



Message 2023-DSJS-224

28 octobre 2025

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 message accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la justice.

Table des matières

1 Origine et nécessité du projet	3
2 Organisation des travaux	4
2.1 Elaboration de l'avant-projet de loi	4
2.2 Consultation	4
2.3 Finalisation du projet de loi	4
3 Les principaux éléments de la réforme	5
3.1 Les objectifs de la réforme	5
3.1.1 Mieux utiliser les ressources à disposition	5
3.1.2 Limiter les procédures au fond et leur enlisement	5
3.2 La réorganisation des tribunaux	6
3.2.1 Situation actuelle	6
3.2.2 Situation projetée	6
3.3 La création d'un organe de coordination	9
3.4 Autres modifications	10
3.4.1 Exécution des expulsions des locataires en matière de baux	10
3.4.2 Assesseurs	10
3.4.3 Augmentation de la valeur litigieuse : Cour du travail et Cour du bail (art. 54 et 56 LJ)	11
3.4.4 Création d'une cour de commerce (art. 57a et b LJ)	11
3.4.5 Préfectures : soumises à la surveillance du Conseil de la magistrature pour certaines activités (art. 4, 91, 101, 105, 113 et 114 LJ)	11
3.4.6 Assistance judiciaire (art. 123 LJ)	11
3.4.7 Tarif des frais judiciaires (art. 124 LJ et annexe)	11
4 Résultats de la consultation	11
5 Commentaires d'articles	13
5.1 Modifications de la loi sur la justice	13
5.2 Modification de la loi sur le contrôle des habitants	38
5.3 Modification de la loi sur le Grand Conseil	38
5.4 Modification de la loi sur les communes	38
5.5 Modification du Code de procédure et de juridiction administrative	38
5.6 Modifications de la loi d'application du code civil suisse	38
5.7 Modification de la loi sur l'état civil	39
5.8 Modifications de la loi concernant la protection de l'enfant et de l'adulte	39

5.9	Modification de la loi sur le registre foncier	39
5.10	Modification de la loi d'application relative au bail à loyer et au bail à ferme non agricole	39
5.11	Modification de la loi sur le notariat	39
5.12	Modification de la loi d'application de la législation fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite	39
5.13	Modification de la loi sur la formation professionnelle	40
5.14	Modification de la loi sur l'emploi et le marché du travail	40
6	Conséquences du projet	40
6.1	Evolution des coûts du pouvoir judiciaire	40
6.2	Evaluations des incidences de la réorganisation sur le personnel, les infrastructures et l'informatique	41
6.2.1	Personnel	41
6.2.2	Stratégie immobilière	43
6.2.3	Adaptation au niveau informatique	43
6.3	Evaluation des incidences financières des autres modifications proposées	44
6.3.1	Assesseur-e-s	44
6.3.2	Récupération de l'assistance judiciaire	44
6.3.3	Frais de justice	45
6.3.4	Conséquences liées à la mise en place de nouvelles autorités de conciliation et de l'extension de la médiation gratuite pour les affaires pécuniaires	45
6.3.5	Résumé des incidences financières	46
6.4	Incidences sur la répartition des tâches Etats-communes, conformité au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet	47
6.4.1	Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes	47
6.4.2	Conformité au droit supérieur	47

1 Origine et nécessité du 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 et avocates 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'efficience 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

2.1 Elaboration de l'avant-projet de loi

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 DSJS.

Les membres de ce groupe de travail ont pu apporter leur vision et questionner 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 DSJS, chargée de présenter un avant-projet de loi au Conseil d'Etat.

2.2 Consultation

Le projet de révision partielle de la loi sur la justice a fait l'objet d'une consultation ordinaire externe auprès des autorités judiciaires, des partis politiques, des préfectures, des communes, des services de l'administration cantonale ainsi que d'associations professionnelles concernées. La phase de consultation s'est déroulée du 8 octobre 2024 au 24 janvier 2025. 62 entités se sont déterminées sur l'avant-projet de loi. Les résultats de la consultation sont présentés ci-après (cf. 4).

2.3 Finalisation du projet de loi

A l'issue de la procédure de consultation, une synthèse des prises de position reçues a été établie et analysée. Sur cette base, les travaux de finalisation du projet ont été menés par un groupe restreint réunissant des représentant-e-s de la DSJS et la Cheffe du Service de la justice.

Les travaux ont donné lieu à des séances de coordination avec le Service de législation (SLeg), le Service des bâtiments (Sbat) et le Service du personnel et de l'organisation (SPO), en fonction des thématiques abordées. Ces échanges ont permis de procéder aux adaptations nécessaires et de préparer la version définitive du projet soumise au Conseil d'Etat.

3 Les principaux éléments de la réforme

3.1 Les objectifs de la réforme

3.1.1 Mieux utiliser les ressources à disposition

Le projet de loi proposé présente une réorganisation majeure du Pouvoir judiciaire, visant essentiellement à améliorer sa gouvernance et sa gestion administrative. Actuellement, si l'on excepte la CELLIT et les commissions rattachées au Pouvoir judiciaire, 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 magistrat-e-s et greffiers et greffières, 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 ce 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.

3.1.2 Limiter les procédures au fond et leur enlisement

Cette réforme vise aussi à renforcer l'efficacité de la justice en favorisant, chaque fois que cela est pertinent, des solutions amiables en amont des procédures au fond.

L'un des axes principaux de la réforme consiste ainsi à introduire de nouvelles autorités de conciliation.

Premièrement, il est prévu de mettre en place une commission de conciliation en matière de travail sur le même modèle que la commission de conciliation en matière de bail. En effet, l'idée est que le juge conciliateur ou la juge conciliatrice puisse s'appuyer sur des assesseur-e-s, l'un-e représentant les travailleurs et travailleuses et l'autre les employeurs et employeuses, pour trouver des solutions amiables.

Par ailleurs, pour les conciliations dans les procédures civiles générales, il est prévu de s'appuyer sur un juge conciliateur ou une juge conciliatrice choisi-e spécifiquement pour exercer cette fonction et qui ne pourra pas traiter l'affaire au fond en cas d'échec. Cette séparation des rôles favorise une certaine liberté dans les échanges, en garantissant davantage un jugement impartial et objectif en cas d'échec de la conciliation.

S'agissant des frais de justice, la réforme aura pour effet principal de réduire les émoluments en cas de conciliation réussie, ce qui encouragera les parties à trouver une solution et à limiter le travail du tribunal.

Par ailleurs, la médiation pourra aussi être ordonnée même s'il s'agit de régler des questions pécuniaires.

En tous les cas, l'expérience montre que la conciliation et la médiation, lorsqu'elles sont initiées précocelement, permettent souvent de parvenir à des solutions durables, tout en évitant des procédures longues, coûteuses et souvent conflictuelles.

Il s'agit donc d'investir davantage de ressources au début du processus judiciaire afin de soulager les tribunaux d'une partie de leur charge actuelle. Cette approche devrait permettre, à terme, de réaliser des gains d'efficience notables, bien que difficiles à quantifier précisément en raison de la diversité des situations traitées.

Dans le même ordre d'idées, l'Etat a lancé un projet pilote dans les arrondissements de la Glâne, de la Veveyse et de la Gruyère, pour mettre en œuvre un concept de consensus parental dans le canton. Ce projet est décrit sous le commentaire de l'article 127 de la présente réforme.

3.2 La réorganisation des tribunaux

3.2.1 Situation actuelle

Une organisation avec des entités gérées de manière disparate

Actuellement, 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. Si l'on tient également compte de la CELLIT et le secrétariat des Commissions de conciliation en matière de bail, ces entités 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'arrondissement 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 au moins 18 interlocuteurs et interlocutrices 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 CELLIT, 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.

Par ailleurs, le fait que le Pouvoir judiciaire soit divisé en 18 unités administratives différentes induit des démarches administratives superflues quand un collaborateur ou une collaboratrice est engagé-e pour une fonction similaire dans une autre justice de paix ou un autre tribunal d'arrondissement : mises au concours, démission formelle, changement d'ordinateur et d'adresse de messagerie électronique, établissement d'un nouveau contrat, etc.

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, informatique, etc.).

Avec de plus grandes entités, l'allocation de nouvelles ressources pourra être mieux répartie, comme c'est déjà le cas pour le Tribunal cantonal ou pour le Ministère public. En effet, pour faire face aux situations de surcharges, le Tribunal cantonal peut 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 civils et les justices de paix

Il est prévu que ces 5 entités organisationnelles soient chacune dotées d'un ou d'une secrétaire général-e du Pouvoir judiciaire, qui aura des tâches analogues à celui du Tribunal cantonal. Celui-ci ou celle-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. Les principaux défis de la réorganisation seront de mettre en place un nouveau Tribunal pénal unifié et un nouveau Tribunal civil, lequel restera toutefois sur plusieurs sites.

Tribunal pénal

La création du Tribunal pénal impliquera que l'on regroupe sous un même toit les magistrat-e-s et les greffiers ou greffières 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 ; enfin 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 50 EPT.

Tribunal civil

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 ou greffières et secrétaires du Tribunal civil pourront travailler pour plusieurs cours, comme c'est déjà le cas au Tribunal cantonal actuellement.

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

Durant la consultation, certains Tribunaux d'arrondissement ont soutenu l'idée de créer trois arrondissements pour le Tribunal civil au lieu d'en faire un seul. Ils ont mis en avant le déséquilibre du Tribunal civil en comparaison aux autres entités qui seront nettement plus petites. Cela est toutefois aussi le cas pour les

différents services et entités de l'Administration, sans que cela ne pose un problème de gouvernance. L'organisation du Tribunal devra être précisée dans un règlement. Il paraît primordial que la loi laisse suffisamment de marge de manœuvre à l'entité pour s'organiser de la manière la plus efficace possible. Il sera probablement plus efficient d'avoir une seule Cour de commerce pour l'ensemble du canton. Toutefois, la Cour de protection de l'adulte et de l'enfant devrait rester sur plusieurs sites pour couvrir les différentes régions et assurer sa mission de justice de proximité. Par ailleurs, le Tribunal civil aura davantage de cadres, à savoir des greffiers et greffières présidentiel-le-s, que les autres entités.

La création d'un seul Tribunal civil aura l'avantage de créer les conditions nécessaires pour avoir une vision d'ensemble de la justice civile, ce qui apportera aussi de la flexibilité bienvenue pour la répartition des dossiers et du personnel. La création d'un seul arrondissement paraît plus efficace pour absorber les fluctuations des affaires que l'intervention ponctuelle d'une cellule judiciaire itinérante qui est elle-même surchargée.

Pour renforcer l'efficacité de cette nouvelle grande structure, il est finalement renoncé de manière générale à prévoir l'élection des juges dans des cours déterminées. La limitation de la mobilité des magistrat-e-s entre les différentes cours entrave les ajustements nécessaires à une gestion souple des charges de travail, complique les réorganisations internes et risque d'engendrer des coûts supplémentaires. De plus, cette rigidité pourrait porter atteinte à l'indépendance des juges, en les rendant dépendants de décisions politiques pour évoluer dans leur fonction. Comme l'a relevé l'Association fribourgeoise des magistrats lors de la consultation, il est essentiel de préserver une mobilité interne agile des magistrat-e-s, qui est une condition indispensable à la réussite de la réforme.

Enfin, il est également prévu d'instaurer une seule commission cantonale de conciliation en matière de bail qui siégera 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 assesseur-e-s employeur et employé, ainsi qu'une commission de conciliation générale. Elles siégeront également dans les différentes régions. Ces entités seront administrativement rattachées au Tribunal civil.

Une structure organisationnelle adaptée à un monde digitalisé

La Confédération obligera les autorités judiciaires à transmettre les affaires judiciaires sous format électronique¹ de manière généralisée en 2032 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.

La digitalisation de la justice offre de nouvelles perspectives. Elle permettra 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. 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.

Dans un contexte de transformation numérique rapide, une organisation réduite à cinq entités facilitera la transition et les développements digitaux, dans la mesure où les processus et les cultures organisationnelles seront moins disparates. Le regroupement permet aussi de mutualiser les moyens humains. Les correspondant-e-s informatiques des entités pourront ainsi être davantage expérimentés et formés pour soutenir en premier recours le personnel de leur entité. La création de cinq entités regroupées dans un organe de coordination

¹ Loi fédérale sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (FF 2025 19)

facilitera aussi la prise de décision, l'adaptation rapide aux évolutions technologiques, et le développement d'une vision commune pour piloter efficacement les projets de transformation digitale.

Une réforme organisationnelle favorisant une stratégie immobilière par étape

Grâce aux opportunités offertes par la digitalisation, 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.

L'étude immobilière confiée au bureau Urbaplan par le Service des bâtiments en collaboration avec la DSJS a mis en évidence plusieurs constats majeurs :

- > Inadéquation des infrastructures actuelles : Les locaux existants présentent des lacunes importantes en termes de localisation, d'état et de dispersion, ne répondant plus aux exigences fonctionnelles, organisationnelles et de représentation du Pouvoir judiciaire.
- > Nécessité de mutualisation et de flexibilité : La réforme vise à regrouper les entités dans des bâtiments fonctionnels, modulables et représentatifs. L'idée est d'avoir un seul site judiciaire par région. Ce n'est en effet pas efficace d'avoir une Justice de paix et un Tribunal d'arrondissement dans des locaux séparés dans un même chef-lieu, puisque cela implique d'avoir deux bibliothèques, deux cafétérias, deux réceptions, etc.
- > Rationalisation des coûts : Une organisation plus compacte permet une gestion plus efficiente des ressources, tant en matière de surfaces que d'investissements. En effet, il est plus simple et efficace de gérer un seul site que plusieurs.
- > Mise en œuvre progressive et réaliste : L'identification de priorités d'intervention permet une planification par étapes, en cohérence avec les contraintes budgétaires et opérationnelles.

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.

Le projet prévoit ainsi 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).

