

# Vision pour le pouvoir judiciaire

—

Plan directeur 2017- 2021

Leitplan 2017-2021



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Conseil de la magistrature CM  
Justizrat JR**

---

# Table des matières

---

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>4</b>
1.1	Rétrospective	4
1.2	Rôle du Conseil de la magistrature dans le canton de Fribourg	4
1.3	Compétences du Conseil de la magistrature en matière de gestion des tribunaux	5
<b>2</b>	<b>Methodik</b>	<b>6</b>
2.1	Definition: Der Leitplan 2017-2021	6
2.2	Information zum Vorgehen	7
2.3	Ablauf der Ausarbeitungsphase des Leitplans 2017-2021	7
<b>3</b>	<b>Kontext</b>	<b>9</b>
3.1	Megatrends und allgemeine gesellschaftliche Tendenzen	9
3.2	Legislaturplanung des Staates Freiburg	10
3.3	Stratégie de cyberadministration de l'Etat de Fribourg	10
3.4	Justice en Suisse	11
3.4.1	Évolution de la charge de travail des tribunaux	11
3.4.2	Cyberjustice – E-Justice	12
3.5	Justice dans le canton de Fribourg	12
3.5.1	Tribunal cantonal	13
3.5.2	Juridiction pénale	13
3.5.3	Juridiction civile	14
3.5.4	Juridiction administrative	15
3.6	Structures de conduite	16
3.7	Indépendance institutionnelle de la justice fribourgeoise	17
<b>4</b>	<b>Thèmes prioritaires du plan directeur 2017-2021</b>	<b>18</b>
4.1	Thème prioritaire I: Mode de travail	18
4.2	Thème prioritaire II: Charge de travail	19
4.3	Thème prioritaire III: Dossier électronique	20
4.4	Thème prioritaire IV: Structures	21
<b>5</b>	<b>Projets concrets du plan directeur 2017-2021</b>	<b>23</b>
5.1	Projet 1: Préparation à l'E-dossier	23
5.2	Projet 2: Autorités de conciliation régionales	24
5.3	Projet 3: Tribunal pénal et Tribunal civil de première instance	26
5.3.1	Tribunal pénal de première instance	26
5.3.2	Tribunal civil de première instance	28

---

5.3.3	Organes de conduite	29
5.4	<b>Projet 4: Centre de compétences finances et ressources humaines</b>	<b>31</b>
6	<b>Ordre de priorité des projets</b>	<b>32</b>
6.1	<b>Consultation des autorités judiciaires</b>	<b>32</b>
6.2	<b>Priorisation des projets</b>	<b>32</b>

---

# 1 Introduction

---

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

## 1.1 Rétrospective

Le 13 juin 2007, le Grand Conseil élisait le premier Conseil de la magistrature. Au cours de sa première décennie d'existence, son activité s'est révélée intense. Depuis 2007, le paysage judiciaire fribourgeois a changé et a fait l'objet d'ajustements structurels. On pense tout d'abord à l'entrée en vigueur des codes fédéraux de procédure civile et pénale, qui ont modifié les processus de travail et soulevé des questions de compétences. On peut citer également l'intégration du juge d'instruction dans le nouveau Ministère public, la fusion du Tribunal administratif et du Tribunal cantonal, la réduction du nombre de Justices de paix (7) et enfin la création d'un Tribunal des mesures de contraintes.

## 1.2 Rôle du Conseil de la magistrature dans le canton de Fribourg

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

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

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

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

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

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

---

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

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

### **1.3 Compétences du Conseil de la magistrature en matière de gestion des tribunaux**

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

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

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

Fort de la mission dont l'investissent la Constitution et la loi, et quand bien même il n'a pas de compétence de gestion à proprement parler s'agissant des autorités judiciaires, le Conseil de la magistrature entend partager ses réflexions de principe sur le fonctionnement de la justice ainsi que formuler et prioriser des propositions concrètes concernant son amélioration. A l'instar du Conseil d'Etat qui a adopté son programme de législature, il développe, formalise et communique dans le présent document sa vision du pouvoir judiciaire pour les cinq prochaines années.

