiciaire**, tout en identifiant des **pistes d'amélioration**. Trois mesures principales ont été retenues :

- > **le regroupement des autorités judiciaires** (notamment des tribunaux d'arrondissement et justices de paix), la **création d'un Tribunal pénal unifié**, et la **centralisation des autorités de conciliation** en matière de bail ;
- > **la mise en place d'un organe de conduite** du Pouvoir judiciaire pour renforcer la coordination ;
- > **la poursuite de la digitalisation** avec le programme e-Justice.

En 2023, ces propositions ont été mises en consultation. Le 3 mai 2023, le Conseil d'État a confirmé la nécessité d'une réforme et a lancé l'élaboration d'un avant-projet de loi.

1.2 Objectifs de l'étude

La présente étude s'inscrit dans le cadre de l'élaboration de cet avant-projet de loi portant sur la réforme du Pouvoir judiciaire fribourgeois et **permet de donner une première analyse des impacts spatiaux et immobiliers de celle-ci**. Le rapport commence ainsi par dresser **un état des lieux des infrastructures actuelles** du Pouvoir judiciaire. Il pose ensuite **les premières bases d'une stratégie de mise en œuvre** pour la réorganisation des tribunaux civils et pénaux, principales entités concernées par la réforme. Enfin, il donne **trois grands principes fondamentaux**, qui serviront de base pour affiner et consolider la mise en œuvre de cette réforme.

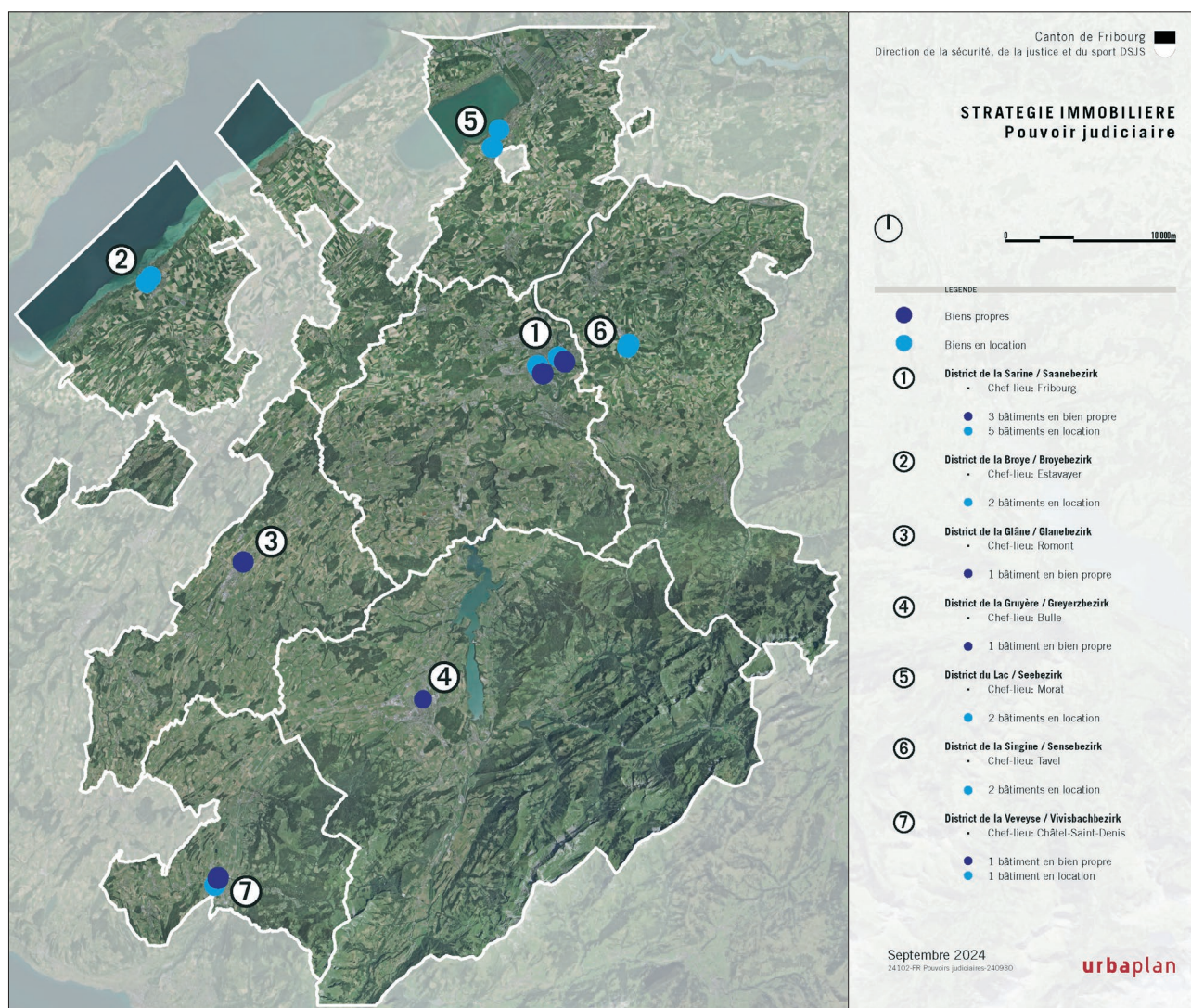
Cette étude est menée par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), appuyée par la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS).

1.3 État des lieux

1.3.1 Localisation des bâtiments

Le canton de Fribourg compte 19 autorités judiciaires réparties sur 15 sites dans les districts de la Sarine, de la Broye, de la Glâne, de la Gruyère, du Lac, de la Singine et de la Veveyse.

Fig. 1 : Localisation des bâtiments judiciaires par district



1.3.2 Inventaire des locaux

Le Pouvoir judiciaire est composé d'un Tribunal cantonal, d'un Ministère public d'un Tribunal pénal des mineurs, d'un Tribunal des mesures et contraintes, de sept tribunaux d'arrondissement (pénaux et civils), de sept justices de paix et d'une cellule judiciaire itinérante.

Ces autorités judiciaires comptent environ 340 équivalents plein-temps (EPT) dont la répartition est représentée dans le tableau ci-dessous.

Tab. 1 : Répartition des EPT selon les différentes instances judiciaires

Instances judiciaires	Total EPT	Total places de travail
Tribunal cantonal	50,35	73
Tribunal d'arrondissement de la Broye	8,5	14
Tribunal d'arrondissement de la Glâne	4,3	6
Tribunal d'arrondissement de la Gruyère	15	25
Tribunal d'arrondissement de la Sarine	40,25	56
Tribunal d'arrondissement du Lac	7,25	13
Tribunal d'arrondissement de la Singine	7,87	13
Tribunal d'arrondissement de la Veveyse	4,05	5
Ministère public	57,1	75
Tribunal des mesures de contraintes	5,4	8
Tribunal pénal des mineurs	15,6	25
Cellule judiciaire itinérante	3	4
Justice de paix de la Broye	6,4	9
Justice de paix de la Glâne	4,4	9
Justice de paix de la Gruyère	10,05	19
Justice de paix de la Sarine	22,95	51
Justice de paix du Lac	5,1	10
Justice de paix de la Singine	5,4	10
Justice de paix de la Veveyse	2,95	8

Les EPT, à savoir les équivalents plein temps, correspondent au nombre de personnes engagées avec un contrat à durée indéterminée. Ce chiffre ne prend pas en considération les apprenti-e-s, les stagiaires, les jeunes demandeurs d'emploi ou les personnes au bénéfice de contrat à durée déterminée. Les places de travail désignent le nombre de postes de travail physiques nécessaires pour le personnel engagé, quel que soit son contrat (temps partiel, stage, etc.).