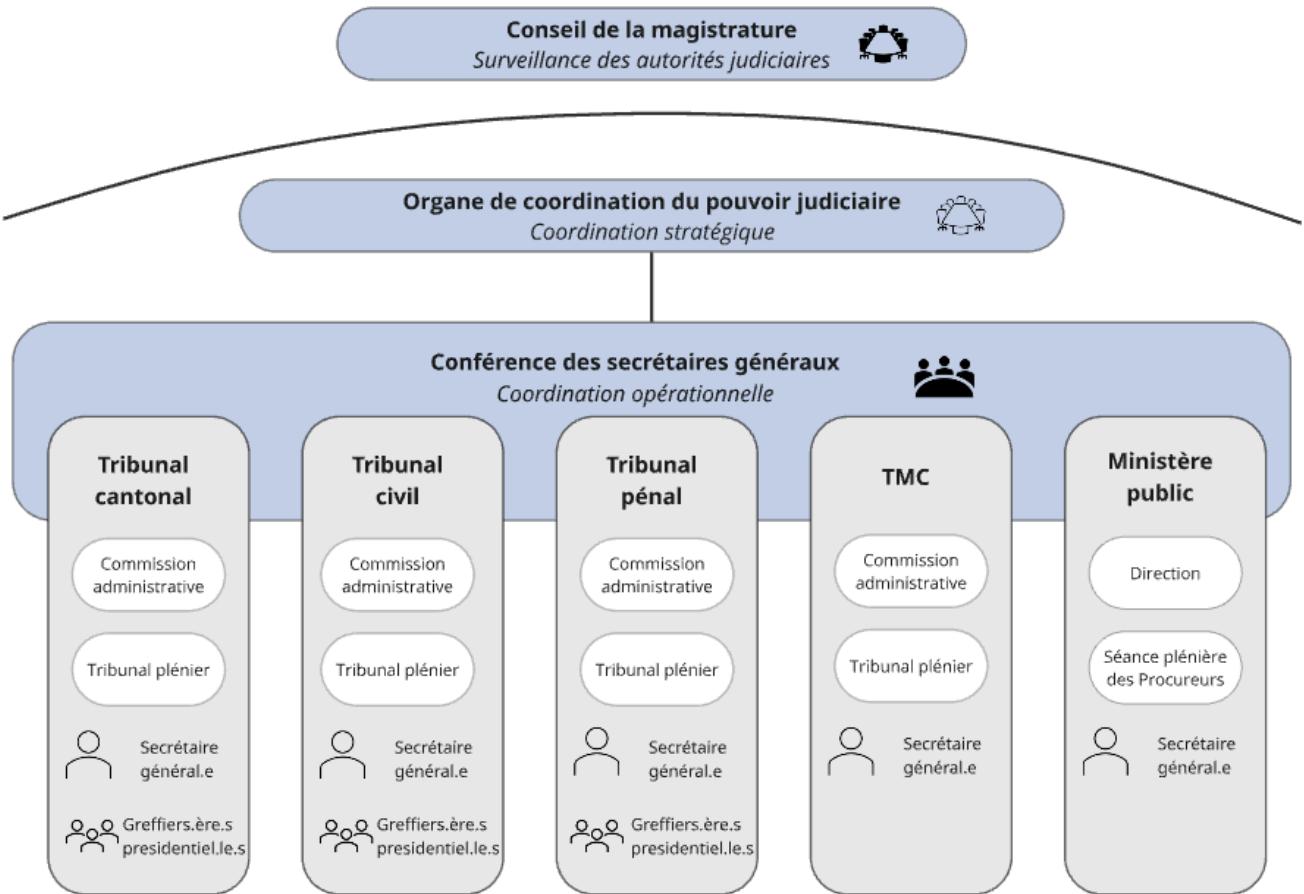
L'organe de coordination ne sera donc pas une partie du Conseil de la magistrature, mais sera en revanche soumis à sa surveillance.

Il sera composé de représentant-e-s 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.

Afin de faciliter la compréhension de la nouvelle structure judiciaire, une représentation graphique de l'organisation projetée des autorités judiciaires est intégrée ci-après :

Organisation des autorités judiciaires



3.4 Autres modifications

3.4.1 Exécution des expulsions des locataires en matière de baux

L'exécution des expulsions des locataires en matière de baux s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la motion 2022-GC-62 Kolly Nicolas/Morel Bertrand qui vise à clarifier la procédure d'exécution de l'expulsion. La Police cantonale assume actuellement la double fonction d'exécution et d'assistance dans le cadre de la mise en œuvre de l'expulsion. La désignation des préfectures comme autorités chargées de l'exécution permet une meilleure coordination avec les communes, les services sociaux et les autorités judiciaires, tout en assurant une prise en charge plus globale des expulsions réglée par voie d'ordonnance. Le projet, qui a fait l'objet d'une consultation séparée, a largement été soutenu par les communes, les préfectures et les associations professionnelles. Toutefois, plusieurs acteurs ont exprimé leur regret que la motion n'ait pas donné lieu à une révision de la loi d'application relative au bail à loyer et au bail à ferme non agricole (LABLF), notamment au vu du refus de la consignation des loyers par certaines banques. L'article 22 LABLF a ainsi été reformulé pour obliger clairement les banques du canton à accepter les consignations de loyer.

3.4.2 Assesseurs

Le projet prévoit notamment de limiter au niveau du tribunal civil le recours à des assesseur-e-s 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'assesseur-e-s en matière pénale, sauf

pour la Cour pénale économique qui conserve 4 assesseurs spécialisés. 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 atténuée fortement voire supprime cette plus-value et où l'on peut entrevoir un gain en termes d'accélération de la procédure.

3.4.3 Augmentation de la valeur litigieuse : Cour du travail et Cour du bail (art. 54 et 56 LJ)

La valeur litigieuse permettant au président ou à la présidente de statuer passerait de 8 000 francs à 30 000 francs. Cela permet d'accélérer le traitement des dossiers et d'optimiser l'utilisation des ressources judiciaires. Les autorités collégiales peuvent se concentrer sur les affaires plus lourdes. Par ailleurs, le seuil de 8 000 francs apparaît comme désuet dans le contexte économique actuel. L'augmentation du montant reflète mieux la réalité des salaires et des indemnités en droit du travail ainsi que la valeur réelle des litiges courants (résiliation, indemnités, certificats de travail, etc.).

Les procédures devenues sans objet qui peuvent être rayées du rôle seraient également de la compétence du président ou de la présidente.

3.4.4 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.

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

Les préfectures seront soumises à la surveillance du Conseil de la magistrature dans le cadre de leurs compétences en matière pénale, notamment pour les infractions routières mineures, et en tant qu'autorité de recours, en particulier contre les décisions communales.

3.4.6 Assistance judiciaire (art. 123 LJ)

Le 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.

3.4.7 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.

4 Résultats de la consultation

La procédure de consultation a permis de recueillir des avis importants émanant tant des autorités judiciaires que d'autres entités concernées du domaine. Les retours obtenus témoignent d'un intérêt marqué pour les enjeux soulevés par la réforme, ainsi que d'une volonté largement partagée d'améliorer le fonctionnement du système judiciaire cantonal.

Globalement, la révision proposée a été bien accueillie par les milieux consultés, qui saluent une réforme d'envergure en faveur de l'efficacité, de la cohérence et de la modernisation numérique du Pouvoir judiciaire.

Plusieurs observations de fond ont toutefois été formulées et ont permis d'affiner le projet. Voici les principaux éléments qui sont ressortis :

a) Soutien au principe de la réforme

La grande majorité des directions, autorités judiciaires, partis, communes et associations professionnelles consultés soutiennent les objectifs généraux de la réforme : rationalisation des structures, clarification des compétences, renforcement de la gouvernance, meilleure affectation des ressources.

b) Nécessité d'un équilibre territorial

Plusieurs prises de position insistent sur l'importance de préserver une présence judiciaire de proximité, notamment pour les justices de paix et certaines fonctions de conciliation. Le maintien de sites d'audience décentralisés est jugé essentiel pour garantir l'accessibilité.

c) Langue de la procédure

De nombreuses remarques ont porté sur les dispositions relatives à la langue (art. 116 ss nLJ). Certaines autorités et associations estiment que les nouvelles règles rompent avec le principe de territorialité linguistique, garantissant une procédure dans la langue officielle du district. Des ajustements ont été apportés et des explications renforcées dans le message.

d) Ressources humaines et financières

Plusieurs remarques (notamment de la part de l'AFin, de la DFIN, et du SPO) pointent un manque de clarté sur les gains d'efficience attendus et demandent une meilleure quantification des ressources nécessaires (notamment pour les secrétariats généraux, la réduction des assesseurs ou l'assistance judiciaire). Le message a été complété en ce sens.

e) Statut des juges professionnels et des juges conciliateurs

Des demandes de clarification ont porté sur la définition et l'identification des juges professionnels, notamment en lien avec l'article 10 LJ. Des compléments ont été apportés dans le message pour lever toute ambiguïté. Par ailleurs, des précisions ont également été demandées concernant le statut des juges conciliateurs.

f) Composition de certains organes

La Conférence des préfets a demandé une meilleure représentation au sein de l'organe de coordination, notamment pour les recours administratifs. Cette demande n'a pas été retenue dès lors que l'organe de coordination est une structure servant à améliorer la gouvernance du Pouvoir judiciaire au sens strict. Les préfectures ont une gouvernance propre. Les Directions de l'Etat, qui traitent des recours administratifs, ne sont également pas représentées dans cet organe de coordination. Cela n'empêche pas qu'il y ait des échanges entre la Conférence des préfets et l'organe de coordination.

g) Aspects immobiliers et organisationnels

Des réflexions sur la localisation des tribunaux, la réorganisation des greffes et les infrastructures ont été soulevées. Le message a été étoffé sur ces questions. Un rapport déterminant les grandes lignes de la stratégie immobilière du Pouvoir judiciaire a également été établi.

h) Propositions spécifiques intégrées

Certaines propositions concrètes ont été intégrées au projet, notamment :

- > article 6 nLJ : la règle de départ à la retraite a été revue pour correspondre à celle de la LPers (expiration des fonctions à la fin de l'année civile durant laquelle l'âge de la retraite est atteint) ;
- > article 8 nLJ : l'obligation d'élier les juges par cour déterminée est supprimée pour préserver leur mobilité ;

-
- > la clarification de la surveillance des préfets dans leurs fonctions judiciaires ;
 - > explication renforcée concernant la création de postes de secrétaires généraux et adjoints, et leur articulation avec les fonctions actuelles ;
 - > clarification sur les conséquences financières ;
 - > clarification des tâches et des compétences des différents organes, en particulier du ou de la secrétaire général-e, de l'organe de coordination et de la conférence des secrétaires généraux ;
 - > la possibilité de désigner des cadres comme officiers et officières de police judiciaire (modification de l'art. 65 al. 2) ;
 - > corrections formelles et de rédaction (ajustement des citations, féminisation, cohérence terminologique), en particulier à la suite des remarques du SLeg.

A la suite de la consultation, il est également apparu opportun de profiter de cette révision pour intégrer plusieurs adaptations législatives répondant à des besoins identifiés tant par les autorités que par les milieux concernés.

Ainsi, le présent projet de loi prévoit notamment :

- > la modification des articles 153 al. 1 de la loi sur l'organisation du Grand Conseil (LGC) et 13 al. 1 de la loi sur la justice (LJ), conformément à la motion déposée à cet effet (Motion 2023-GC-202) ;
- > l'intégration des dispositions relatives à l'exécution de l'expulsion des locataires, en réponse à la motion correspondante (Motion 2022-GC-62) ;
- > l'adaptation de l'article 144 LJ concernant l'indemnisation de l'avocat de la première heure, afin de garantir une meilleure prise en charge des frais liés à l'assistance juridique initiale.
- > enfin, des dispositions transitoires ont également été ajoutées.

Dans l'ensemble, le projet a été ajusté pour tenir compte des remarques pertinentes, sans remettre en cause ses fondements. La phase de mise en œuvre devra faire l'objet d'un accompagnement attentif, notamment en matière de communication, de formation et de gestion du changement.

5 Commentaires d'articles

5.1 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 commission de conciliation en matière de droit du travail et une autorité de conciliation générale.

Art. 3a Tribunaux de première instance

L'article 3a 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. 3), elle fait référence à ces autorités.

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 des tribunaux de première instance, lesquelles sont mentionnées aux articles des sections spécifiques (cf. articles 50 et 74a).

Art. 4 Définitions

L’alinéa 1 est modifié afin d’inclure expressément les juges disposant d’un pouvoir de conciliation légal, comme c’est le cas des membres de la nouvelle autorité de conciliation générale.

Pour les préfets et préfètes en particulier, il est ainsi clairement dit que s’ils agissent dans le cadre d’un recours administratif, ils tranchent en tant que tribunal indépendant et impartial. En outre, l’alinéa 3 est complété afin de réservé explicitement le statut particulier des membres de l’organe de conciliation et d’arbitrage au sens de l’article 68a LPers. À l’instar des préfets et préfètes, ces membres exercent certaines fonctions juridictionnelles ou quasi juridictionnelles, sans pour autant bénéficier d’un statut identique à celui des juges ordinaires, notamment en ce qui concerne leur mode de désignation et la durée de leur mandat.

En lien avec cette définition large, une remarque a été formulée concernant le manque de clarté de la distinction entre juges professionnels et non professionnels dans le projet de loi.

A cet égard, il convient de préciser que la loi contient des règles générales aux articles 4 al. 2 et 10 LJ, qui précisent la notion de juge professionnel-le. Conformément à la logique de la législation actuelle, est considéré comme juge professionnel-le toute personne exerçant une fonction judiciaire dans le cadre d’un rapport de service avec l’Etat, indépendamment du taux d’occupation (temps plein ou temps partiel). Par exemple, un ou une juge engagé-e à 20 % dans un tel rapport sera considéré-e comme professionnel-le. En revanche, les personnes sollicitées ponctuellement, comme les assesseur-e-s, ne disposent pas de cette qualité.