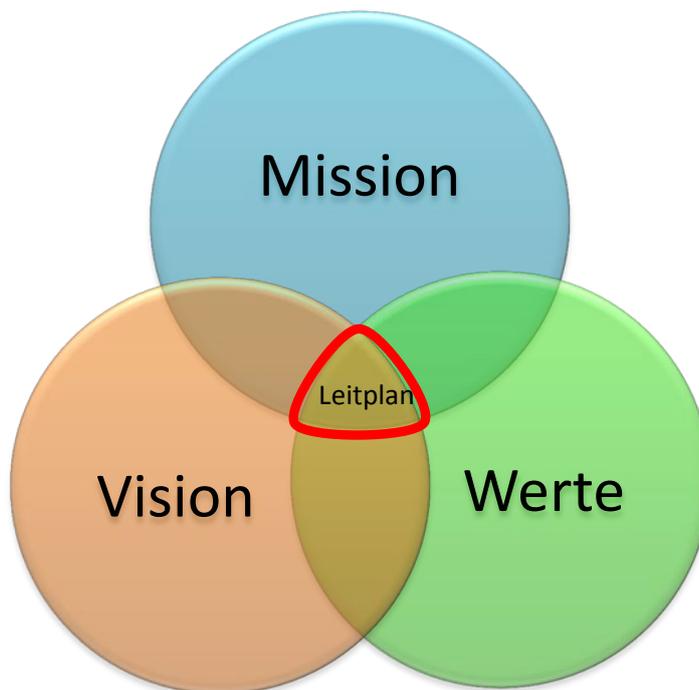
---

## 2 Methodik

---

### 2.1 Definition: Der Leitplan 2017-2021

Der Leitplan 2017-2021 beschreibt, wie sich die Justiz im Kanton Freiburg in den nächsten Jahren weiterentwickeln sollte (= Vision), um ihre Aufgaben (= Mission) wahrzunehmen und gleichzeitig seine Werte beizubehalten. Er ist somit der Schnittpunkt zwischen den Werten, der Mission und der Vision der Freiburger Justiz. Die folgende Grafik (Grafik 1.1) illustriert dies:



Der Leitplan 2017-2021 bringt die drei Elemente zusammen: Die Vision zeigt die Zukunft, die nur im Einklang mit den Werten, die aus der Vergangenheit stammen, und der Mission – der Gegenwart des der Freiburger Justiz – realisiert werden kann.

Die Mission des Freiburger Justiz wird durch die Kantonsverfassung wie folgt umschrieben: Wahrnehmung und Sicherstellung einer unabhängigen (Art. 121 KV), raschen und hochwertigen Rechtspflege (Art. 120 KV) in Zivil-, Straf- und Verwaltungsangelegenheiten (Art. 123 KV).

Die zentralen Werte, auf die sich die Freiburger Justiz stützt, beeinflussen den Leitplan 2017-2021 stark. Es sind dies, ihrer Aufgabe entsprechend, vorab die grundrechtlich verankerten Verfahrensrechte (Art. 29 KV), aber auch Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit.

Die Vision für die Freiburger Justiz, die mit dem Leitplan 2017-2021 umgesetzt werden soll, wird weiter unten ausführlicher behandelt. Dennoch soll sie hier der Übersicht halber bereits genannt werden:

---

Die Freiburger Justiz ist eine zeitgemäss organisierte Institution, die bereit und in der Lage ist, auf die gesellschaftlichen und gesetzlichen Veränderungen zu reagieren und jederzeit eine rasche und hochwertige Rechtspflege sicherstellt.

Der Leitplan 2017-2021 ist ein Instrument der Planung, das die Ziele, Aufgaben und Projekte beschreibt. Er dient dazu, die strategische Vision der kurz- bis mittelfristigen Zukunft der Freiburger Justiz in die Wege zu leiten.

Der Leitplan 2017-2021 analysiert den globalen, schweizerischen, freiburgischen und justiziellen Kontext der Freiburger Justiz und zieht daraus die Schlussfolgerungen, die sich für die Organisation und (allenfalls) der territorialen Gliederungen ergeben. Die Analyse wird ebenfalls die Vor- und Nachteile der aktuellen Arbeits- und Funktionsweisen untersuchen, sodass ein möglichst vollständiges und aktuelles Bild der Freiburger Justiz entworfen werden kann.

In den vier Schwerpunktthemen legt der Leitplan 2017-2021 seine wichtigsten Anliegen deutlich dar. Darin werden verschiedene Aspekte der richterlichen Tätigkeit aufgegriffen mit dem Ziel, die Qualität und die Effizienz wann und wie immer möglich zu verbessern.

Aus diesen vier Schwerpunktthemen ergeben sich schliesslich konkrete Vorschläge, die ebenfalls im Leitplan angesprochen und formuliert werden. Konkrete Projekte wird der Leitplan 2017-2021 allerdings nicht entwerfen; es wird an den jeweils zuständigen Organen und Behörden sein, die Projekte zu definieren.