2. Réforme du Pouvoir Judiciaire

2.1 Raison d'être de la réforme

L'organisation actuelle des infrastructures judiciaires présente plusieurs défis majeurs. En effet, la **dispersion des sites** à travers le canton, associée à une **qualité inégale des locaux**, complique la gestion des ressources et nuit à l'efficacité du système judiciaire. Ces infrastructures sont souvent mal adaptées aux exigences actuelles, notamment en termes de besoins fonctionnels, de sécurité, d'accessibilité et de flexibilité. Cette situation souligne l'urgence d'une réforme visant à réorganiser les infrastructures de manière plus cohérente, moderne et flexible, afin de répondre aux besoins actuels et futurs.

Des locaux inadaptés aux besoins de la justice

Certains tribunaux sont actuellement logés dans des bâtiments ou des secteurs présentant des incompatibilités avec leurs missions, tels que des immeubles locatifs ou des zones d'activité. La configuration de ces espaces engendre des **contraintes considérables** en matière de sécurité, d'accessibilité et d'aménagement, compromettant ainsi le bon fonctionnement des entités et la qualité de l'accueil.

Un manque de surface et d'adaptabilité

Le Pouvoir judiciaire est confronté à une demande croissante en matière de surfaces pour remplir ses missions, notamment en raison de l'augmentation du volume des affaires et de l'évolution des procédures judiciaires. De nombreux locaux actuels sont **sous-dimensionnés**, ce qui génère des difficultés tant pour le personnel que pour les usager·ère·s, entravant ainsi le bon déroulement des activités judiciaires. Par ailleurs, l'absence de flexibilité de certains espaces **entrave toute adaptation** nécessaire aux évolutions légales et aux besoins futurs du système judiciaire.

Un déficit de représentativité institutionnelle

La justice, en tant que fondement de l'ordre social et mission centrale de l'État, mérite d'être logée dans des bâtiments qui incarnent son rôle symbolique et institutionnel. Cependant, plusieurs entités sont actuellement installées dans des **sites peu visibles** (bâtiments résidentiels...) ou dans un **contexte malheureux** (zone industrielle...), sans caractère architectural marquant ne permettant pas de refléter pleinement l'importance du système judiciaire.

2.2 Une réforme en quatre axes

Axe 1 : Regroupement des autorités judiciaires

Le premier axe a pour objectif de **regrouper les autorités judiciaires en cinq entités** tout en maintenant inchangés le Tribunal cantonal, le Ministère public et le Tribunal des mesures de contraintes.

Les **juridictions pénales sont unifiées au sein d'un Tribunal pénal unique**, structuré en trois cours : générale, des mineurs et des affaires économiques. Côté civil, les **tribunaux d'arrondissement et justices de paix fusionneront en un Tribunal civil** comprenant six cours spécialisées : générale, du travail, du bail, de la protection de l'enfant et de l'adulte, de commerce et de la juridiction gracieuse.

Axe 2 : Création d'un organe de coordination

Le deuxième axe porte sur la création d'un **organe central de coordination**, placé sous la surveillance du Conseil de la magistrature, tout en restant indépendant de celui-ci. Composé des magistrat-e-s représentant les cinq entités judiciaires, cet organe aura pour mission d'assurer la coordination entre les juridictions, de soutenir le développement de projets et de favoriser l'harmonisation des processus. Il s'appuiera sur les secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire, une nouvelle fonction chargée notamment de la gestion administrative des cinq tribunaux, renforçant ainsi l'efficacité et la cohérence du système judiciaire.

Axe 3 : Favoriser la conciliation

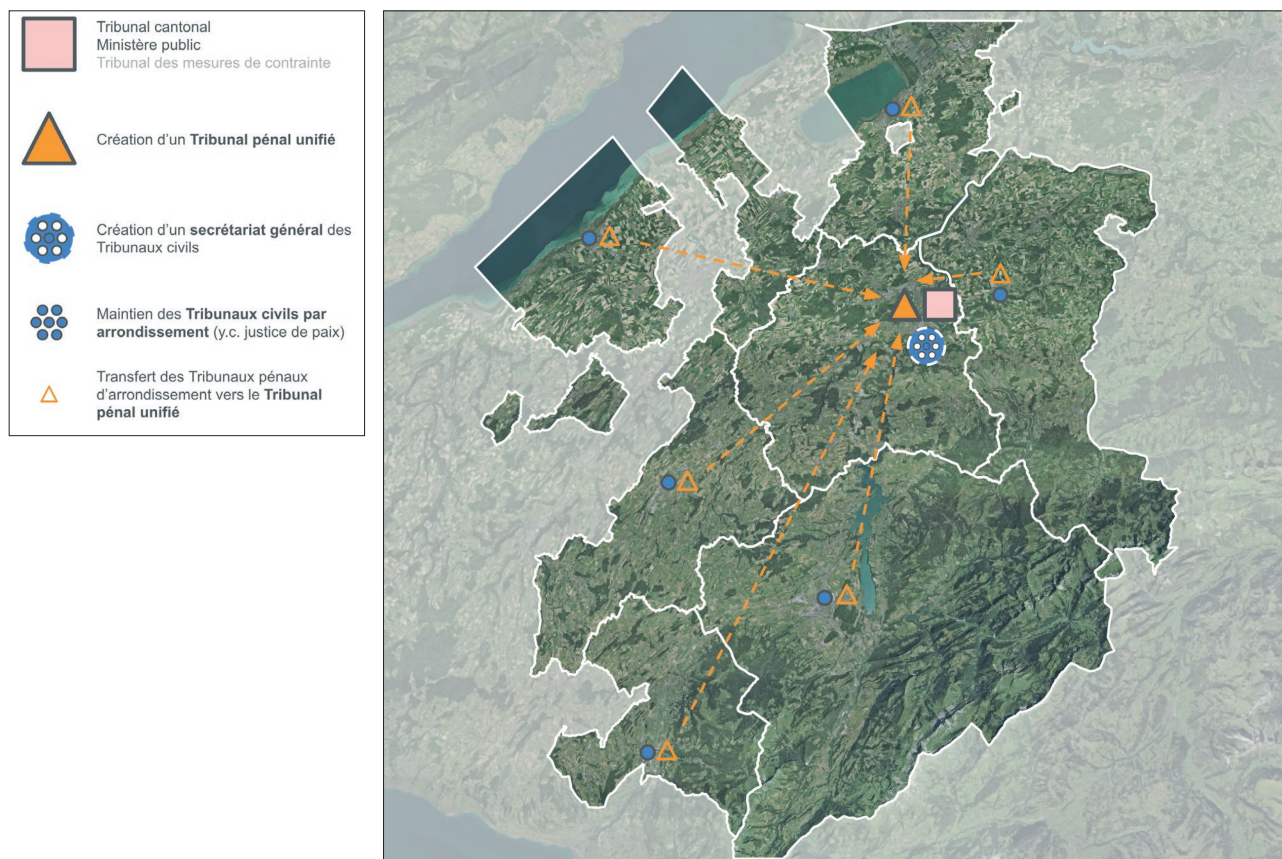
Le troisième axe de la réforme vise à renforcer la conciliation avec la création de deux nouvelles entités : une **autorité de conciliation générale** et une **autorité de conciliation en droit du travail**, en complément de la Commission de conciliation en matière de bail existante.

Axe 4 : Rationalisation des coûts

Le quatrième et dernier axe prévoit une **réduction de la part locative et des frais annexes** (conciergerie, entretien, stationnement, etc.), dans un objectif de rationalisation des coûts et de meilleure allocation des ressources.