Dans le projet, les juges ordinaires sont donc des juges professionnels, tout comme les juges suppléants, qui sont choisis parmi eux (cf. art. 22 al. 2 LJ). En revanche, les juges assesseurs, les juges suppléants du Tribunal cantonal, ainsi que les Président-e-s des commissions de conciliation en matière de bail et du travail ne sont pas des juges professionnels.

La qualité de juge professionnel-le n’est pas systématiquement répétée dans chaque disposition, mais elle est précisée lorsque cela est pertinent, par exemple pour déterminer la présidence d’une juridiction. Dans les autres cas, cette qualité découle soit des articles 4 al. 2 et 10 LJ, soit de la nature même de la fonction évoquée (président-e, juge cantonal-e, juge unique etc.).

Art. 6 Durée du mandat et limite d’âge

La modification vise à assurer une meilleure coordination avec le système de retraite en vigueur, sans figer la règle à un âge déterminé. En remplaçant la limite fixe de 65 ans par une référence à « l’âge légal de la retraite », la disposition gagne en souplesse et reste adaptée en cas de modification future de cet âge. Il s’agit de l’âge ordinaire de la retraite tel qu’il est défini dans la législation applicable au moment où le ou la juge atteint cet âge, sans égard aux possibilités de retraite anticipée ou différée.

La disposition maintient la limite d’âge à 70 ans pour les juges non professionnel-le-s.

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 spécialisés de la Cour de commerce, de la Cour de protection de l’enfant et de l’adulte et de la Cour pénale économique. 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 élus et à quelles conditions ils peuvent exercer une autre fonction judiciaire (cantonale).

L'alinéa 1 prévoit que les juges sont élus comme membres d'une autorité judiciaire déterminée (d'un tribunal de première instance (Tribunal civil ou Tribunal pénal), du Tribunal cantonal, du Ministère public, etc.) sans les rattacher formellement à une cour spécifique, y compris l'autorité de conciliation générale, lors de leur élection. Cette approche renforce la souplesse organisationnelle souhaitée et permet une gestion plus agile des ressources, en facilitant les réaffectations internes selon les besoins. Elle évite de rigidifier la structure des tribunaux, ce qui nuirait à l'objectif central de la réforme : accroître l'efficacité et contenir les besoins en personnel. Il appartiendra ainsi à l'autorité de gestion de procéder à l'affectation des juges aux différentes cours et à l'autorité de conciliation générale et de les réaffecter selon les besoins du service ou les souhaits motivés des magistrat-e-s. Inspirée du modèle du Tribunal cantonal, cette solution permet aussi de préserver l'indépendance des magistrat-e-s en réduisant l'intervention du politique dans les mouvements internes.

Elle constitue ainsi un levier essentiel pour garantir une justice adaptable, efficiente et attractive.

L'alinéa 2 prévoit que les membres de l'autorité de conciliation sont choisis parmi les membres du tribunal civil. Une telle double fonction répond à un besoin pratique. En effet, les résultats de la consultation ont démontré que même à l'heure actuelle, un juge qui tente la conciliation consacre beaucoup d'énergie afin de trouver un accord, afin que le dossier puisse être liquidé de cette manière plutôt que par une longue procédure au fond. Plusieurs juges de première instance ont également relevé qu'ils appréciaient ce rôle de conciliateur, en sus des fonctions d'instruction et de jugement.

Afin de garantir la séparation des fonctions de conciliation et de jugement au fond, la disposition prévoit toutefois qu'une personne ayant participé à une affaire comme membre d'une autorité de conciliation ne peut plus siéger dans le tribunal qui traitera le fond de la même cause. Cette règle vise à préserver la neutralité du juge au fond et à favoriser un climat de confiance durant la conciliation, conformément à l'esprit de l'article 205 al. 1 CPC.

L'alinéa 3 permet aux tribunaux de première instance de faire appel aux assesseur-e-s spécialisés 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 spécialisés de la Cour de la protection de l'enfant et de l'adulte, de la Cour de commerce ou de la Cour pénale économique. Le ou la membre spécialisé-e 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. 2 Cst.).

L'alinéa 4 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 du Tribunal civil 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. Dans les faits, cette situation devrait être exceptionnelle, compte tenu de la nouvelle organisation. En effet, le Tribunal pénal sera réuni sous un même toit et disposera d'un personnel de greffe distinct. Une élection d'un ou d'une juge dans deux tribunaux impliquera pour lui ou pour elle deux lieux de travail et des équipes de greffes différentes.

L'ancien article 17 al. 4, qui permettait aux juges professionnels d'exercer leur activité dans plusieurs arrondissements judiciaires, devient sans objet avec la création d'un arrondissement judiciaire unique.

Le nouvel alinéa 5 de l'article 8a, qui reprend et adapte cette disposition, permet désormais au Conseil de la magistrature d'autoriser, pour une durée limitée ou dans des cas particuliers, un ou une juge professionnel-le de première instance à exercer ses fonctions dans un autre tribunal de première instance. Cette possibilité vise à répondre à des besoins ponctuels ou à des situations exceptionnelles, par exemple en cas de surcharge temporaire de travail (p. ex. forte hausse des contestations de loyers liée à la conjoncture) ou de manque de personnel.

Il s'agit d'un instrument de gestion flexible des ressources, permettant d'assurer la continuité et l'efficacité du fonctionnement judiciaire. Aucune limitation n'est prévue en lien avec un taux d'activité maximal, contrairement à l'alinéa 4, dès lors que ces affectations sont de nature temporaire et exceptionnelle.

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 itinérants, qui peuvent siéger dans n'importe quel tribunal de district. Le personnel de l'actuelle cellule judiciaire itinérante sera intégré dans le Tribunal civil ou le Tribunal pénal.

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. 13 *Procédure – Procédure devant le Grand Conseil*

L'ajout de l'alinéa 1a fait suite à la motion 2023-GC-202 de la Commission de justice du Grand Conseil visant à améliorer l'efficacité des procédures d'élection des assesseur-e-s par le Grand Conseil. Actuellement, l'article 13 LJ, en lien avec l'article 153 al. 1 let. f de la loi sur le Grand Conseil (LGC), impose le recours au scrutin uninominal pour l'élection de chaque juge, y compris les assesseur-e-s. Cette exigence entraîne une multiplication des scrutins lorsqu'il s'agit d'élire plusieurs assesseur-e-s pour une même autorité judiciaire, ce qui alourdit considérablement le processus et mobilise de manière disproportionnée les député-e-s ainsi que les scrutateurs et scrutatrices.

Afin de remédier à cette situation, la modification introduit la possibilité de recourir au scrutin de liste lorsque plusieurs assesseur-e-s sont appelé-e-s à exercer une même fonction au sein d'une même autorité. Cette adaptation permet de rationaliser le processus électoral tout en maintenant les garanties démocratiques. Une modification de la LGC est également prévue à cet effet.

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

Il convient de préciser que l'incompatibilité ne s'applique qu'au sein du Tribunal cantonal, de la même cour d'un tribunal de première instance, du Ministère public ou du Tribunal des mesures de contrainte, 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.

La formulation actuelle se concentre volontairement sur la même cour, et non plus sur l'ensemble d'un tribunal ou d'une autorité judiciaire de première instance, afin de préserver une certaine souplesse dans la composition des tribunaux tout en garantissant l'impartialité des décisions. Il est précisé également que la modification de l'article 8a al. 1, soit, l'élection en tant que juge du tribunal, sans spécification d'une ou de plusieurs cours – permet elle aussi de limiter les incompatibilités aux mêmes cours du tribunal concerné. En effet, il appartiendra à chaque tribunal de composer ses cours en tenant compte de ces incompatibilités.

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-e magistrat-e dans différentes autorités judiciaires.

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.

La réforme vise à renforcer l'efficacité et la cohérence du pouvoir judiciaire tout en respectant pleinement le bilinguisme institutionnel du canton. Il est essentiel que les nouvelles structures (telles que le Secrétariat général, la Commission administrative, l'organe de coordination et le Conseil de la magistrature) garantissent une représentation équitable des deux communautés linguistiques. À cet effet, il conviendra de s'assurer que les personnes occupant des fonctions clés, comme le ou la secrétaire général-e, soient capables de communiquer oralement et par écrit dans les deux langues officielles. De plus, les collaborateurs et collaboratrices germanophones pourront toujours s'exprimer dans leur langue et recevoir des réponses dans celle-ci. La réforme ne saurait aboutir à une centralisation unilingue, mais doit au contraire renforcer la reconnaissance et la prise en compte des besoins spécifiques de la minorité germanophone, notamment en matière de communication interne, de gestion des ressources humaines et de participation aux processus décisionnels.

Art. 21 *Administration du tribunal*

L'article 21 peut être abrogé. Au 1^{er} janvier 2025, les Tribunaux d'arrondissement de la Glâne et de la Veveyse ainsi que les Justices de paix de la Broye, de la Glâne, du Lac et de la Veveyse étaient dotés d'un ou d'une seul-e magistrat-e et n'avaient dès lors pas de tribunal plénier. Ce système avec un juge unique qui préside une autorité est toutefois révolu avec la nouvelle organisation proposée. Il était de toute façon voué à disparaître compte tenu de l'accroissement des affaires et des besoins en magistrats même dans les petits cercles. Toutes les autorités judiciaires devront désormais composer avec plusieurs magistrat-e-s. Pour ces entités avec plusieurs juges, ce présent article instituait dans les faits un tribunal plénier. Il mettait en effet les juges professionnels de l'autorité sur un pied d'égalité mais prévoyait la désignation parmi eux d'un ou d'une présidente en charge des questions administratives pour une durée d'une année. Ce système n'est pas adapté pour la gestion, le bon suivi des dossiers et la conduite d'une grande entité. Il peut être source de conflits et ralentit considérablement les prises de décisions.

La gestion administrative du Tribunal est désormais réglée aux articles 29 et ss.

Art. 22 *Remplacement*

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

Art. 24 Greffiers et greffières - Statut

L’alinéa 2 est abrogé, car les modalités d’organisation interne des autorités judiciaires, notamment la question de la subordination des greffiers et greffières, seront désormais réglées dans les règlements d’organisation et les cahiers des charges.

L’alinéa 3 précise que le Tribunal civil et le Tribunal pénal désignent, pour chacune de leurs cours, un greffier ou une grefrière présidentiel-le, à qui sont confiées des tâches particulières de gestion.

L’alinéa 4 introduit dans la loi la fonction de greffier rapporteur ou grefrière rapporteure au sein du Tribunal cantonal, en complément des greffiers ou greffières présidentiels par matière.

Enfin, l’alinéa 5 prévoit que le statut de ces fonctions est défini dans les règlements d’organisation des autorités judiciaires.

Art. 27 Huissiers et huissières

L’alinéa 2 est modifié pour attribuer la surveillance des huissiers et huissières au ou à la secrétaire général-e.

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’est modifié à cet égard. Pour ces deux autorités, le changement réside principalement dans le fait que le ou la secrétaire général-e du Tribunal cantonal sera en outre chargé de la présidence de la Conférence des secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire. En outre, le ou la Procureur-e général-e pourra également disposer d’un ou d’une secrétaire général-e pour le soutenir dans la conduite opérationnelle de son entité (art. 67).

Pour le reste, leur organisation reste régie par les dispositions spéciales de la loi sur la justice.

Ce nouvel article aura essentiellement une répercussion pour le Tribunal pénal, le Tribunal civil et le Tribunal des mesures de contraintes.

Pour les autorités de première instance, le projet de loi prévoit donc une organisation interne inspirée de la structure de conduite du Tribunal cantonal qui a fait ses preuves, à savoir : un tribunal plénier, une commission administrative, un président ou une présidente et un ou une secrétaire général-e, assisté de greffiers présidentiels ou de greffières présidentielles quand il y a plusieurs cours.

Art. 29a Tribunal plénier

Dans l’actuelle loi sur la justice, c’est l’article 21 qui instaurait un Tribunal plénier dans les tribunaux et justices de paix composées de plusieurs juges. Désormais, il n’y aura plus d’autorité judiciaire composée d’un-e seul-e magistrat-e, ce qui est pour l’heure encore le cas pour le Tribunal et la Justice de paix en Glâne et en Veveyse. Le règlement du Ministère public prévoit un système à peu près équivalent à son article 10. Pour tenir compte des spécificités des nouvelles entités, il importe toutefois de régler dans la loi les attributions minimales de cet organe et de renvoyer au règlement d’organisation de l’entité les attributions supplémentaires en fonction de la grandeur de l’entité, de sa configuration géographique (entité sous un même toit ou répartie sur plusieurs sites).

Le Tribunal plénier est composé de l’ensemble des juges professionnels de l’autorité concernée. Il est compétent à tout le moins pour adopter les règlements internes et élire les membres des organes internes, dont la commission administrative.

Pour le reste, le fonctionnement du Tribunal plénier sera précisé dans les règlements d’organisation adoptés par chaque autorité.

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

Les autorités de première instance doivent 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). Pour le Ministère public, ce poste est prévu à l'article 67 al. 1.

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 ou une juge ou à un greffier ou une greffière qui continue à rédiger des jugements comme c'est le cas maintenant. La situation du Tribunal des mesures de contraintes reste cependant réservée, dans la mesure où l'entité restera petite et qu'un ou une secrétaire général-e à 100 % ne paraît pas nécessaire en l'état.

Le ou la secrétaire général-e du Tribunal civil aura une grande entité à diriger (environ 120 EPT) répartie sur plusieurs sites, dans l'idéal un au maximum par district. Il ou elle pourra s'appuyer sur les greffiers et greffières présidentiels des 6 cours auxquels des tâches de gestion seront attribuées. L'organisation sera précisée dans le règlement du Tribunal et dans les cahiers des charges. Les fonctions transversales comme les finances, les ressources humaines, la communication ou la gestion documentaire pourront être centralisées, ce qui évitera des doublons et favorisera l'efficacité. Une direction unique facilitera la prise de décision, la représentation externe et la coordination avec les autres entités. L'utilisation des outils numériques, en particulier les outils collaboratifs faciliteront une gestion à distance efficace, avec des réunions régulières et des tableaux de bord partagés.