Beim Leitplan 2017-2021 handelt es sich um ein Dokument, das die Strategien für die nächsten fünf Jahre festlegt. Unter dem Mantel der vier Schwerpunktthemen formuliert er einige Projekte, die weiterzuverfolgen und konkreter auszuarbeiten sind: Der Leitplan 2017-2021 dient somit auch dem Grossen Rat, den einzelnen Gerichtsbehörden und der Justizdirektion als wichtiges Instrument der Planung, das einen Überblick über die aktuellen und zukünftigen Anliegen und Projekte bietet.

Der Leitplan 2017-2021 wird als Portfolio von Projekten im Kapitel 5 abschliessend präsentiert. Er soll regelmässig, also mindestens alle zwei Jahre, überprüft werden, um ihn an Veränderungen des Kontextes anzupassen und sich stets die gesetzten Ziele und Projekte zu vergegenwärtigen.

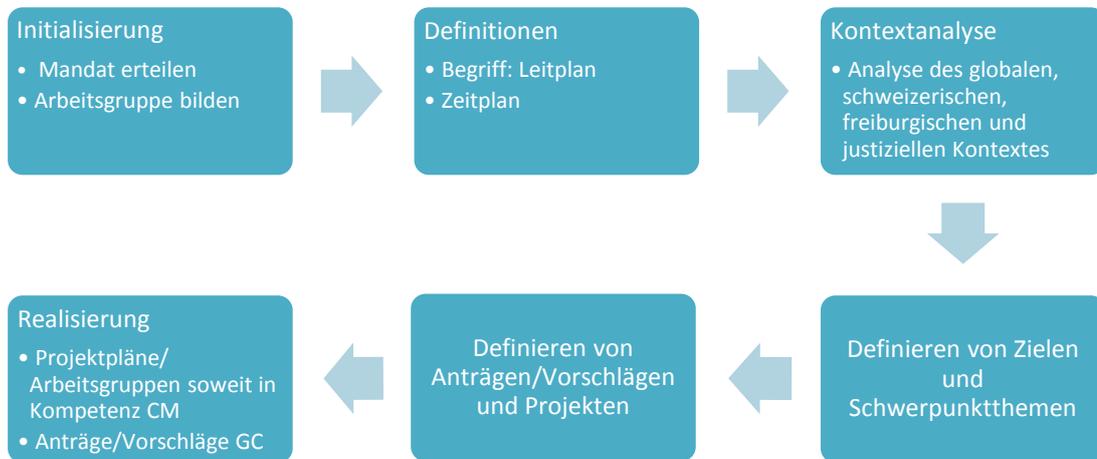
## **2.2 Information zum Vorgehen**

Die Art des Leitplans 2017-2021 ist im obigen Kapitel bereits kurz angedeutet worden. Es handelt sich dabei um ein Dokument, das überblicksartig die wichtigsten strategischen Entscheide zusammenbringt, aber keine Detailplanung liefert.

## **2.3 Ablauf der Ausarbeitungsphase des Leitplans 2017-2021**

Der Leitplan 2017-2021 wird in mehreren Phasen ausgearbeitet, die nicht ausschliesslich nacheinander, sondern durchaus auch nebeneinander ablaufen und sich deswegen überlappen können. Diese hier entwickelten Phasen sind gestützt auf die Projektmanagement-Methode HERMES 5.1, die von der schweizerischen Bundesverwaltung entwickelt worden ist.

Das folgende Schema (Grafik 1.3) zeigt die Ausarbeitungsphase des Leitplans 2017-2021 in sechs Schritten auf:



Nach der Initialisierungsphase erteilte der Justizrat an seiner Sitzung vom 10. Oktober 2016 seiner Administrativkommission das Mandat zur Erarbeitung eines Leitplans.

In einer zweiten Phase wurden Definitionen und Überlegungen zu Art und Form des Leitplans angestellt und ein Zeitplan festgelegt, bis wann welche Probleme und Fragestellungen gelöst sein müssen.

Eine dritte Phase widmete sich der Kontextanalyse: Es ging darum, die „Umgebung“ der Freiburger Justiz zu studieren, um deren Einflüsse verstehen zu können. Konkret wurden die globalen Veränderungen („Megatrends“), aber auch die schweizerischen und kantonalen Justizzusammenhänge analysiert. Diese verschiedenen Blickwinkel erlauben es, die Zukunft der Freiburger Justiz besser abschätzen zu können und ermöglichen so eine bessere strategische Planung.