Cette révision de la loi sur la justice, qui a fait l'objet d'une consultation en janvier 2025, redéfinit l'organisation du Pouvoir judiciaire. Elle vise à réduire le nombre d'autorités judiciaires, à optimiser l'utilisation des infrastructures et à moderniser les processus grâce à la numérisation et à la rationalisation des services.

Fig. 2 : Illustration spatialisée de la réforme du Pouvoir judiciaire



3. Stratégie immobilière

3.1 Objectifs de la stratégie

L'un des principaux enjeux de cette réforme réside dans les ajustements nécessaires des infrastructures existantes. En effet, certains sites seront partiellement ou entièrement vidés, d'autres délocalisés, tandis que certains locaux devront être agrandis ou réaménagés pour mieux répondre aux besoins du système judiciaire.

L'objectif de cette étude est de **définir les actions prioritaires** et de **proposer une stratégie de mise en œuvre cohérente et opérationnelle**. Elle met ainsi en évidence les interventions prioritaires, évalue les besoins en surfaces pour le Tribunal pénal unifié et présente une première évaluation des sites potentiels.

3.2 État des lieux

La première phase de l'étude a porté sur un recensement détaillé des infrastructures judiciaires existantes et de leurs caractéristiques, incluant :

- > **l'identification des bâtiments judiciaires** : inventaire des sites existants et distinction entre bâtiments en propriété et en location (voir Fig. 1) ;
- > **l'analyse de l'occupation des locaux et de leur adéquation aux besoins actuels et futurs** : liste des fonctions attribuées à chaque site et des contraintes spatiales et adaptabilité aux besoins futurs ;
- > **l'étude des coûts d'exploitation** : évaluation des charges locatives, des coûts d'entretien et des frais annexes (conciergerie, stationnement, sécurité, etc.).

3.3 Méthodologie

La méthodologie s'est notamment appuyée sur une **approche qualitative, fondée sur trois critères clés** spécifiquement définis pour évaluer la qualité des infrastructures existantes. Ces critères ont permis de mesurer l'adéquation des locaux avec les besoins actuels et futurs du système judiciaire.

La réforme étant limitée aux autorités judiciaires, seuls les tribunaux et les justices de paix figurent dans le tableau (voir Tab.2). Toutefois, certains bâtiments abritent également les offices des poursuites ou d'autres entités de l'Etat (Police, état civil, etc.). Les districts concernés sont marqués d'un astérisque (*).

Critère 1 : Statut des bâtiments

Il s'agit de différencier les bâtiments **propriété de l'État** (vert) et ceux en **location** (rouge). Ce critère est particulièrement important puisqu'il détermine notamment les possibilités d'intervention sur un bâtiment.

Critère 2 : Coûts des locaux par m²

Ce critère définit des **seuils de référence** pour comparer les coûts par m². Ces seuils ont été définis sur la base du prix du marché fribourgeois qui correspond à environ 230 CHF/m². Les trois seuils suivants ont été définis :

- 0 - 200 CHF/m² : très satisfaisant (vert)
- 200 - 240 CHF/m² satisfaisant (jaune)
- 240 et plus CHF/m² pas satisfaisant (rouge)

Critère 3 : Évaluation qualitative des locaux

Ce troisième critère se base sur une évaluation qualitative élaborée par la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS), sur la base de ses connaissances et ses expériences. Elle s'est basée sur **la localisation et la représentativité** des locaux, **l'adéquation des locaux avec les besoins** et leur **adaptabilité / flexibilité** par rapport aux besoins futurs identifiés.

Tab. 2 : Évaluation multicritère, situation à janvier 2025 (vert : très satisfaisant, jaune : satisfaisant, rouge : pas satisfaisant)

Instances judiciaires	Critère 1	Critère 2	Critère 3	Remarque
Ministère public	Location	130,1 CHF/m²		
Tribunal cantonal	Bien propre	-		
Tribunal des mesures et contraintes	Location	216,5 CHF/m²		
Tribunal des mineurs		246,6 CHF/m²		
Cellule judiciaire itinérante		240,9 CHF/m²		
Sarine* : Tribunal civil et pénal	Bien propre	-		Projet en cours
Sarine : Justice de paix	Location	204,4 CHF/m²		Réflexions en cours
Broye : Tribunal pénal et civil	Location	179,2 CHF/m²		
Broye : Justice de paix	Location	196,8 CHF/m²		
Glâne* : Tribunal, Justice de paix	Bien propre	-		
Gruyère* : Tribunal, Justice de paix	Bien propre	-		
Lac : Tribunal pénal et civil	Location	147,8 CHF/m²		
Lac : Justice de paix	Location	247,9 CHF/m²		
Singine : Tribunal, Justice de paix	Location	279,6 CHF/m²		Réflexions en cours
Veveyse* : Tribunal pénal et civil	Location	150,5 CHF/m²		Projet en cours
Veveyse* : Justice de paix	Bien propre	-		

3.4 Interventions par entité

TRIBUNAL PÉNAL UNIFIÉ

En tant qu'infrastructure majeure liée à la mise en oeuvre de cette réforme, le Tribunal pénal unifié constitue le pivot autour duquel s'articule la restructuration des infrastructures judiciaires. Il regroupera les entités suivantes :

- > Broye : Tribunal pénal
- > Lac : Tribunal pénal
- > Singine : Tribunal pénal
- > Sarine : Tribunal pénal (yc tribunal pénal économique)
- > Glâne : Tribunal pénal
- > Gruyère : Tribunal pénal
- > Veveyse : Tribunal pénal
- > Tribunal des mineurs

TRIBUNAUX CIVILS ET JUSTICE DE PAIX

L'analyse multicritère a permis de catégoriser les sites permettant ainsi une **mise en œuvre progressive** de la réforme pour les Tribunaux civils et les Justices de paix. Sur la base de cette évaluation, les sites ont été classés en deux niveaux de priorité, établissant une temporalité dans les interventions.

Priorité I - Court terme

- > Sites présentant des **contraintes majeures** (locaux inadaptés, vétusté, problèmes de sécurité ou d'accessibilité) ou **des lacunes** nécessitant des travaux de mise aux normes, d'optimisation des espaces ou d'amélioration des conditions de travail: «**au moins un feu rouge**».
- > Nécessité d'une **intervention rapide** pour assurer la continuité des activités judiciaires.

Sites concernés

- > Sarine : Justice de paix
- > Broye : Tribunal civil et Justice de paix
- > Lac : Tribunal civil et Justice de paix
- > Singine : Tribunal civil et Justice de paix
- > Veveyse : Tribunal civil et Justice de paix

Priorité II - Moyen et long terme

- > Sites à adapter en fonction des évolutions organisationnelles et structurelles du Pouvoir judiciaire: : «feux verts et jaunes».
- > Interventions à moyen et long terme pour harmoniser l'ensemble du parc immobilier avec les objectifs de la réforme.

Sites concernés

- > Sarine : Tribunal civil
- > Glâne : Tribunal civil et Justice de paix
- > Gruyère : Tribunal civil et Justice de paix

OBJETS NON IMPACTÉS PAR LA RÉFORME

Parmi les trois structures immobilières qui ne sont pas directement impactées par la réforme organisationnelle, le Tribunal cantonal et le Ministère public sont dans des locaux globalement satisfaisant. Ils ne feront l'objet d'aucune modification dans l'immédiat.

Cela dit, les locaux du Tribunal des mesures de contraintes ne sont aujourd'hui pas du tout satisfaisants. Il doit en effet être pourvu d'une salle d'audience et de locaux plus grands pour accueillir convenablement son personnel. **Une solution pour ce Tribunal doit dès lors être trouvée à court terme, indépendamment de la réforme**

3.5 Projets en cours et état d'avancement

Certaines entités judiciaires font actuellement l'objet de projets ou de réflexions en cours concernant leur relocalisation, leur rénovation ou leur regroupement (voir Tab. 2). Toutefois, en raison de la complexité inhérente à ces opérations — qu'il s'agisse d'assurer la coordination entre les nouvelles surfaces, d'exploiter les potentiels de mutualisation, ou de garantir la cohérence avec l'organisation future — ces projets nécessitent un temps de maturation conséquent.