Les secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire n'auront pas tous le même salaire, comme c'est le cas pour les Chef-fe-s de service. Cela dépendra de la taille de l'entité et des responsabilités qui en découleront. Plus l'entité sera grande, plus il conviendra de mettre en place un soutien administratif important. Ces différences existent déjà au sein des différentes entités du Pouvoir judiciaire puisque des entités de taille très diverses sont dotées d'un greffier-chef ou d'une greffière-chef appuyé-e, au Tribunal de la Sarine et à la Justice de paix de la Sarine, d'un adjoint administratif ou d'une adjointe administrative. A l'avenir, l'idée est que les grandes entités aient un ou une seul-e secrétaire général-e pour assurer une vue d'ensemble et une direction claire.

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. Il ou elle est responsable de la conduite du personnel, de la gestion des finances, de la logistique, de l'informatique, de la sécurité, de la documentation, ainsi que de la communication interne et externe. En outre, le ou la secrétaire général-e assure la coordination avec les autres entités et rend compte annuellement à la commission administrative respectivement au tribunal plénier.

La conduite du personnel comprend notamment l'encadrement hiérarchique des équipes administratives et techniques, la planification et la répartition des tâches, le suivi des processus de recrutement, d'évaluation, de formation et de développement, la gestion des absences, des horaires et des conditions de travail selon la loi sur le personnel de l'Etat (LPers), la promotion d'un climat de travail sain et collaboratif, ainsi que la prévention et la gestion des conflits internes.

Le règlement des différentes entités et les cahiers des charges préciseront davantage leurs tâches et responsabilités.

L'alinéa 3 dispose que les secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire sont regroupés 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. Pour le Ministère public, la commission administrative correspond à l'actuelle Direction

mentionnée à l'article 11 du règlement du Ministère public relatif à son organisation et à son fonctionnement, qui devra en tous les cas être révisé pour tenir compte de l'introduction des nouvelles fonctions prévues dans la loi, à savoir le ou la secrétaire général-e et le ou la membre représentant l'autorité au sein de l'organe de coordination du pouvoir judiciaire. La commission administrative est un organe supérieur qui veille à la bonne administration de l'autorité, en dehors des compétences juridictionnelles.

Parmi ses attributions principales, la commission :

- > supervise la gestion administrative et rend compte aux organes de surveillance (Conseil de la magistrature ou Organe de coordination) ;
- > approuve le budget, le rapport annuel et les comptes ;
- > définit les cahiers des charges du personnel du greffe ;
- > répartit les effectifs entre les différentes cours ;
- > propose la nomination du ou de la secrétaire général-e à l'autorité d'engagement.

Sa composition et la durée des mandats de ses membres sont fixées par voie réglementaire, ce qui permet une certaine flexibilité. En outre, au moins l'un ou l'une des membres de cette Commission est élu-e pour 5 ans et représente l'autorité auprès de l'Organe de coordination du Pouvoir judiciaire.

Le ou la secrétaire général-e y siège avec voix consultative, ce qui garantit la coordination opérationnelle et la cohérence de la gestion administrative.

Art. 30 *Information du public*

Conformément à l'alinéa 2, la compétence de compléter les règles relatives à l'information du public est transférée du Tribunal cantonal à l'Organe de coordination.

Art. 31a *Statut et tâches*

Un nouvel organe de coordination du Pouvoir judiciaire (OCPJ) 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, toutefois 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'OCPJ sont toutefois limitées à l'activité administrative et aux contacts extérieurs des autorités judiciaires. En particulier, l'OCPJ 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'OCPJ peut néanmoins émettre des recommandations en vue d'une pratique judiciaire uniforme ou émettre des directives administratives à ce sujet (art. 31a al. 2 let. f). Par ailleurs, l'OCPJ 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'art. 31a let. e confie à l'OCPJ la mission d'informer le public ainsi que le Conseil de la magistrature sur l'activité judiciaire. Afin d'assurer une information cohérente et structurée, l'OCPJ centralise les rapports d'activité des autorités judiciaires mentionnées. Il est chargé de les compiler et de les transmettre au Conseil de la magistrature. Cette fonction de relais vise à garantir une vue d'ensemble harmonisée de l'activité judiciaire du canton.

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

L’article 31a al. 2 est central et fondamental. L’OCPJ 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 ou une juge en particulier) dans le cadre de la surveillance administrative (cf. art. 114), par exemple lorsqu’un ou une membre du tribunal manifeste des difficultés à maîtriser sa charge de travail.

Art. 31b Composition

L’OCPJ est composé d’un ou d’une juge professionnel-le de chacun des tribunaux, ainsi que d’un ou d’une suppléant-e de la même autorité. Les autorités de conciliation et les préfectures ne sont pas représentées, les premières parce qu’elles peuvent défendre leurs intérêts par le biais du représentant ou de la représentante du Tribunal civil en raison de la proximité thématique, les secondes parce qu’elles peuvent le faire par le biais du représentant ou de la représentante du Ministère public. Elles peuvent de toute façon adresser leurs demandes à l’autorité de coordination et elles font bien entendu partie de la Conférence judiciaire (art. 31d al. 2).

L’OCPJ 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 parmi les membres de sa commission administrative. Les membres de l’OCPJ sont élus pour une durée de cinq ans, mais leur mandat est renouvelable. 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 Fonctionnement

Au sein du Pouvoir judiciaire, l’OCPJ 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 professionnels, 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’OCPJ, 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 professionnels, et, dans l’idéal, se doter d’un règlement d’organisation.

Art. 31d Conférence des secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire

L’OCPJ n’a pas de tâches purement opérationnelles et ne nécessite donc pas 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 gèrent les affaires courantes et règlent les questions administratives quotidiennes. L’OCPJ peut donner des instructions à cet effet. Pour soutenir cette conférence dans l’exécution de ses tâches, il est prévu un montant de 80 000 francs. Cela correspond approximativement aux coûts du soutien juridique et administratif de la Conférence des Préfets.

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. Elle se constitue et s’organise elle-même, notamment en vue de l’exécution des tâches reçues de l’autorité de coordination.

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'unicité de l'adresse administrative est donc avant tout destinée à permettre une numérisation centralisée des dossiers, préalable nécessaire à leur traitement électronique. Une fois enregistrés, les dossiers sont transmis aux autorités compétentes, quelle que soit leur localisation dans le canton. Cette organisation suppose une communication efficiente entre le point d'entrée et les autorités de traitement, ce à quoi le projet accorde une attention particulière dans sa mise en œuvre.

Il est également important de souligner que cette centralisation n'entraîne pas la suppression de tous les points d'accès physiques dans les régions. Les justiciables pourront continuer à déposer des requêtes ou des documents auprès des réceptions présentes dans les sites décentralisés, y compris dans les anciens sièges des tribunaux d'arrondissement ou les justices de paix. Dès lors qu'un acte est remis à une autorité judiciaire, peu importe le lieu, il est réputé être remis en mains de cette dernière.

Enfin, certaines préoccupations liées à la proximité et à la connaissance du tissu local, notamment en matière de protection de l'enfant et de l'adulte, sont légitimes. La réforme ne doit pas conduire à une perte d'efficacité dans la gestion des urgences ou dans la capacité d'adaptation locale des autorités. Ces éléments devront être pris en compte au moment de la mise en œuvre concrète du projet, en particulier pour garantir le maintien de circuits de transmission efficaces et la présence régionale d'interlocuteurs accessibles.

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.

Concernant le Tribunal des mesures de contrainte (TMC), l'article 32 al. 4 offre une souplesse qui permet de maintenir les pratiques actuelles. Il n'est pas exclu, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, que le TMC siège dans les locaux d'une autre autorité, tels que la Préfecture ou le Tribunal cantonal, sous réserve de leur accord. À terme, il est toutefois souhaitable que le TMC dispose de salles dédiées, adaptées à sa mission.

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. 35 Rang

L'article 35 al. 2 est abrogé dès lors que la compétence d'émettre des recommandations ou des directives en vue d'une pratique judiciaire uniforme a été attribuée à l'OCPJ (cf. art. 31a al. 2 let. f).

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 connaissent en première instance, par l’intermédiaire d’un ou d’une juge civil-e statuant en tant que juge unique, toutes les affaires qui ne relèvent pas de la compétence d’une autre autorité. Dans les affaires civiles, les assesseur-e-s sont donc en principe supprimés. Il existe des exceptions pour les cours où la compétence ou l’expérience 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 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 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 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 ou une 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. 55 al. 5, 57 al. 4, 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 – Attributions*

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.

Afin d’améliorer la cohérence interne du texte, la structure des articles 54 à 57 a été revue sur le modèle des articles 57a et 57b. Les compétences du ou de la juge unique sont désormais intégrées à l’article 55, consacré à la composition et au fonctionnement de la Cour du travail, ce qui renforce la clarté et la lisibilité des dispositions.

Art. 55 *Cour du travail – Composition et fonctionnement*

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

L’alinéa 5 contient de légères adaptations par rapport au droit en vigueur. A la lettre a, la compétence du ou de la juge unique est augmentée à une valeur litigieuse de 30 000 francs. Cette augmentation vise à simplifier la procédure et à éviter d’alourdir inutilement le traitement des affaires de moindre importance par la participation systématique des assesseur-e-s. 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. 56 Cour du bail – Attributions

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.

Art. 57 Cour du bail – Composition et fonctionnement

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

L'alinéa 4 contient de légères adaptations par rapport au droit en vigueur. A la lettre a, la compétence du ou de la juge unique est augmentée à une valeur litigieuse de 30 000 francs. L'augmentation de la valeur litigieuse répond à une volonté de simplification procédurale, en évitant de mobiliser les assesseur-e-s dans des affaires où leur intervention n'est pas indispensable, ce qui permet un traitement plus rapide et plus efficient des litiges. 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. 57a Cour de commerce - Attributions

Il est proposé d'introduire une cour 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 confrontés, 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 se spécialisent dans certains domaines ; ils devaient nécessairement maîtriser tous les domaines du droit de manière égale, même s'ils 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 ou d'une 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 civils spécialisés dans ces domaines, de sorte que ceux-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 assesseurs spécialisés. L'idée est que ces juges spécialisés 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 civils sont plus familiarisés 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 spécialisés est également justifié dans ces domaines, il convient 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, une cour de commerce semble plus avantageuse, car, d'une part, la matière juridique est déterminante pour la compétence de cette cour, ce qui permet de faire appel à des juges assesseurs spécialisés 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).

L’alinéa 2 précise les compétences particulières de la Cour de commerce en tant qu’autorité de première instance cantonale. Cette extension de compétence répond aux préoccupations exprimées lors de la consultation, notamment par l’OAF, relatives à la disponibilité des magistrat-e-s pour le traitement des affaires civiles complexes. Elle permet également de tenir compte de l’adoption du projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents, qui prévoit la compétence de la juridiction civile pour les cas de responsabilité médicale. La disposition vise ainsi à garantir un traitement spécialisé et efficient des litiges présentant une complexité technique ou factuelle particulière, notamment en matière de responsabilité civile médicale, de droit immobilier et de la construction.

Art. 57b Cour de commerce – Composition et fonctionnement

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 assesseurs spécialisés qui doivent assister le ou la juge civil-e dans les questions de fait (éventuellement aussi de droit) concernées, car ils disposent des connaissances techniques nécessaires. Le nombre de juges spécialisés a été volontairement laissé ouvert afin de pouvoir répondre aux besoins pratiques. Le canton de Berne compte par exemple plus de 50 juges spécialisés, le canton de Zurich environ 70 juges spécialisés, tandis que le canton d'Argovie se contente de 11 juges spécialisés.

L’alinéa 2 mentionne que les assesseur-e-s spécialisés doivent être choisis 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 spécialisés 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 différents juges spécialisés montre que dans divers domaines, des juristes spécialisés en conséquence (notamment dans le domaine du droit de la concurrence et de la propriété intellectuelle) ont également été élus. Il est donc tout à fait possible de nommer des juristes spécialisés dans le domaine concerné en tant que juges spécialisés. Dans certaines circonstances, cela peut être tout à fait judicieux. 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 ou d'une spécialiste de la construction (qui peut évaluer les problèmes techniques liés à la construction) et d'un ou d'une 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 *Cour de protection de l'enfant et de l'adulte – Attributions*

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.

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. 59 *Cour de protection de l'enfant et de l'adulte – Composition et fonctionnement*

La composition et les compétences de l'autorité ne changent pas. En principe, la Cour statue en formation tripartite, présidée par un ou une 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. 59 al. 2).

Art. 59a *Cour de juridiction gracieuse - Attributions*

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. 59b *Cour de juridiction gracieuse - Composition et fonctionnement*

La Cour de juridiction gracieuse est composée d'au moins un président ou une présidente. Elle statue en règle générale par un ou une juge unique, ce qui correspond à la nature non contentieuse des affaires traitées.

Art. 60 *Autorité de conciliation - Principe*

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. Par ailleurs, les parties sont plus enclines à s'exprimer librement et à chercher un compromis si elles savent que c'est un autre juge qui tranchera l'affaire au fond en cas d'échec. 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.

Vu la charge de travail induite par les affaires à traiter au fond, le fait que deux juges doivent se pencher successivement sur une même affaire en cas d'échec n'est pas relevant en comparaison à l'économie réalisée grâce à une augmentation du taux de conciliation.

L'autorité de conciliation est indépendante du Tribunal civil, 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 qui ne pourra pas traiter l'affaire au fond. Il est toutefois possible, aux conditions de l'article 8a al. 2, que des juges civils soient également nommés 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 Autorité de conciliation - 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 Autorité de conciliation - 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 et bailleuses 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. 62 Autorité de conciliation - Commission de conciliation en matière d'égalité

L'article 62 est adapté pour tenir compte du changement de terminologie : la référence au « tribunal des prud'hommes » est remplacée par « cour du travail ». L'alinéa 4 est également ajusté pour inclure une formulation épicène (« employeurs ou employeuses », « travailleurs ou travailleuses »). Enfin, le siège administratif de la commission est précisé, conformément à ce qui est prévu pour les autres commissions.

Art. 63 Autorités de la poursuite pénale

Le terme « préfets » a été remplacé par « préfectures » afin de dépersonnaliser la fonction et de mettre l'accent sur l'autorité.

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 74a.

Art. 65 Police cantonale

L'article 65 al. 2 est modifié afin de permettre de mettre en conformité la loi avec la pratique actuelle résultant de l'ordonnance concernant l'avancement et la promotion des agents et agentes de la Police cantonale (RSF 551.13), qui attribue à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport la compétence de désigner les officiers et officières de la Police cantonale. Jusqu'ici, cette évolution réglementaire n'avait pas été reflétée dans la LJ.

En plus, la modification répond à une demande de la Police cantonale visant à élargir l'accès aux fonctions d'officier et officière de police judiciaire. Actuellement, seules les personnes portant le grade d'officier ou officière et désignées par la Direction peuvent exercer ces fonctions. Afin de mieux répartir les charges et de soulager les officiers et officières en place, la loi permet désormais à la Direction de désigner d'autres cadres responsables au sein de la Police cantonale pour exercer certaines prérogatives d'officier de police judiciaire. Cette évolution assure plus de souplesse dans l'organisation.

Art. 67 Procureur-e général-e

La disposition est modifiée pour préciser que le procureur ou la procureure général-e s'appuie sur un ou une secrétaire général-e dans l'exercice de ses fonctions.

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 nommés ultérieurement en cas de besoin, sans modification de la loi.

Art. 74a Tribunal pénal

L'article 74a énumère les trois cours composant le Tribunal pénal : la Cour pénale, la Cour pénale économique et la Cour pénale des mineurs.

Art. 75 Juge unique – Fonctionnement et compétence

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. 76 Juge unique – Peine déterminante

La disposition est adaptée sur le plan rédactionnel dès lors que le terme juge de police a été abandonné.

Art. 77 Cour pénale

La disposition est adaptée sur le plan rédactionnel 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'assesseur-e-s est réduit de quatre à deux.

Art. 78 à 80 Cour pénale économique

Les dispositions sont adaptées sur le plan rédactionnel, car l'actuel Tribunal pénal économique devient une Cour du Tribunal pénal (cf. art. 3 al. 2 let. e). Pour cette cour, il n'y a pas lieu de prévoir la réduction du nombre d'assesseur-e-s spécialisés. En effet, la réalité d'une affaire pénale économique est qu'elle touche différents domaines de compétences pour lesquels très souvent plus que deux assesseur-e-s spécialisés sont nécessaires. 4 assesseur-e-s sont donc maintenus pour la Cour pénale économique.

Art. 81 à 83 Cour pénale des mineurs

Le Tribunal pénal des mineurs est rattaché au Tribunal pénal et constitue l'une de ses cours (cf. art. 74a). Les articles 81, 82 et 83 nécessitent en conséquence quelques modifications rédactionnelles.

Durant la consultation, le Tribunal pénal des mineurs a expliqué qu'il jugeait préférable de rester indépendant, pour conserver son autonomie et garantir ainsi son efficacité et sa cohérence. Il estime qu'un regroupement n'est pas envisageable sans changement radical du système actuel impliquant qu'il gère à la fois l'instruction, le jugement et l'exécution de ses décisions.

Cependant, le maintien de ce statut indépendant nuirait au but de la réforme qui vise à simplifier et réduire le nombre d'entités judiciaires indépendantes. En effet, conserver l'indépendance du Tribunal des mineurs aura pour effet de maintenir sur six entités, quatre structures pénales distinctes : Tribunal pénal, Tribunal des mesures

de contraintes, Tribunal pénal des mineurs et Ministère public. A l'exception de cette dernière entité, elles seraient relativement petites.

En tous les cas, avec la réforme, la justice pénale des mineurs pourra conserver un statut hybride. Dans la nouvelle organisation, il sera certes intégré au Tribunal pénal mais il formera une Cour avec un greffier ou une greffière présidentiel-le dédié-e, assurant ainsi une certaine autonomie administrative. Il pourra ainsi continuer à gérer l'instruction et conserver un service social propre qui gère l'exécution des décisions.

Au vu de ses tâches d'instruction, la nouvelle Cour restera soumise aux directives du ou de la Procureur-e général-e.

Enfin, dans le cadre de la stratégie immobilière, il conviendra de faire en sorte que cette autorité reste facilement accessible aux jeunes, notamment grâce à un emplacement central et sécurisé. Il est aussi possible qu'elle reste durant la phase provisoire sur un site séparé, en attendant la réalisation des locaux pour le Tribunal pénal unifié définitif.

Art. 84 *Prefectures*

Selon le projet, le Ministère public ne doit pas seulement pouvoir transmettre les dossiers aux préfectures 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 *Attributions*

L'article 4 al. 1 précise que les préfets ou les préfètes sont également considérés comme des juges dans la mesure où ils 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 concernés dans la mesure où ils sont actifs 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 préfectures 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 préfectures dans les articles relatifs à la surveillance (art. 113 et 114).

Art. 101 *Conseil de la magistrature*

L'article 101 al. 2 précise que les autorités judiciaires, y compris les préfectures, doivent soumettre un rapport d'activité annuel au Conseil de la magistrature. Ce dernier est compilé et présenté par l'OCPJ. S'agissant particulièrement des préfectures, le rapport se limite toutefois au domaine de leur 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 préfectures.

Art. 105 *Compétence*

La surveillance des préfets ou des préfètes est institutionnellement compliquée car, d'une part, ils sont en principe soumis 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 élus 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 lieutenante 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 lieutenante de préfet.

Art. 113 Exercice de la surveillance

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

Art. 114 Instruments

Instruments

Il est précisé, sur le plan rédactionnel, que la surveillance s'exerce également sur les préfectures et sur l'OCPJ.

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 *Langue de la procédure – 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. 5 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. 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. Ce dernier bénéficie naturellement à cet effet d'un pouvoir d'appréciation, qui s'exerce dans un cadre structuré défini par la loi.

Si le litige a un lien territorial, la langue officielle de ce lieu devrait normalement être déterminante. Par ailleurs, la langue officielle est celle reconnue par la commune dans laquelle le litige prend place. Dans les communes bilingues, le tribunal sera toutefois renvoyé aux critères mentionnés ci-après.

Dès lors qu'il existe un lien territorial avec le litige, la décision devrait être relativement simple à prendre. 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.

Dans les cas sans lien territorial (par exemple en matière matrimoniale), d'autres critères peuvent être utilisés afin de trouver la solution la plus appropriée. Afin de renforcer la prévisibilité et la sécurité juridique, le projet prévoit un mécanisme de détermination de la langue de la procédure fondé sur des critères définis, énumérés aux lettres a à d et qui doivent être appliqués selon un ordre de priorité clair. Il s'agit d'un système en cascade : la langue est déterminée en premier lieu sur la base du critère prioritaire. Si celui-ci ne permet pas de trancher, le tribunal passe au critère suivant, et ainsi de suite, jusqu'à ce qu'une solution appropriée puisse être dégagée.

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 avocat-e-s ; le fait qu'un avocat ou une avocate 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 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 d 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.

En règle générale, ces critères devraient permettre de trouver une solution appropriée. Les critères ne sont d'ailleurs pas exhaustifs, ils ne couvrent pas tous les cas de figure possibles. Le tribunal conserve la faculté d'intégrer d'autres éléments pertinents pour décider dans l'intérêt d'une procédure efficace et compréhensible.

La langue de la partie défenderesse 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. Contrairement aux craintes exprimées lors de la consultation, cette disposition ne vise pas à compliquer la conciliation ou à l'exclure totalement, mais à éliminer les éventuelles barrières linguistiques qui empêchent la compréhension mutuelle et, partant, la conciliation.

A titre d'exemple : dans un litige opposant un locataire francophone à un bailleur germanophone, il est possible que ce dernier s'exprime en allemand, si les deux parties ainsi que l'autorité de conciliation comprennent cette langue. Une telle situation permet de maintenir un échange fluide sans recourir immédiatement à un procès. À défaut de cette souplesse, certains litiges pourraient basculer inutilement dans une phase contentieuse, alors qu'un accord aurait pu être trouvé par le dialogue.

Il convient également de souligner que cette disposition ne modifie pas la règle de détermination de la langue de la procédure, fixée à l'alinéa 2 du même article. L'utilisation d'une langue officielle différente par une partie durant la conciliation ne préjuge en rien de la langue de procédure applicable si le litige devait se poursuivre devant le tribunal.

Art. 117 *Langue de la procédure – Procédure pénale*

Selon l'alinéa 1, la langue de procédure dans la procédure pénale est en principe la langue officielle du ou de la prévenu-e. Le fait que le ou la prévenu-e 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 ou de la prévenu-e 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 *Langue de la procédure – 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***Langue de la procédure – Traduction***

L’alinéa 4 fait l’objet d’une adaptation purement rédactionnelle, qui ne concerne que le texte français. La formulation précédente exigeait que toutes les parties « maîtrisent » la langue utilisée par une autre partie pour que celle-ci puisse s’exprimer dans cette langue. Cette exigence allait au-delà de ce qui est prévu dans le texte allemand, lequel se contente de requérir que la langue soit compréhensible par toutes les parties.

La nouvelle rédaction vise à harmoniser les deux versions linguistiques en précisant qu’il suffit que toutes les parties comprennent la langue utilisée. Une maîtrise complète de celle-ci n’est pas exigée, ce qui permet de faciliter les échanges sans pour autant modifier la langue officielle de la procédure.

Dans cette hypothèse, l’intervention d’un ou d’une interprète devient inutile, ce qui allège la procédure et évite des coûts inutiles, tant que le respect des droits des parties est garanti. La langue de procédure demeure inchangée : les décisions continuent à être rendues dans cette langue.

Art. 123***Assistance judiciaire – En général***

Une comparaison intercantionale 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 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***Assistance judiciaire - Frais de procédure, dépens et indemnisation***

L’article 124 al. 1 prévoit que les émoluments judiciaires en matière civile et pénale sont fixés dans l’annexe 1 de la loi et donc directement par le législateur. Cela répond à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui exige une

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 du 12 janvier 2010 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

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 1 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.

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.

Par ailleurs, l'Etat a lancé le 1^{er} février 2025 un modèle de consensus parental dans les arrondissements judiciaires de la Gruyère, de la Glâne et de la Veveyse pour une phase pilote. Concrètement, les différentes étapes du processus visent à faire adhérer les parents à leur responsabilité commune par rapport à leurs enfants, indépendamment de la séparation en cours. Il s'agit ainsi de les convaincre de trouver ensemble, avec le soutien des différentes instances impliquées (magistrat-e-s, avocat-e-s, médiateurs et médiatrices, intervenant-e-s psychosociaux), un accord satisfaisant centré sur les besoins de leurs enfants.

Préalablement à la première audience de la procédure de divorce, des séances de sensibilisation gratuites sont proposées aux parents pour les orienter vers une dynamique consensuelle relative au bien-être des enfants. L'utilisation de formulaires en lieu et place des écritures habituelles, l'audition préalable des enfants par le ou la juge, voire la réalisation d'une enquête sociale ciblée en cas de situation de vie complexe, concourent à accélérer le plus possible la recherche d'une solution. Cas échéant, celle-ci fera l'objet d'une convention lors de la première audience devant le juge, assortie d'éventuelles mesures d'accompagnement. L'une des mesures phare est que le ou la juge peut ordonner de la médiation. Dans le cadre du projet, 5 heures de médiation sont offertes, indépendamment de la capacité financière des parties. Un bilan sera fait au terme de la phase pilote pour déterminer si ce modèle sera étendu à l'échelle du canton. Les éventuelles modifications légales nécessaires interviendront dans un deuxième temps.

Art. 129 **Mandataires professionnellement qualifiés en matière de bail et de travail (art. 68 al. 2 let. d CPC)**

Cette disposition a été adaptée uniquement sur le plan rédactionnel.

Art. 131a **Entraide (art. 196 CPC)**

Cette disposition a été adaptée sur le plan rédactionnel.

Art. 132a **Exécution des expulsions des locataires**

L'article 132a désigne les préfectures comme autorités chargées de l'exécution des expulsions en matière de baux à loyer et à ferme non agricole, en remplacement de la Police cantonale. Les alinéas 2 et 3 prévoient que la partie demanderesse avance les frais liés à l'expulsion qui comprennent notamment les émoluments qui pourront être perçus par les préfectures et les autres services concernés comme la Police cantonale. Ces frais sont ensuite mis à la charge de la partie expulsée. Le risque de perte est supporté par la partie demanderesse. L'alinéa 4 charge le Conseil d'Etat de définir les modalités pratiques de cette exécution, par voie d'ordonnance, notamment certaines catégories de biens sensibles ou complexes à gérer, le lieu et la manière de les entreposer ainsi que leur éventuelle vente ou destruction.

Art. 134 Arbitrage (art. 356 CPC)

La modification apportée est purement rédactionnelle.

Art. 144 **Conseil juridique – Avocat ou avocate de la première heure (art. 158 CPP)**

S'agissant de l'indemnisation de l'avocat ou l'avocate de la première heure, actuellement, ni la loi sur la justice, ni son règlement ne détermine à qui appartient la compétence de fixer l'indemnité. Les alinéas 3 à 6 proposés visent à combler cette lacune en précisant les modalités de fixation, de versement et de remboursement de l'indemnité, ainsi que les voies de recours applicables.

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.

Art. 163 Exécution des sanctions applicables aux mineurs (art. 42 PPMIn)

Seule la formulation de l'article a été ajustée, sans changement de fond.