Si certains projets sont déjà bien avancés, avec une vision claire et des démarches engagées, d'autres restent à un stade plus exploratoire, nécessitant des études complémentaires ou des décisions stratégiques. Le calendrier de mise en œuvre dépend donc fortement du degré de maturation du programme, des contraintes techniques, des opportunités immobilières et des synergies envisageables avec d'autres entités judiciaires (police, etc.).

4. Évaluation des besoins en surface

4.1 Principe et méthodologie

A ce stade de l'étude, **l'évaluation des besoins en surface a été effectuée principalement pour le Tribunal pénal unifié** sur base des besoins en locaux et en surfaces identifiés par le DSJS.

Compte tenu des incertitudes sur les impacts immobiliers exacts de la réforme dans les arrondissements, en particulier pour les Tribunaux civils et les Justices de paix, **la présente étude ne propose pas d'évaluation chiffrée des surfaces pour ces deux entités**. Ainsi, une étude plus détaillée devra être menée afin de donner des projections plus précises des surfaces nécessaires en fonction des besoins réels et des optimisations possibles.

Par ailleurs, la constitution du nouveau Tribunal pénal unifié permettra **de libérer certaines surfaces dans les différents districts**. Une analyse de ces espaces mis à disposition devra être réalisée afin d'évaluer l'opportunité qu'ils représentent pour une réaffectation stratégique (dimension des surfaces, type de locaux, etc.). Cela dit, si certaines surfaces pourront être réaffectées dans l'optique d'une meilleure centralisation des services de l'État (par exemple pour accueillir des services actuellement dispersés sur le territoire) d'autres devront être maintenues en l'état au bénéfice des entités qui demeurent sur site et utilisent déjà ces espaces (par exemple les salles d'audience).

Enfin, si l'avenir du Pouvoir judiciaire s'oriente en partie vers des formats hybrides, qui combinent les atouts du numérique et du présentiel (E-Justice), et que les nouvelles méthodes digitales permettront l'essor de nouvelles formes de travail, **les recherches actuelles ne permettent pas de conclure à une diminution significative des besoins en surfaces à moyen ou long terme en lien avec cette évolution technologique**. En réalité, plusieurs études montrent que les modèles hybrides exigent plutôt des espaces plus flexibles, mieux équipés technologiquement, et capables d'accueillir aussi bien des groupes réduits pour du travail collaboratif que des séances en mode comodal (présentiel et distanciel simultané).

4.2 Hypothèse des besoins en surface

4.2.1 Tribunal pénal unifié

Estimation des besoins en surface utile principale (SUP) par type de locaux

Dans l'hypothèse d'un futur Tribunal pénal unifié de 50 EPT, les surfaces utiles suivantes sont nécessaires (évaluation DSJS) :

- > 1 Réception/secrétariat avec guichet sécurisé de **50 m²**
- > 1 poste de sécurité avec un portique pour contrôler les sacs et les personnes de **40 m²**
- > 1 grande salle de tribunal pour accueillir les procès avec public, presse, espace victime et sécurité policière de **150 m²**
- > 5 salles pour affaires juge de police avec espaces victimes de **70 m²**
- > 1 salle de séance de **30 m²**
- > 3 salles d'attente ouverte de **15 m²**
- > 5 salles d'avocat de **10 m²**
- > 1 cafétéria, local de pause, avec cuisine de **60 m²**
- > 2 locaux nettoyage, matériel, économat de **20 m²**
- > 12 bureaux de président-e-s de **20 m²**
- > 1 bureau de Secrétaire général-e et Secrétaire général-e adjoint-e de **20 m²**
- > 2 bureaux pour les Greffier-ère-s présidentiel-le-s de **40 m²**
- > 15 bureaux de greffier-ère-s et stagiaires (2 à 3 personnes par bureau) de **20 m²**
- > 3 bureaux pour comptabilité et secrétariat (3 personnes par bureau) de **20 m²**
- > 2 cellules d'attentes pour les prévenu-e-s en détention de **10 m²**
- > 1 local d'archivage de **100 m²**
- > 1 WC visiteurs (hommes, femmes, personnes à mobilité réduite) de **50 m²**
- > 1 WC pour le personnel (hommes, femmes, personnes à mobilité réduite) de **50 m²**
- > 1 douche pour le personnel de **20 m²**

Le total des besoins estimés en surfaces utiles est de 1'715 m² (SUP), soit un ratio d'environ 34 m² (SUP) / EPT (1'715 m² / 50 EPT)

Hypothèse de ratio SUP/SP utilisé

Pour le Tribunal pénal unifié, la surface nette utile nécessaire est estimée à **1'715 m² de surface utile principale (SUP)**, sur la base d'une capacité de **50 EPT**.

En Suisse, selon les références des normes SIA 416 (surfaces et volumes des bâtiments) et des pratiques en matière de planification des bâtiments, un coefficient d'extension pour les surfaces secondaires doit être attribué. En d'autres termes, il s'agit d'appliquer un ratio SUP/SP qui permet d'évaluer la « rationalité spatiale » d'un bâtiment (voir figures 3 et 4 ci-contre).

Ce ratio dépend fortement du programme. A titre d'exemple, les programmes publics ont généralement un ratio moins élevé que les programmes de logement, car ils nécessitent des espaces de circulation généreux tels que de grands halls d'entrée ou des locaux spécifiques (locaux techniques, de service, d'archives, d'espaces de stockage, etc.).

Pour la définition des besoins du Tribunal pénal unifié, un ratio-cible de 0,55 a été retenu. Il correspond à une SUP représentant 55% de la SP.

$$\text{SP} = \text{SUP} / 0,55 \quad \text{ou} \quad \text{SUP} = 0,55 \times \text{SP}$$

En retenant ce ratio, la surface de plancher totale nécessaire s'élèverait ainsi à environ **3'120 m² (SP)** (1'715 m² / 0,55).

Ces valeurs restent indicatives et devront être affinées en fonction des contraintes spécifiques du projet, des exigences de mutualisation des espaces et des prescriptions cantonales en matière d'aménagement des infrastructures judiciaires.

4.2.2 Tribunaux civils et justice de paix

À ce stade, l'étude **ne permet pas de définir précisément l'enveloppe globale des besoins en surfaces pour les deux entités concernées.**

Il conviendra donc de mener une analyse plus approfondie, qui devra non seulement permettre de quantifier les surfaces libérées, mais aussi d'évaluer les opportunités immobilières dans une perspective stratégique. Celles-ci seront appréciées au regard de leur capacité à **faciliter la réunification des services, améliorer l'accessibilité et la représentativité des entités judiciaires et offrir une marge de flexibilité pour répondre à l'évolution future des besoins.**

La réorganisation des entités dans les arrondissements devra ainsi **se construire progressivement, en fonction des opportunités immobilières qui émergeront lors de la mise en place du Tribunal pénal unifié et dans les arrondissements concernés.**

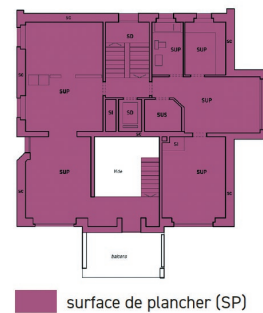


Fig. 3 : Surface de plancher (SP) - correspond à la somme de l'ensemble des surfaces, y compris les surfaces de constructions

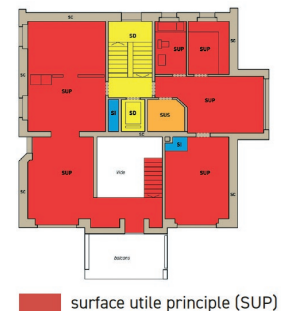


Fig. 4 : Surface utile principale (SUP) - correspond à la partie de la surface utile qui est affectée aux fonctions répondant à la destination, au sens strict, du bâtiment.