Cette disposition transitoire règle la réaffectation des juges professionnels en fonction au moment de la promulgation de la loi modificatrice. Le choix de confier cette compétence au Conseil de la magistrature garantit une approche cohérente et centralisée sur le plan opérationnel. La formulation retenue permet une mise en œuvre anticipée, entre la promulgation et la prise de fonction des nouvelles autorités, évitant ainsi une période de coexistence de deux systèmes judiciaires.

La réaffectation des juges assesseurs est également confiée au Conseil de la magistrature, conformément à son rôle dans le processus de nomination. Cette disposition vise à assurer une transition ordonnée vers les nouvelles cours spécialisées, tout en respectant les spécificités du statut des juges assesseurs, qui ne relèvent pas de la LPers.

Art. 163d Réaffectation du personnel des autorités judiciaires

Cet article confie à l'autorité d'engagement (actuellement la Direction de la sécurité, de la justice et du sport) la compétence de réaffecter le personnel des autorités judiciaires (greffe, administratif et technique).

Le transfert des affaires pendantes est organisé par le Conseil de la magistrature, afin d'assurer une répartition adéquate entre les nouvelles juridictions.

L'article prévoit également que les juges réaffectés puissent terminer les affaires en cours dans leur domaine de réaffectation, garantissant ainsi la continuité de la procédure et les droits des parties.

Cette solution vise à éviter une rupture dans le traitement des dossiers et permet une transition fluide.

Art. 163f Mise en œuvre

Le Conseil d'Etat est chargé de prendre toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la réforme entre la promulgation de la loi et la prise de fonction des nouvelles autorités judiciaires.

Il peut notamment constituer une organisation temporaire pour faciliter la réaffectation du personnel, le transfert des affaires et la mise en place des nouvelles structures.

Cette disposition reflète la nécessité d'une phase préparatoire active et coordonnée, indispensable au succès de la réforme.

Annexe 1

Les articles A1-1 et A1-2 concernent les frais de justice en matière civile.

L’article A1-1 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 A1-2 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).

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’élèver à 25 % ; la réduction peut toutefois être moindre ou plus importante, mais doit toujours être proportionnelle aux frais économisés.

L’article A1-3 reprend pour l’essentiel les règles actuelles des articles 40 à 44 du règlement du 30 novembre 2010 sur la justice (RJ ; RSF 130.11). À titre d’adaptation, le plafond de l’émolument perçu par le Tribunal des mesures de contrainte est porté de 1'000 francs à 10 000 francs, afin de mieux couvrir les coûts liés à la gestion d’affaires particulièrement complexes et volumineuses, notamment en matière de demandes de levée de scellés impliquant l’examen détaillé de pièces et de données électroniques, et nécessitant souvent plusieurs audiences.

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 ou l’avocate de la partie. Cela correspond d’ailleurs à la règle de procédure civile telle

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

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.

5.2 Modification de la loi sur le contrôle des habitants

Art. 16b Communication aux autorités et aux administrations publiques – Communication par le préposé

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

5.3 Modification de la loi sur le Grand Conseil

Art. 153 Scrutin uninominal

La modification de l'article 153 al. 1 let. f vise à introduire une exception ciblée au principe du scrutin uninominal pour les élections judiciaires. Elle permet d'exclure du champ d'application de cette règle les juges assesseurs lorsqu'ils sont appelés à exercer une même fonction au sein d'une même autorité judiciaire.

Cette adaptation, dont les motifs ont été exposés dans le commentaire relatif à l'article 13 LJ, permet de simplifier les procédures d'élection dans les cas où plusieurs assesseur-e-s doivent être désignés simultanément. Elle évite ainsi la répétition de scrutins successifs, tout en maintenant le principe du scrutin uninominal pour les autres catégories de juges.

Art. 154 Scrutin de liste

L'article 154 al. 1 est adapté en conséquence pour préciser que les juges assesseurs visés par cette exception sont élus au scrutin de liste, au même titre que les membres des commissions et les autres personnes non visées par l'article 153. Cette coordination entre les deux articles permet de clarifier le régime électoral applicable et d'éviter toute ambiguïté.

5.4 Modification de la loi sur les communes

Art. 86 al. 3 Procédure pénale – Peines et mesures

Le terme « juge de police » a été remplacé par « juge pénal-e ».

5.5 Modification du Code de procédure et de juridiction administrative

Art. 126a 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.

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

Art. 6 et 6a, 77 et 87

Dans ces articles, une adaptation terminologique a été effectuée afin de remplacer le terme « du président ou de la présidente du tribunal d'arrondissement » par « du président ou de la présidente du Tribunal civil ».

Art. 13, 14, 16 à 18, 21 à 23, 28, 65

Dans ces différentes dispositions, le terme « juge de paix » est remplacé par « le ou la juge de la Cour de juridiction gracieuse ».

Art. 71 Purge hypothécaire

Dans cette disposition le terme « juge de paix » a été remplacé par « le ou la juge du Tribunal civil ».

5.7 Modification de la loi sur l'état civil

Art. 37 et 38

Dans ces articles également, l'adaptation rédactionnelle a été effectuée afin de remplacer le terme « juge de paix » par « le ou la juge de la Cour de juridiction gracieuse ».

5.8 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*

L'article 30 a été abrogé, dans la mesure où il n'existe plus de juges élus avant 2013 ne disposant pas d'un brevet d'avocat ou d'avocate ou d'une licence ou d'un master en droit.

5.9 Modification de la loi sur le registre foncier

Art. 56 *Inscriptions provisoires*

Le terme « le président ou la présidente du tribunal d'arrondissement » est remplacé par « le ou la juge de la Cour civile ».

Art. 59 *Rectifications*

Le terme « le président ou la présidente du tribunal d'arrondissement » est remplacé par « le ou la juge du Tribunal civil ».

5.10 Modification de la loi d'application relative au bail à loyer et au bail à ferme non agricole

Art. 2 *Composition et récusation*

La disposition a été modifiée pour supprimer la référence à la nomination des secrétaires par le Conseil d'Etat, une procédure qui ne correspond pas à la pratique actuelle.

Art. 22 *Office de consignation des loyers*

La nouvelle formulation de l'article 22 clarifie et renforce l'obligation des établissements bancaires présents dans le canton de Fribourg d'agir en tant qu'office de consignation des loyers, conformément à l'article 259g CO. Cette reformulation impose une obligation explicite d'acceptation, éliminant ainsi toute ambiguïté quant à leur rôle.

5.11 Modification de la loi sur le notariat

Art. 17 *Objet*

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

5.12 Modification de la loi d'application de la législation fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite

Art. 14 *Autorité judiciaire (art. 23 LP)*

Dans cette disposition, le terme « le président ou la présidente du tribunal d'arrondissement » a été remplacé par « le ou la juge de la Cour civile du Tribunal civil ».

5.13 Modification de la loi sur la formation professionnelle

Art. 77 *Contestations civiles*

Le terme « tribunal des prud’hommes » a été remplacé par « la Cour du travail du Tribunal civil ».

5.14 Modification de la loi sur l’emploi et le marché du travail

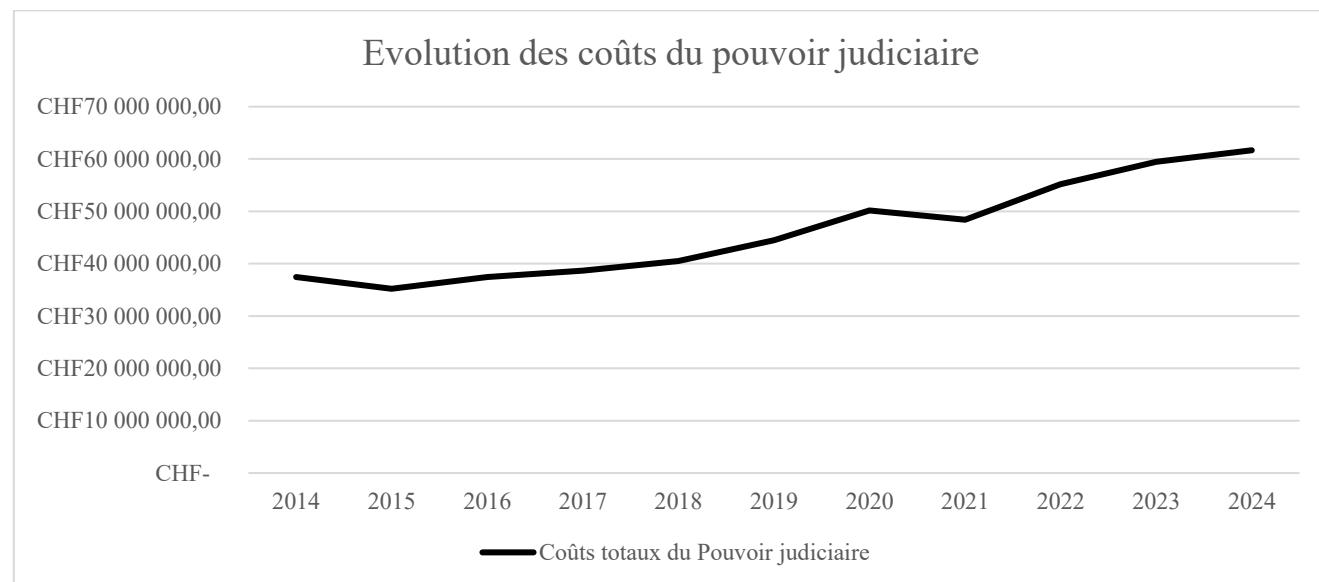
Art. 27 *Placement privé et location de services – Contestations civiles*

Le terme « la juridiction des prud’hommes » a été remplacé par « la Cour du travail du Tribunal civil ».

6 Conséquences du projet

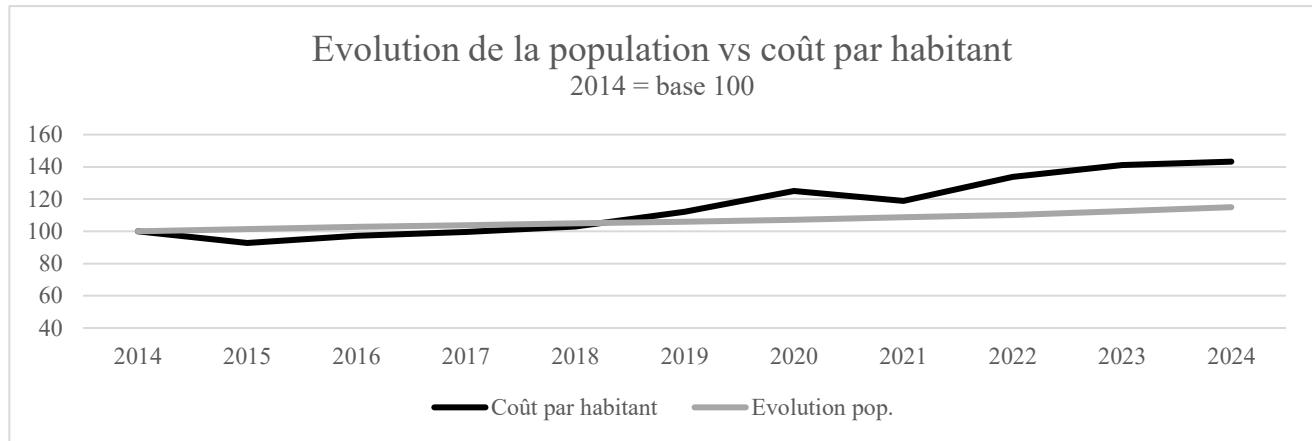
6.1 Evolution des coûts du pouvoir judiciaire

Durant la dernière décennie, le Pouvoir judiciaire (Pouvoir judiciaire et service de la justice cumulés) a vu une évolution importante des charges (moyenne +4,4% par année), alors que les produits ont vu une progression moins marquée (moyenne +2,5% par année). La différence s’explique par une progression des charges causée par l’inflation, l’indexation des salaires et la progression salariale, alors que les émoluments n’ont pas été renchéris dans une même mesure. Sur la période 2014-2024, ce décalage de progression entre charges et produits implique une progression moyenne des coûts totaux de près de 6,5% par année en moyenne.



Les charges en personnel constituent le poste le plus important, se situant à près de 57% des charges totales (2024). La cassure dans la progression de la courbe en 2021 s’explique par des produits exceptionnels sur les amendes.

Il apparaît important de relever que les coûts représentés ci-dessus ne concernent pas uniquement les entités du Pouvoir judiciaire concernées par la réforme, mais visent à refléter l'évolution brute des coûts du Pouvoir judiciaire dans son ensemble, c'est-à-dire en incluant le Service de la justice, les Offices des poursuites et l'Office cantonal des faillites.



La comparaison de l'évolution de la population fribourgeoise avec l'évolution du coût par habitant est intéressante. Si un certain découplage est normal du fait de l'augmentation du coût de la vie, on constate depuis 2018 un découplage plus important. Cette augmentation continue des coûts, au-delà de la seule croissance démographique, suggère une complexification croissante des procédures, un allongement des délais de traitement, et une hausse du nombre de litiges. À cela s'ajoutent des facteurs internes comme l'inflation salariale, la numérisation partielle des processus ou encore la multiplication des normes juridiques, qui exigent davantage de ressources humaines et techniques. Par ailleurs, les coûts liés au développement du programme e-Justice ainsi qu'un changement dans la facturation des frais de détention avant jugement suite à la création de l'Etablissement de détention fribourgeois en 2016 expliquent aussi cette hausse. Ces éléments traduisent une tendance de fond qui appelle à une révision des modes de fonctionnement pour renforcer l'efficacité du système judiciaire.

6.2 Evaluations des incidences de la réorganisation sur le personnel, les infrastructures et l'informatique

La réorganisation en tant que telle, à savoir la création d'un seul arrondissement judiciaire à l'échelle du canton, la création des postes de secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire et la création d'un organe de conduite aura des effets en termes de personnel, d'infrastructures et d'informatique.

6.2.1 Personnel

Généralités

Comme nous avons pu le voir dans le chapitre précédent, la charge de travail du pouvoir judiciaire se trouve en augmentation constante. A cet égard, les démarches entreprises (digitalisation, cellule itinérante, engagements) montrent leurs limites⁴⁵. Si des engagements supplémentaires permettraient effectivement de stabiliser une situation devenue structurellement déséquilibrée, des réformes organisationnelles de fond sont maintenant nécessaires, pour exploiter davantage les synergies, rendre la structure de conduite plus efficiente, de sorte à ce que les collaborateurs et collaboratrices du pouvoir judiciaire puissent se concentrer sur leurs tâches métier, à savoir rendre la justice.

Ainsi, les nouvelles ressources en personnel et coûts détaillés dans ce chapitre concernent uniquement la mise en œuvre de la réforme dans sa dimension organisationnelle, qui engendrera en tant que telle des conséquences

⁴ « Le Ministère public fribourgeois est sous l'eau », Article du 25 février 2025, Frapp.ch, consulté le 5 septembre 2025.

⁵ « Charge de travail toujours élevée au Tribunal cantonal », Article du 7 mars 2025, La Liberté, consulté le 5 septembre 2025.

limitées en termes de ressources en personnel supplémentaires. Les besoins en personnel pour les différentes autorités liées à l'augmentation de la charge de travail demeurent intégrés dans les procédures habituelles du plan financier et du budget.

Frais pour la coordination du Pouvoir judiciaire

Le regroupement des différentes entités du pouvoir judiciaire en cinq entités ouvre l'opportunité de centraliser les tâches organisationnelles liées à la coordination des finances, des ressources humaines, de l'informatique, des infrastructures et de nombreuses tâches transverses telles que la sécurité et santé au travail, et ce de manière uniforme, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui. La création d'un poste de secrétaire général du Pouvoir judiciaire pour chaque entité, soutenu par un ou une adjoint-e lorsque nécessaire, permettrait ainsi aux juges qui assument aujourd'hui cette charge de se concentrer sur les jugements.

Par la transformation de postes de greffiers-chefs ou de greffières-cheffes existants en des postes de secrétaires généraux et de secrétaires généraux adjoints ou de greffiers ou greffières présidentielles et par la valorisation de classes salariales qui en découle, la charge supplémentaire est en l'état estimée grossièrement à 180 000 francs par année⁶. Quand il est fait référence à des postes de secrétaires généraux et de secrétaires généraux adjoints, il importe de préciser qu'il s'agit d'une appellation spécifique et non de la fonction telle que définie dans la classification des fonctions de l'Etat. Il sera nécessaire d'évaluer la classe salariale de chaque poste, en fonction de son cahier des charges et de ses responsabilités, éléments qui seront précisés dans le cadre d'une organisation de projet qui sera mise en place, une fois la loi adoptée pour la mettre en œuvre. Il conviendra notamment de tenir compte des EPT de l'entité, comme pour les postes de chef de service dans l'administration centrale.

Par ailleurs, les coûts de fonctionnement de l'OCPJ est estimé à ce stade à 80 000 francs par année ou 0,6 EPT de conseiller ou conseillère juridique, à l'instar de ce qui existe pour la Conférence des Préfets. Il s'agira de financer un appui en personnel au secrétaire général-e du Tribunal cantonal pour qu'il ou elle puisse présider la Conférence des secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire qui exécute les décisions de l'OCPJ. Nous partons de l'idée que le Tribunal cantonal qui dirigera cet organe de coordination pourra mettre à disposition une salle pour les séances. Les magistrat-e-s qui feront partie de l'OCPJ devraient assumer cette charge sur leur temps de travail, comme c'est le cas aujourd'hui pour la Commission informatique des autorités judiciaires. Pour éviter de surcharger les personnes qui s'engagent pour ces mandats et pour qu'elles y consacrent le temps et l'attention nécessaires, il importera de tenir compte de cet investissement dans la répartition des dossiers en leur accordant une décharge ou du personnel de greffe supplémentaire.

Frais liés à l'organisation de projet pour la mise en œuvre de la réorganisation

Le regroupement des tribunaux d'arrondissement pénaux avec le Tribunal pénal des mineurs et le Tribunal pénal économique et la création d'un Tribunal civil réunissant les Tribunaux d'arrondissement civils et les Justices de paix sur plusieurs sites, ainsi que le regroupement des Commissions de conciliation en matière de bail et la création des nouvelles autorités de conciliation générale et en matière de droit du travail impliqueront de nombreux travaux (élaboration des règlements d'organisation, cahiers des charges, transformation de postes, etc.).

Afin d'assurer une mise en œuvre cohérente, efficace et coordonnée de ces changements, il est indispensable de mettre en place une organisation de projet dédiée. Cette dernière permettra de piloter les différentes étapes de la réorganisation, d'assurer la concertation entre les parties prenantes et de garantir le respect des délais et des objectifs fixés.

A ce stade, les coûts estimés essentiellement pour l'engagement d'un ou d'une chef-fe de projet chargé-e de conduire cette réorganisation s'élèvent à 440 000 francs, répartis sur les années 2026 et 2027.

⁶ La réforme nécessiterait la création de 3,5 postes de secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire et 3,5 postes de secrétaires généraux adjoints supplémentaires. Ces postes pourront être créés par des transformations au sein des 17 postes de greffiers-chefs ou greffières-cheffes.

6.2.2 Stratégie immobilière

Actuellement, les différentes entités du Pouvoir judiciaire se trouvent dispersées dans les chefs-lieux du canton. Leurs localisations sont le témoin d'opportunités immobilières ponctuelles, mais qui apparaissent aujourd'hui dépassées : locaux dans des zones industrielles, dans des appartements ou dans des bâtiments dont les coûts de location se trouvent parfois onéreux et qui ne sont plus en phase avec les besoins actuels.

La réforme offre l'opportunité de mettre en place une vision immobilière propre à assurer des infrastructures adaptées aux besoins du Pouvoir judiciaire. Une analyse de la situation et l'élaboration d'axes de travail a été entreprise à l'aide du bureau Urbaplan (cf. annexe).

Cette analyse a permis de dresser un état des lieux et de dessiner plusieurs phases de réalisation du développement immobilier pour le pouvoir judiciaire, en prenant en compte l'urgence.

L'élément le plus emblématique de cette réorganisation consiste en la création d'un Tribunal pénal unifié, réunissant 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. Si la rénovation d'un bâtiment existant ou nouveau projet de construction devront nécessairement faire l'objet d'une estimation des coûts par un architecte à l'issue de la définition d'un programme des besoins et d'une étude de faisabilité, les estimations les plus grossières et les plus prudentes (+25% de marge d'erreur à la hausse) font état d'un coût de construction entre 17,3 et 25 millions de francs⁷.

Ce regroupement aurait pour effet de libérer un certain nombre d'espaces et ainsi de créer des opportunités pour des relocalisations de tribunaux civils d'arrondissement ou de justices de paix. Localement, des opportunités devront également être saisies afin d'améliorer les situations jugées insatisfaisantes en termes de coûts et d'adéquation des locaux avec l'activité de l'entité.

La vision de l'Etat reste celle de privilégier l'utilisation de bâtiments en sa propriété. Un potentiel d'économies important existe donc à ce titre.

Il apparaît illusoire de chercher à dresser les incidences financières d'un tel plan, dont les contours sont amenés à évoluer et les besoins doivent être précisés, et s'étalant sur le long terme. Néanmoins, des bénéfices indirects peuvent être envisagés : meilleure coordination des équipes, économie de temps de déplacement pour les Procureurs, pour les personnes prévenues ou détenues, économies d'échelle vis-à-vis des dispositifs sécuritaires nécessaires aux tribunaux pénaux, image auprès de la population, etc.

Pour ces raisons et dans une optique de transparence, seule une estimation large de la construction d'un Tribunal pénal unifié est proposée afin d'illustrer les effets de la réforme dans le volet immobilier sur le moyen terme. Au vu des montants estimés, un tel projet nécessiterait l'assentiment du Grand Conseil. En attendant la création de ce Tribunal définitif, une solution provisoire pour réunir à tout le moins la Cour pénal et la Cour pénale économique devra être trouvée, la Cour pénale des mineurs pouvant fonctionner encore dans ses locaux actuels. Un groupe de travail sera mis sur pieds par le Service des bâtiments.

6.2.3 Adaptation au niveau informatique

La nouvelle structure organisationnelle impliquera aussi des adaptations au niveau informatique. Le Programme e-Justice devra inclure des travaux dans un projet en cours pour adapter les outils informatiques à la nouvelle structure.

Les travaux informatiques porteront principalement sur :

⁷ Esquissée dans le rapport Urbaplan, une estimation sommaire fait état d'un coût s'inscrivant dans une fourchette de 13,9 millions (1000.-/m² + 25 % de marge d'erreur, soit 17,3 millions) à 20 millions (1500.-/m² + 25 % de marge d'erreur, soit 25 millions).

-
- > L'adaptation des bases de données pour refléter la nouvelle structure organisationnelle (unités, rôles, circuits de validation, etc.) ;
 - > La modification des droits d'accès et des profils utilisateurs en fonction des nouvelles responsabilités ;
 - > L'ajustement des flux de travail numériques (workflow) pour correspondre aux nouveaux processus décisionnels.

6.3 Evaluation des incidences financières des autres modifications proposées

6.3.1 Assesseur-e-s

Suite au postulat 2021-GC-177 des députés Gabriel Kolly et Grégoire Kubski, le constat a été fait qu'il était nécessaire de revoir à la hausse la rétribution des assesseur-e-s. Une adaptation du tarif à 40 francs de l'heure et la prise en compte d'un temps de préparation, a été mis en consultation en septembre 2024. Il n'a toutefois pas encore été adopté par le Conseil d'Etat ni mis en vigueur, compte tenu du programme d'assainissement des finances. Ces augmentations prévues ont toutefois été retenues en tant qu'hypothèse afin de chiffrer notamment les économies induites par la diminution du nombre d'assesseur-e-s, qui, quant à elles, découleraient directement du projet de réforme. Il est précisé que les conséquences ont été évaluées sur la base de l'année 2023 mais que ces dépenses peuvent varier d'une année à l'autre en fonction des litiges portés devant les autorités concernées.

Au niveau civil, la fonction sera supprimée pour le traitement des affaires de la Cour civile. Une récente évolution législative du code de procédure civil au niveau fédéral a déjà eu pour effet une baisse de près de 50% du nombre d'affaires traitées par les assesseur-e-s dans les tribunaux d'arrondissement civils. Cela étant, en prenant en compte l'augmentation prévue par le projet mis en consultation en 2024, l'économie engendrée est estimée à près de 47 100 francs⁸.

En contrepartie, il est prévu de revaloriser les assesseur-e-s spécialisés de la Cour de commerce et la Cour de la protection de l'adulte et de l'enfant revalorisent le traitement. Si l'augmentation de l'ensemble des assesseur-e-s à 40.-/h ne peut être imputée à la réforme, c'est le cas de la revalorisation des juges assesseur-e-s spécialisés à 135.-/h. Ici, l'incidence est estimée à près de 558 400 francs⁹. L'expérience prouve que le recours à des assesseur-e-s faisant autorité dans leur champ de compétence occasionne des décisions plus rapides, mieux instruites, et pouvant limiter le recours à des experts externes. Cependant, il apparaît aventureux de se poser la question de ce que d'estimer un tel effet.

Au niveau du Tribunal pénal, la réduction de 4 à 2 assesseur-e-s pour la Cour pénale aurait pour conséquence une économie de près de 61 700 francs¹⁰.

6.3.2 Récupération de l'assistance judiciaire

La récupération de l'assistance judiciaire n'a pu être traitée à un rythme satisfaisant ces dernières années, de telle sorte qu'un certain retard s'est accumulé. Le Service de la justice a pu augmenter, entre 2022 et 2023, son équipe de 0,5 à 3 collaborateurs et collaboratrices, respectivement de 3 à 4 collaborateurs et collaboratrices 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 3 millions de francs a été récupéré en 2024. Sur le long terme, le rattrapage du traitement des dossiers devrait occasionner des rentrées annuelles croissantes pour l'Etat, avant de se stabiliser à hauteur de 3 millions par année.

⁸ Calcul : 50 % de 2 355 heures à 40.-/h, soit 47 100 francs.

⁹ Calcul : (4 409 + 1 469 heures) à 135.-/h – (4 409 + 1 469 heures) à 40.-/h, soit 558 410 francs.

¹⁰ Calcul : 3 085 heures à 40.-/h, soit 123 400 francs. 2/4 de 123 400 francs, soit 61 700 francs.

Même si l'augmentation du remboursement de ces dépenses est essentiellement due à l'allocation de ressources supplémentaires pour effectuer ce travail, les adaptations concernant la récupération de l'assistance judiciaire¹¹ faciliteront le travail de l'équipe du Service de la justice chargée de procéder à cette tâche et devraient occasionner des recettes supplémentaires. De surcroît, 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.

Cependant, l'aspect aléatoire des dossiers d'assistance judiciaire et des probabilités de récupération ne permettent pas de déterminer un volume de recettes supplémentaires imputables à la réforme.

6.3.3 Frais de justice

Les nouvelles dispositions auront 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. A titre d'exemple, 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. Les tarifs des émoluments devront être revus dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme, de telle sorte que les potentiels effets ne peuvent pas être définis à ce stade.

6.3.4 Conséquences liées à la mise en place de nouvelles autorités de conciliation et de l'extension de la médiation gratuite pour les affaires pécuniaires

Nouvelle commission de conciliation en matière de travail

Le nombre d'affaires traitées en matière de prud'hommes (377) était, en 2022¹², en moyenne environ 25 % inférieur au nombre d'affaires traitées en matière de bail (495).

Nous pouvons dès lors partir de l'idée que la nouvelle commission de conciliation en matière de travail coûtera un montant équivalent à la commission de conciliation en matière de bail, qui est sous-dotée, à savoir un montant compris entre 280 000 et 300 000 francs, personnel administratif compris. Cette commission pourra profiter de la libération des locaux par le personnel des tribunaux d'arrondissement pénaux.