Cela dit, des premières analyses **montrent que la création du Tribunal pénal unifié libérera principalement des espaces au Tribunal de la Sarine ainsi qu'au Tribunal des mineurs. Dans les autres autorités, peu de postes sont concernés et cela permettra surtout de décharger des locaux qui sont actuellement suroccupés.**

5. Principes directeurs

La présente étude a permis d'identifier trois grands principes directeurs, qui pourront servir de base pour la restructuration du parc immobilier. Ces principes visent à **optimiser l'utilisation des surfaces libérées, favoriser le regroupement des entités judiciaires afin d'améliorer leur fonctionnement et leur accessibilité, et anticiper les besoins futurs en matière d'espace**. Leur mise en œuvre contribuera à renforcer l'efficacité du système judiciaire tout en maximisant les ressources disponibles.

PRINCIPE 1 : LIBÉRATION DE SURFACES

Avec le départ des tribunaux pénaux de chaque district, une libération significative de surfaces est à prévoir, soulevant deux enjeux majeurs :

- > **la typologie des surfaces libérées** : il s'agit d'identifier précisément les espaces concernés (salles d'audience, salles d'attente, bureaux, locaux d'archives, etc.) ;
- > **la réaffectation de ces surfaces libérées** : il s'agit d'évaluer leur potentiel de réutilisation ou de réaffectation (usages maintenus ou usages auxquels elles pourraient être destinés).

PRINCIPE 2 : REGROUPEMENT DES LOCAUX

La libération de surfaces offre l'opportunité de regrouper les entités judiciaires au sein d'un bâtiment unique et emblématique, plutôt que de maintenir une dispersion des entités sur plusieurs sites dans une même région. Ce regroupement permettrait notamment de :

- > **renforcer la cohérence institutionnelle** : une centralisation des entités judiciaires offrirait une meilleure lisibilité et visibilité du pouvoir judiciaire, renforçant ainsi son rôle symbolique et institutionnel ;
- > **améliorer l'accessibilité et l'accueil du public** : un site unique faciliterait l'orientation des justiciables et des professionnel-le-s du droit, en garantissant un parcours plus fluide et un meilleur accès aux services ;
- > **optimiser l'utilisation des surfaces et des ressources** : mutualiser les infrastructures (salles d'audience, espaces d'attente, locaux administratifs, archives) permettrait de réduire voire supprimer les redondances et de rationaliser les coûts de fonctionnement ;
- > **faciliter la collaboration et les synergies** : le regroupement des services favoriserait la coordination entre les différentes juridictions et améliorerait l'efficacité des processus internes.

PRINCIPE 3 : DIMENSIONNEMENT DES BESOINS FUTURS

A terme, il sera nécessaire d'évaluer les besoins exacts en m² futurs pour chacune des entités judiciaires en tenant compte des trois éléments suivants :

- > **évolutions légales et réglementaires** : les besoins en surfaces doivent tenir compte des évolutions législatives et réglementaires susceptibles d'influencer les exigences en matière d'infrastructures judiciaires. Il s'agit d'anticiper les changements futurs et d'assurer la flexibilité nécessaire pour une adaptation progressive ;
- > **potentiel de mutualisation des programmes** : une réflexion sur la mutualisation des programmes tels que les espaces communs (sanitaires, cafétérias, etc.), les zones d'archivages et de stockage, etc. sera nécessaire.
- > **rationnalisation des surfaces** : définir un ratio de m²/par EPT pertinent pour les postes administratifs qui permet une adaptation des locaux aux besoins réels en personnel.

6. Recommandations pour la suite

6.1 Identification de sites potentiels pour le Tribunal pénal unifié

6.1.1 Superficie minimale de la parcelle recherchée

Pour accueillir le Tribunal pénal unifié, la parcelle doit être dimensionnée en tenant compte non seulement de la surface de plancher (SP) estimée à **3'120 m²** (voir chapitre 4.2.1), mais aussi des aménagements extérieurs nécessaires, incluant les accès, les circulations, les zones de stationnement, les espaces de service ainsi que les espaces ouverts (zones de délasserment, espaces publics, etc.).

Pour un bâtiment administratif ou judiciaire, il est courant de prévoir un coefficient d'occupation du sol (COS) adapté et d'optimiser l'usage du terrain en construisant sur plusieurs niveaux (généralement 3 à 5 étages pour ce type d'infrastructure).

6.1.2 Estimation de la superficie minimale requise

En supposant un bâtiment de 3 niveaux hors-sol, la surface d'emprise au sol serait d'environ 1'000 à 1'200 m². À cela s'ajoutent :

- > les espaces extérieurs (accès piétons, zones de sécurité, espaces verts) : environ 500 à 800 m² ;
- > les circulations (zones de dépose, accès techniques) : 500 à 1'000 m² ;
- > le stationnement (selon les exigences cantonales, environ 1 place / 2-3 EPT, soit 15 à 25 places pour 50 EPT) : environ 500 à 750 m².

Ainsi, en considérant ces éléments, la superficie minimale de la parcelle recherchée devrait être comprise entre **3'000 et 4'000 m²**, selon la densité et les contraintes urbanistiques locales. Cette estimation pourra être affinée en fonction des exigences en matière de stationnement, de sécurité et d'accessibilité, ainsi que des éventuelles surfaces mutualisées avec d'autres infrastructures judiciaires.

L'implantation devra également tenir compte de la visibilité du site, de son accessibilité et de son intégration dans le tissu urbain, ce qui pourrait influencer la superficie finale de la parcelle et l'organisation des espaces.

Les sites potentiels devront être situés dans le périmètre élargi de l'agglomération fribourgeoise, offrant ainsi une proximité avec les infrastructures judiciaires existantes et les principaux axes de transport.

6.1.3 Qualité de la parcelle recherchée

Le site doit répondre à plusieurs critères essentiels pour **assurer la sécurité, l'accessibilité et la fonctionnalité du tribunal pénal**. A ce titre, il doit par exemple permettre une **séparation stricte entre le public, les magistrat-e-s et les détenu-e-s, avec des entrées différenciées et des circuits distincts** afin d'éviter tout croisement.

Par ailleurs, **le site doit être bien desservi par les transports en commun et accessible via des modes de mobilité active**, garantissant ainsi une facilité d'accès pour les justiciables, les avocat-e-s, les professionnel-le-s du droit et les parties impliquées. Dans la mesure du possible, il doit se situer à proximité d'autres entités associées (police, etc.) et de services complémentaires tels que des établissements de soins, des lieux de restauration ou des hôtels pour les familles et les parties impliquées.

Enfin, la **conception du site doit prévoir des espaces tampons pour limiter les nuisances auprès du voisinage et assurer un environnement propice au bon déroulement des audiences et des activités judiciaires**.

6.1.4 Deux sites potentiels

Après avoir analysé les disponibilités foncières et les contraintes urbanistiques, deux sites potentiels ont été retenus : **le site d'Englisberg à Granges-Paccot et celui de La Poya à Fribourg**. Ces deux sites, respectivement propriété de Merbag Immobilien AG et de l'Etat, sont situés dans des zones bien desservies par le réseau de transport public et accessibles par des voies routières principales, offrant ainsi une bonne connectivité et un potentiel d'aménagement favorable pour l'implantation du Tribunal pénal unifié.