Nouvelle commission de conciliation en matière de bail

Le personnel de la Commission de conciliation en matière de bail devra être réuni dans des mêmes locaux. Il importera de profiter des opportunités liées à la réorganisation pour offrir un espace commun au personnel qui est actuellement réparti sur trois sites et qui partagent les locaux du Service de la justice, du Tribunal de la Glâne et du Tribunal de la Singine. Le personnel administratif de cette commission (1,2 EPT actuellement) devra être augmenté en raison de la croissance de la charge de travail, qui n'est pas imputable à la réforme elle-même.

Autorité de conciliation

La mise en œuvre de mesures visant à favoriser la médiation et la conciliation s'inscrit dans une volonté de promouvoir des modes alternatifs de résolution des conflits, plus rapides, moins coûteux et souvent mieux adaptés aux besoins des parties.

¹¹ Art. 123 al. 1^{bis}, al. 3 et al. 3^{ter} du projet de loi.

¹² Les années 2023 et 2024 ne sont pas représentatives pour le bail car il y a eu une explosion des requêtes de contestations de hausses de loyer suite à l'augmentation du taux de référence.

Bien qu'il ne soit pas possible, à ce stade, d'en quantifier précisément les retombées financières, ces mesures sont susceptibles de générer des effets positifs à moyen et long terme, notamment :

- > une réduction du nombre de procédures judiciaires formelles, avec pour corollaire un allègement de la charge pesant sur les tribunaux ;
- > une accélération du traitement des litiges, contribuant à une meilleure efficacité du système judiciaire ;
- > une diminution des coûts indirects pour les justiciables et les institutions (temps, ressources, etc.).

Ces effets, bien que non chiffrables actuellement, participent à une utilisation plus efficiente des ressources publiques et à une amélioration de l'accès à la justice. Cette autorité de conciliation générale sera rattachée au tribunal civil. Les magistrat-e-s seront choisis parmi les juges du tribunal civil. Lors de la mise en œuvre de la réorganisation, il importera de tenir compte de cette entité au moment de répartir les magistrat-e-s et le personnel de secrétariat dans les différentes cours. Nous partons du postulat que cette nouvelle autorité permettra d'améliorer le taux de conciliation, ce qui aura pour effet de diminuer les affaires au fond, à savoir les affaires qui nécessiteront de l'instruction, des audiences et la rédaction d'un jugement.

Extension de la médiation gratuite aux affaires pécuniaires

En 2024, 81 médiations gratuites ont été mises en œuvre au niveau cantonal par les justices de paix. Il n'y a pas de statistiques pour les tribunaux civils.

Cela dit, l'extension de la médiation gratuite aux affaires pécuniaires relevant du droit de l'enfant et de la famille n'est pas chiffrable précisément mais représente un investissement très limité et profitable.

En effet, dans les faits, lors des médiations ordonnées pour les affaires non pécuniaires, les éléments financiers sont également très souvent déjà discutés. Les cas portant exclusivement sur des affaires pécuniaires sont rares. Les questions en lien avec la garde et le droit de visite des enfants sont liées à la contribution d'entretien. Par ailleurs, une heure de médiation est actuellement rémunérée 130 francs. Un accord entre les parties permet de diminuer les frais d'assistance judiciaire, les avocats et avocates étant rémunérés 180 francs de l'heure, et la charge de travail de la justice.

6.3.5 Résumé des incidences financières

Coûts de conception et de mise en œuvre

La phase de conception vise à réunir les différentes parties prenantes afin d'élaborer, avec leur concours, l'organisation des nouvelles entités du pouvoir judiciaires et de concevoir leur mise en œuvre.

		2026	2027	2028	TOTAL
Réorganisation	<i>Gestion de projet</i>	220 000	220 000	-	440 000
Total		220 000	220 000	0	440 000

Ces coûts sont ponctuels, dans le sens où ils s'éteindront une fois les entités formées et les projets réalisés.

Coûts à futur

Le tableau ci-dessous synthétise les effets financiers décrits dans les chapitres précédents. Les conséquences ici listées sont durables ; leurs effets se déploient annuellement en conséquence de la mise en œuvre de la réforme. Le montant total représente seulement 1 % des dépenses annuelles du Pouvoir judiciaire qui pourront être contenues à terme grâce aux améliorations proposées dans ce projet de loi.

Conséquences annuelles durables

Assesseurs	<i>Suppression assesseurs civils</i>	-47 100
Assesseurs	<i>Diminution assesseurs pénaux</i>	-61 700
Assesseurs	<i>Revalorisation assesseurs spécialisés</i>	558 400

Assesseurs	<i>Suppression assesseurs civils</i>	-47 100
Commission de conciliation en matière de travail	<i>Fonctionnement de la Commission</i>	300 000
Organe de coordination	<i>Fonctionnement organe de coordination</i>	80 000
Secrétaires généraux du pouvoir judiciaire	<i>Transformations de postes</i>	180 000
Total	<i>Charges supplémentaires</i>	1 009 600

Coûts ponctuels

Infrastructures	<i>Tribunal pénal unifié réunissant les tribunaux d'arrondissement en charge du droit pénal, le Tribunal pénal des mineurs et le Tribunal pénal économique ; Estimation y.c. 25 % marge d'erreur</i>	Entre 17 300 000 et 25 000 000
------------------------	---	---------------------------------------

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

6.4.1 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.

6.4.2 Conformité au droit supérieur

Le projet de loi est globalement conforme au droit constitutionnel.

Le SLeg a néanmoins exprimé des réserves quant à la compatibilité de la présente révision avec l'article 123 de la Constitution cantonale (RSF 10.1 ; Cst./FR), estimant que les modifications proposées – notamment la suppression de certaines juridictions et la fusion d'autres, nécessiteraient une révision formelle de la Constitution. Selon cette lecture, l'article 123 Cst./FR consacrerait de manière impérative l'existence distincte de plusieurs juridictions (justices de paix, tribunaux civils, tribunaux pénaux, Tribunal pénal économique, Chambre pénale des mineurs), toute modification entraînant nécessairement une adaptation constitutionnelle.

Le Conseil d'Etat s'est penché attentivement sur ce point et examiné la situation tant sous l'angle formel que pratique et matériel.

D'une part, il convient de remarquer qu'une lecture attentive des travaux préparatoires de la Constituante (rapport final présenté au Bureau de la Constituante, décembre 2001, p. 30 ss) ne permet pas de conclure à une volonté claire de figer l'organisation judiciaire au niveau constitutionnel. Il apparaît au contraire que l'argument explicité est qu'il convient de mentionner les tribunaux dans la Constitution uniquement pour assurer un parallélisme avec les descriptions des autres pouvoirs de l'Etat, eux aussi décrits dans le détail. Il ne s'agissait pas de consacrer constitutionnellement chaque juridiction, mais de proposer une vue d'ensemble de l'organisation judiciaire à un instant donné, tout en laissant une marge de manœuvre au législateur cantonal. Les constituant-e-s ont expressément reconnu que l'organisation des tribunaux est sujette à évolution, notamment sous l'influence croissante du droit fédéral en matière de procédure (art. 122 et 123 Cst./FR). Ils ont ainsi affirmé qu'il ne serait « pas raisonnable d'énumérer dans notre Constitution tous les tribunaux », précisément pour éviter qu'une réforme structurelle – même commandée par le droit fédéral – ne nécessite systématiquement une révision de la Constitution cantonale.

D'autre part, le projet actuel ne remet pas en cause l'existence du Pouvoir judiciaire ni son organisation générale. Il s'agit d'un ajustement structurel interne destiné à améliorer le fonctionnement concret des

juridictions, sans altérer l'essence des fonctions judiciaires garanties par la Constitution. Les autorités mentionnées à l'article 123 Cst./FR restent couvertes, dans leur substance, par la nouvelle organisation : les fonctions de conciliation, de première instance, de juridiction pénale spécialisée ou de justice des mineurs sont conservées, même si les dénominations et les rattachements administratifs évoluent.

Il est également utile de rappeler que des modifications similaires ont déjà eu lieu dans le passé, sans qu'elles aient nécessité une révision constitutionnelle formelle : par exemple, la suppression des juges d'instruction ou la transformation de la Chambre pénale des mineurs en Tribunal pénal des mineurs n'ont pas donné lieu à une votation populaire, bien que ces institutions soient mentionnées à l'article 123 Cst./FR. Cela illustre une pratique constante d'interprétation souple de cette disposition.

Enfin, le Conseil d'Etat ne conteste pas qu'une mise à jour de l'article 123 Cst./FR serait souhaitable, tant pour assurer une concordance parfaite avec la nouvelle organisation que pour refléter les modifications antérieures. Toutefois, compte tenu de l'urgence et de l'importance de la réforme pour le bon fonctionnement quotidien de la justice, il ne serait ni proportionné ni opportun de retarder l'ensemble du projet pour ce seul motif, au risque de prolonger les dysfonctionnements actuels et d'en compromettre la mise en œuvre.

Dès lors, le Conseil d'Etat propose qu'un projet de révision constitutionnelle soit préparé et soumis pour validation au Conseil d'Etat, puis au Grand Conseil, après l'adoption du projet de révision de la LJ par ce dernier. L'objectif étant de soumettre la révision de l'article 123 Cst./FR à votation populaire au cours de l'année 2027.

Des prises de position ont également exprimé des doutes quant à la compatibilité des nouvelles dispositions sur la langue de la procédure (art. 116 ss nLJ) avec l'article 6 Cst./FR ainsi qu'avec le principe de territorialité linguistique.

Le Conseil d'Etat tient à préciser que les nouvelles dispositions proposées sont conformes à la Constitution cantonale et respectueuses du bilinguisme cantonal, tel que garanti par l'article 6 Cst./FR, ainsi qu'à la liberté de la langue au sens de l'article 17 Cst./FR.

En vertu de l'article 17 al. 2 Cst./FR, toute personne peut s'adresser dans la langue officielle de son choix à une autorité compétente pour l'ensemble du canton. Le constituant a expressément prévu cette règle pour assouplir la liberté linguistique, en reconnaissant qu'une autorité cantonale devait pouvoir fonctionner dans les deux langues officielles, même si l'usage individuel reste largement unilingue. C'est précisément ce mécanisme constitutionnel qui justifie le régime proposé dans le projet de loi.

Avec la suppression des tribunaux d'arrondissement et la création de tribunaux civils et pénaux à compétence cantonale (art. 32 al. 1 nLJ), les nouvelles juridictions sont formellement compétentes pour l'ensemble du territoire cantonal. Dès lors, elles doivent pouvoir fonctionner dans les deux langues officielles. Cela garantit aux justiciables le droit de s'adresser aux tribunaux en français ou en allemand, indépendamment du lieu de procédure.

Dans la pratique, cependant, les juridictions civiles continueront à siéger dans les régions, ce qui signifie qu'un litige civil dans une région germanophone continuera à être traité dans cette région linguistique. Le changement introduit est donc essentiellement formel et structurel, visant à uniformiser les règles de compétence, mais ne modifie pas la langue de traitement des dossiers dans les faits. La centralisation administrative n'implique pas une centralisation géographique ni linguistique des audiences.

Enfin, s'agissant du lien avec la future loi cantonale sur les langues, dont l'avant-projet est en préparation, le Conseil d'Etat souligne que le projet de loi sur la justice ne modifie pas le statut linguistique des districts ou communes et ne préjuge pas des critères à venir. Il s'inscrit dans le cadre actuel du droit constitutionnel et respecte la hiérarchie des normes.

En résumé, le régime proposé :

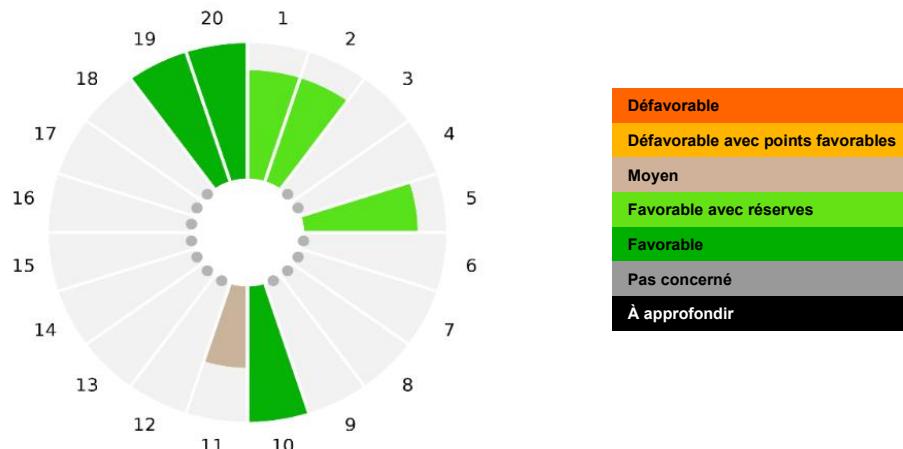
- > est conforme à l'article 17 al. 2 Cst./FR, qui prévoit la possibilité de choisir la langue de la procédure devant une autorité compétente pour l'ensemble du canton ;
- > garantit le maintien de l'usage effectif du français ou de l'allemand selon les pratiques actuelles locales ;
- > n'implique aucun changement du statut linguistique territorial, qui relèverait en effet d'un autre processus ;
- > respecte la pratique du bilinguisme judiciaire telle qu'interprétée par la jurisprudence et par le législateur fédéral.

Le projet est ainsi pleinement conforme à la Constitution cantonale sous cet angle également.

Par ailleurs, le projet ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne.

La présente loi est soumise au référendum législatif facultatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

Finalement, le projet a fait l'objet d'une analyse complète selon la méthode Boussole 21 dans le but d'en dresser les forces et les faiblesses dans les trois dimensions du développement durable (économique, environnementale et sociétale). Le rapport synthétique de l'évaluation est présenté ci-dessous.



Annexe : Rapport d'Urbaplan