Ces emplacements ont été retenus à titre d'exemple, afin d'illustrer le type de lieux susceptibles de répondre aux objectifs du projet. Bien qu'ils présentent un intérêt certain, une évaluation approfondie sera nécessaire pour en confirmer la pertinence au regard des besoins spécifiques. À ce stade, l'intention est avant tout de guider la réflexion et d'élargir le champ des possibles, sans prétendre à une sélection exhaustive ou définitive.

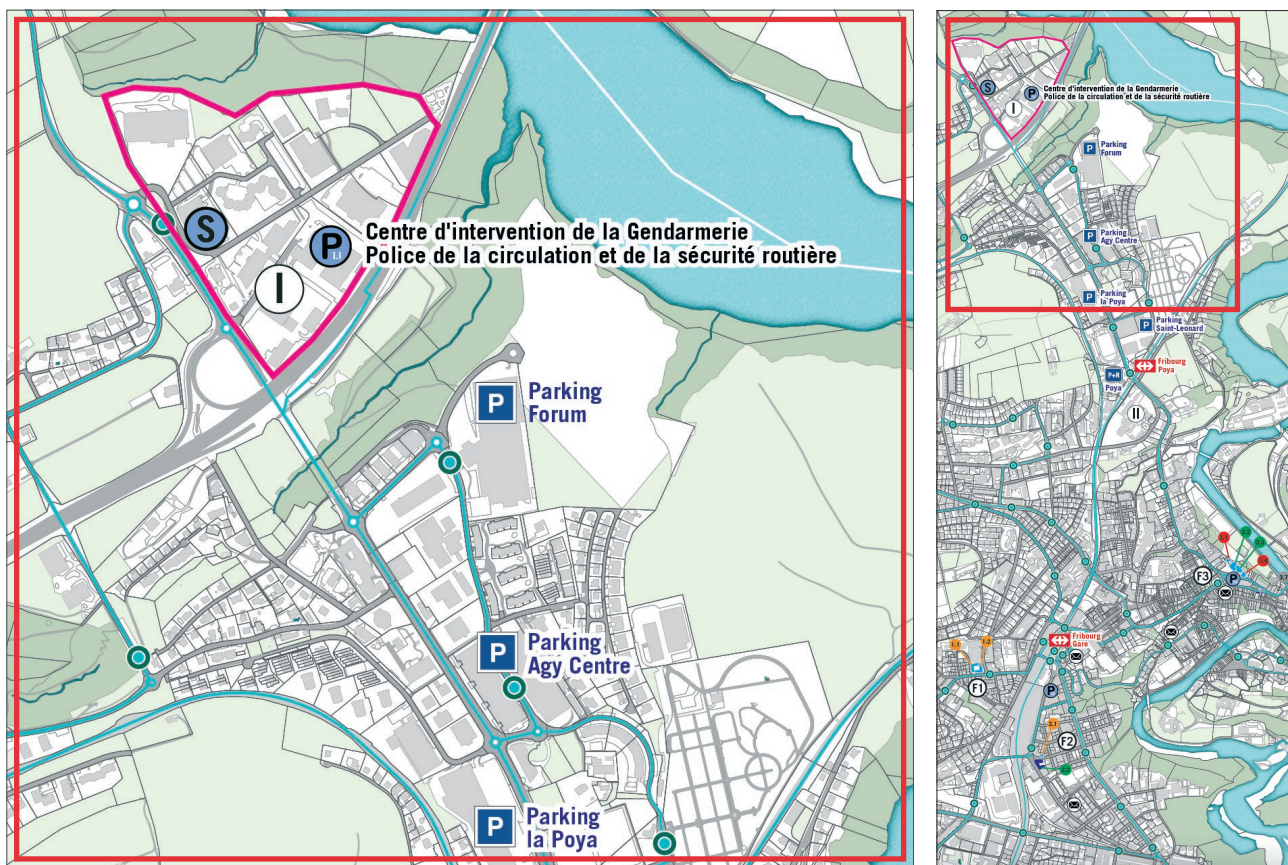
Par ailleurs, une fois le site définitif identifié, la construction du nouveau Tribunal pénal nécessitera un délai d'au moins 5 à 10 ans. Toutefois, l'urgence de mettre en œuvre la réforme du pouvoir judiciaire impose d'agir sans attendre l'achèvement de cette infrastructure. Dans cette perspective, **il sera essentiel d'envisager une solution transitoire pour cette entité**, par exemple son installation provisoire dans les locaux actuels du Tribunal d'arrondissement de la Sarine ou sur le site des Arsenaux (ou sur le site d'Englisberg et de la Poya si d'autres sites plus pertinents devaient être identifiés).

Site d'Englisberg à Granges-Paccot

Le site d'Englisberg, situé à Granges-Paccot, fait partie d'une zone d'activités en plein développement, destinée principalement à des activités économiques, artisanales et industrielles. Granges-Paccot, en périphérie immédiate de Fribourg. Il s'est affirmé ces dernières années comme un pôle stratégique pour l'expansion de services et d'infrastructures en raison de sa proximité avec les axes routiers majeurs (A12) et des zones commerciales et administratives qui s'y développent.

Historiquement, cette zone a été aménagée pour accueillir des entreprises et des services tertiaires, ce qui explique la présence d'un tissu économique dense plutôt qu'une vocation institutionnelle.

Fig. 5 : Plan - Site d'Englisberg à Granges-Paccot.



Avantages

- > superficie disponible d'environ 13'000 m² (voir Fig. 6), offrant un espace suffisant pour le projet ;
- > possibilité d'extension, grâce à son intégration dans une zone d'activités ;
- > bonne accessibilité routière, facilitant l'accès des usagers et du personnel judiciaire ;
- > synergies possibles avec la Police judiciaire qui, à terme, viendra dans ce secteur.

Contraintes

- > propriété privée, compliquant les démarches administratives ;
- > représentativité institutionnelle limitée, car elle est située dans une zone d'activités ;
- > contraintes liées au bruit et à l'indice d'occupation du sol (IOS 0.65), pouvant restreindre le développement du projet ;
- > hauteur de construction limitée à 15 m, ce qui peut impacter l'optimisation des espaces.

Rapport entre la surface du programme et celle du site

Seules les parcelles libres ont été considérées (Fig 6). Il s'agit des parcelles 426 (4'508 m²), 114 (4'046 m²) et 115 (4'017 m²), soit environ 13'000 m².

Fig. 6 : Site d'Englisberg - parcelles constructibles (en rose)

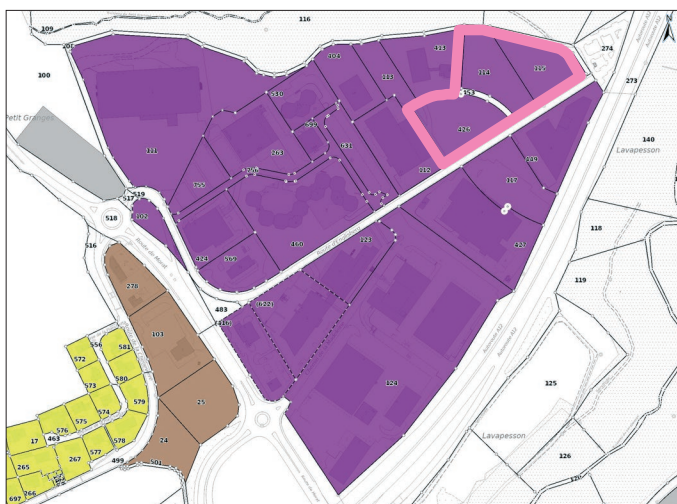
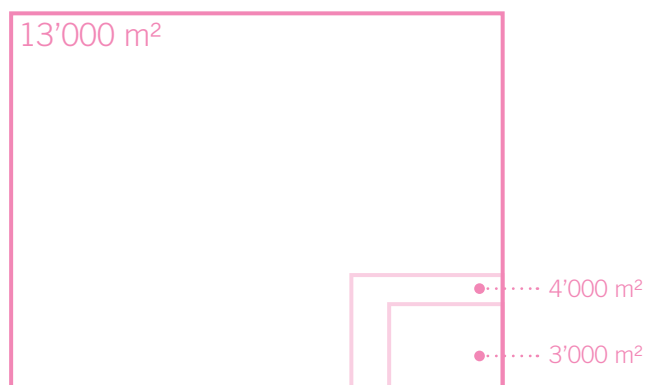


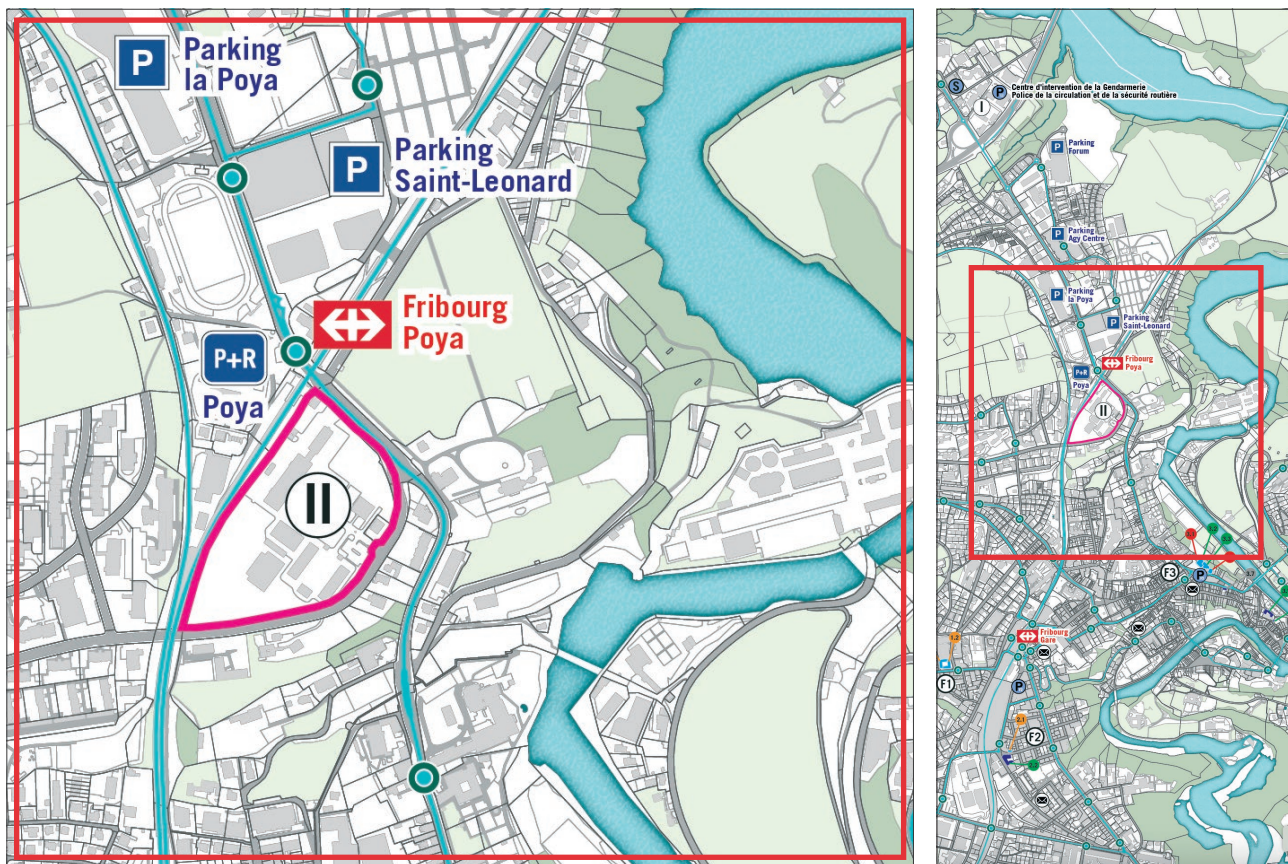
Fig. 7 : Ratio de l'emprise du Tribunal pénal unifié sur la superficie du secteur disponible



Site de La Poya à Fribourg

Le site de La Poya, situé au nord de Fribourg, est historiquement lié à l'implantation militaire, avec la présence de la caserne de La Poya, dont une partie des terrains appartient à l'État. Cette zone est aujourd'hui en pleine mutation, avec des projets d'aménagement en cours visant à transformer ce secteur en un espace mieux intégré à l'agglomération fribourgeoise.

Fig. 8 : Plan - Site de la Poya à Fribourg



Avantages

- > superficie d'environ 49'000 m² (voir Fig 9) ;
- > affectation en zone d'intérêt général, compatible avec des infrastructures publiques ;
- > propriété de l'État, simplifiant les démarches administratives et facilitant l'implantation du projet ;
- > bonne accessibilité en transports publics et en mobilité douce ;
- > représentativité institutionnelle élevée, permettant d'affirmer la présence du pouvoir judiciaire dans l'agglomération.

Contraintes

> projet d'aménagement encore en cours d'élaboration, nécessitant des études complémentaires.

Rapport entre la surface du programme et celle du site

L'ensemble du secteur est considéré, soit environ 49'000 m².

Fig. 9 : Site de la Poya - parcelles constructibles (en rose)

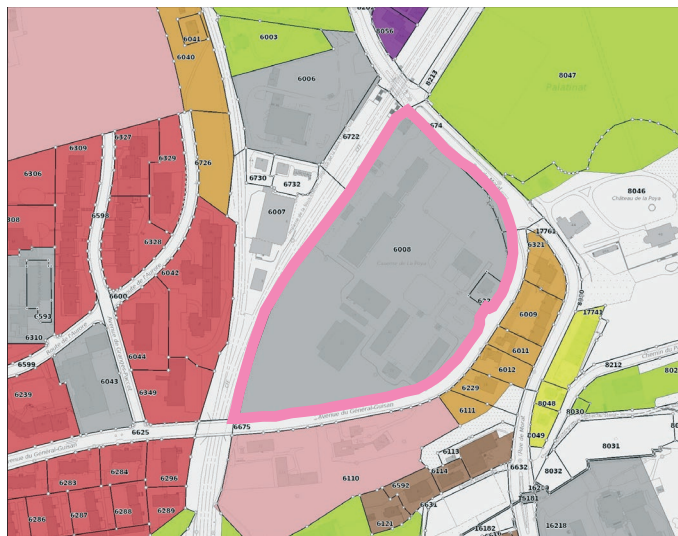
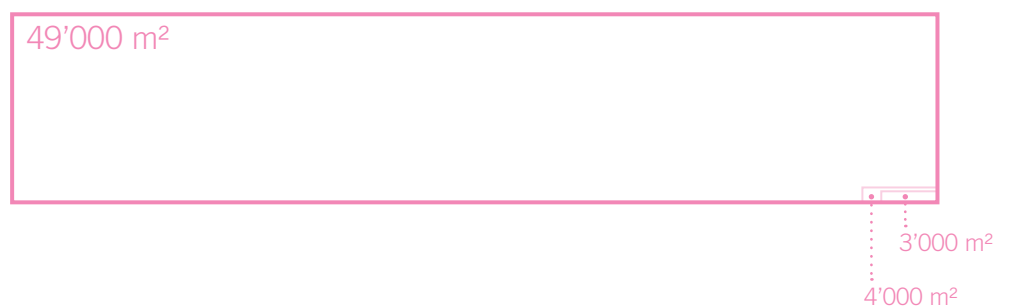


Fig. 10 : Ratio de l'emprise du Tribunal pénal unifié sur la superficie du secteur disponible



6.2 Identification d'une stratégie dans les arrondissements

Compte tenu des surfaces libérées par le départ des tribunaux pénaux dans les arrondissements, **une analyse approfondie des sites existants devra être menée dans un second temps**. Cette étude visera à proposer une réorganisation structurelle cohérente, prenant en compte non seulement la redistribution des espaces vacants, mais également la possibilité de regrouper certaines entités (en particulier les tribunaux civils et les justices de paix) afin d'optimiser leur fonctionnement et leur accessibilité.





En particulier, **une attention spécifique devra être accordée aux sites de la Broye et du Lac**. Il s'agira d'identifier des solutions pertinentes et durables permettant d'améliorer les conditions d'accueil et de travail, tout en veillant à une utilisation rationnelle des ressources foncières disponibles. Cette réflexion s'inscrit dans une volonté plus large de modernisation et d'optimisation du maillage judiciaire et administratif sur l'ensemble du territoire.

6.3 Étude financière

Le présent chapitre propose une **évaluation financière fondée sur le prix au m³ du nouveau Tribunal pénal unifié**. Cette estimation exclut les Justices de paix et tribunaux civils, dont la réorganisation se fera progressivement dans la perspective d'une rationalisation des coûts grâce notamment à la mutualisation de certains services (conciergerie, secrétariat, réduction de la part locative, etc.).

Une étude financière détaillée devra toutefois être réalisée afin d'estimer de manière précise les coûts liés à la réorganisation des infrastructures judiciaires, en tenant compte des dépenses nécessaires à la rénovation, à la construction de nouveaux bâtiments et à l'aménagement des espaces. Cette étude devra également explorer différentes options de financement, qu'il s'agisse de financements publics, privés ou de partenariats. Par ailleurs, il sera crucial d'anticiper les impacts budgétaires à long terme, en évaluant les coûts d'exploitation, d'entretien et de maintenance des nouveaux locaux, ainsi que les économies potentielles générées par la rationalisation des espaces et la mutualisation des services. L'ensemble de ces éléments sera déterminant pour garantir que la réorganisation du pouvoir judiciaire respecte les contraintes budgétaires du canton.

6.3.1 Estimation des coûts

Volume	m ³		<p>Surface : 1'715 m² SUP → 3'120 m² SP</p> <p>Hauteur sous plafond : 4,5 m</p> <p>Volume : 3'120 x 4,5 = 14'040 m³ SP</p>
Prix	CHF / m ³		<p>Hypothèse 1 : 1000 CHF / m³</p> <p>Hypothèse 2 : 1500 CHF / m³</p>
Amex	m ²	 	<p>Stationnement :</p> <ul style="list-style-type: none"> > 1 place pour 4 EPT, soit env. 12 places pour 50 EPT > 8 places spécialisées (véhicules spécifiques types feux bleus) <p>Soit 20 places de stationnement à 50'000 CHF / place</p> <p>Aménagements extérieurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> > env. 50 % de la SUP, soit environ 850 m² > env. 800 CHF / m²
PRIX TOTAL	CHF		<p>Hypothèse 1 : 1000 CHF / m³</p> <p>14'040 [m³] x 1000 [CHF / m³] + 50'000 [CHF / place] x 20 [places] + 850 [m²] x 800 [CHF / m²]</p> <p>15'720'000 CHF</p> <p>Hypothèse 2 : 1500 CHF / m³</p> <p>14'040 [m³] x 1500 [CHF / m³] + 50'000 [CHF / place] x 20 [places] + 850 [m²] x 800 [CHF / m²]</p> <p>22'740'000 CHF</p>
Marge erreur	%		<p>Env. 25% de marge d'erreur</p> <p>Hypothèse 1 : 19'650'000 CHF</p> <p>Hypothèse 2 : 28'425'000 CHF</p>

7. Conclusion

La réforme du pouvoir judiciaire fribourgeois vise à **moderniser et optimiser l'organisation des infrastructures judiciaires**. Au-delà du besoin en surfaces supplémentaires, elle cherche à **mutualiser les espaces, à garantir une plus grande flexibilité face aux évolutions du cadre légal, à rationaliser les coûts et à renforcer la représentativité des entités judiciaires** à travers la création de bâtiments fonctionnels et symboliquement forts.

Cette étude met en évidence la nécessité d'une telle réforme, justifiée par l'inadéquation des locaux actuels en termes de localisation, d'état et de dispersion des entités. **L'analyse multicritères a révélé un besoin urgent d'amélioration**, soulignant l'incapacité de certaines infrastructures à répondre pleinement aux exigences fonctionnelles, organisationnelles et symboliques du système judiciaire.

L'identification de priorité d'interventions **permet une mise en œuvre progressive, adaptée aux réalités budgétaires et opérationnelles**. La première étape consiste à construire le Tribunal pénal, pierre angulaire de la réorganisation judiciaire, garantissant ainsi une première avancée concrète et structurante. Par la suite, l'optimisation des autres infrastructures judiciaires pourra se faire au gré des opportunités, en tenant compte des besoins émergents et des ressources disponibles.

L'évaluation des sites de La Poya et d'Englisberg propose des scénarios intéressants pour l'implantation du Tribunal pénal unifié. Cependant, d'autres emplacements pourraient être envisagés en fonction des opportunités foncières, des contraintes urbanistiques et des exigences spécifiques du projet. Dans cette perspective, **il conviendra également de définir une solution transitoire pour accueillir le Tribunal pénal unifié**, en attendant l'identification, la planification et la mise à disposition d'un site pérenne répondant à l'ensemble des besoins fonctionnels et opérationnels.

Annexe

1. Évaluation des EPT

Tribunal pénal: Le total actuel de 46,7 EPT a été ajusté à 50 EPT, intégrant la croissance attendue des ressources humaines.

Tribunal civil: Le total actuel de 113 EPT a été ajusté à 120 EPT, intégrant la croissance attendue des ressources humaines.

Tab. 3 : Répartition actuelle des équivalents plein temps (EPT) par district.

1. District de la Sarine	
Chef-lieu: Fribourg	
Instances judiciaires	Total EPT
Tribunal des mineurs	15.5
Tribunal pénal	19
Justice de Paix	23
Tribunal civil	21.2

2. District de la Broye	
Chef-lieu: Estavayer-le-Lac	
Instances judiciaires	Total EPT
Tribunal pénal	2.5
Justice de Paix	6.4
Tribunal civil	6

3. District de la Glâne	
Chef-lieu: Romont	
Instances judiciaires	Total EPT
Tribunal pénal	1
Justice de Paix	4.4
Tribunal civil	2.5

4. District de la Gruyère

Chef-lieu: Bulle

Instances judiciaires	Total EPT
Tribunal pénal	5
Justice de Paix	10
Tribunal civil	10

5. District du Lac

Chef-lieu: Morat

Instances judiciaires	Total EPT
Tribunal pénal	2.2
Justice de Paix	5
Tribunal civil	5

6. District de la Singine

Chef-lieu: Tavel

Instances judiciaires	Total EPT
Tribunal pénal	1
Justice de Paix	5.5
Tribunal civil	6.5

7. District de la Veveyse

Chef-lieu: Châtel-Saint-Denis

Instances judiciaires	Total EPT
Tribunal pénal	0.5
Justice de Paix	3
Tribunal civil	3.6