In der vierten Phase werden die zentralen Elemente des Leitplans 2017-2021 formuliert: Diese Schwerpunktthemen stehen im Zeichen der Kontextanalyse und sind Antworten auf die auftretenden Probleme und Veränderungen, die sich in der Umgebung ankündigen.

Mit Hilfe der in der vierten Phase definierten Schwerpunktthemen werden in der fünften Phase konkrete Projekte formuliert, die jeweils im Zeichen eines Schwerpunktthemas – oder sogar mehrerer – stehen. Diese Projekte werden allerdings, wie oben bereits ausführlich beschrieben, nicht durch detaillierte Projektpläne ausgestattet, sondern bloss entworfen. Im Anschluss daran werden sie durch den Justizrat priorisiert.

Die Umsetzung des Leitplans 2017-2021 beginnt mit der Verabschiedung. Selbstverständlich ist dieses Dokument kein allgemeingültiges und wird sich dem Laufe der Zeit anpassen müssen – vor allem in der Zeit nach 2020, die bislang nur schwer abschätzbar ist –, dennoch, er bleibt ein guter Orientierungspunkt für alle Beteiligten.

---

## 3 Kontext

---

Im ersten Abschnitt dieses Leitplans untersuchen wir den Kontext und das Umfeld der Freiburger Justiz. Aus diesen Rahmenbedingungen ergeben sich die vier Schwerpunktthemen, die versuchen, auf die Probleme des Kontextes zu reagieren. In diesem Kapitel wollen wir uns der Frage widmen, wo sich die Freiburger Justiz befindet und was dieses Umfeld für Konsequenzen haben kann.

### 3.1 Megatrends und allgemeine gesellschaftliche Tendenzen

Unter dem Begriff „Megatrend“ verstehen wir grosse Richtungen, in die sich die Gesellschaft bewegt. Darunter sind die Veränderungen miteinzubeziehen, die das tägliche Leben heute beschäftigen.

Seit einigen Jahrzehnten ist die Menschheit bestrebt, den Vorteil der digitalen Welt immer weiter auszunutzen. Auch die Gesellschaft hat sich durch die Digitalisierung gewandelt: Ständige Erreichbarkeit beispielsweise hat nicht nur das private, sondern auch das professionelle Leben verändert. Auch im Bereich des Gerichtswesens ist der Trend der Digitalisierung langsam angekommen; die Gegenwehr gegen den elektronischen Rechtsverkehr sinkt. Das Bundesgericht selbst hat die Pionierrolle übernommen und strebt an, bis 2020 vollständig elektronisch zu arbeiten. Das elektronische Dossier ist die Konsequenz aus dem Megatrend der Digitalisierung und betrifft auch die kantonalen Instanzen.

Ein weiterer Trend der modernen Gesellschaft ist die hohe Flexibilität, die sich die Menschen wünschen. Daher wird der Ruf nach Telearbeit und Home Office immer stärker; ausserdem fördert dies die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Da das traditionelle Familienmodell immer mehr von einem offeneren, flexibleren Modell abgelöst wird, bei dem sowohl Mann als auch Frau arbeiten wollen, werden Teilzeitstellen immer beliebter. Neben der hohen Flexibilität muss aber auch der ansteigende Wunsch nach schneller, effizienter Erledigung von Arbeiten miteinbezogen werden: Alles muss möglichst rasch und erfolgsversprechend abgewickelt werden.

Solche Veränderungen in der Arbeitswelt sind sehr gut in der Privatwirtschaft oder auch den bundesnahen Betrieben wie der SBB oder der Post zu erkennen. Meistens ist die Privatwirtschaft dabei den Behörden einige Jahre voraus, begründet Trends und kann für die Behörden als Indikator für die auf sie zukommenden Veränderungen dienen. Besonders interessant dabei sind deren neuen Arbeitsmodelle: In Grossraumbüros finden viele Mitarbeiter Platz, ohne dass sie einen fixen eigenen Arbeitsplatz haben. Solche Entwicklungen weisen zwar einige Nachteile auf (wie beispielsweise permanente soziale Kontrolle, keine Privatsphäre, schwieriges Arbeitsambiente), dennoch sind deren Vorteile nicht zu vernachlässigen: Freie Arbeitsplatzwahl bedeutet auch hohe Flexibilität und ist meist mit Home Office Möglichkeiten und Teilzeitarbeit verbunden. Das oben bereits angesprochene Bedürfnis nach Flexibilität, vor allem in den sich rasch ändernden Vorstellungen von Familienmodellen, wird in solchen Betrieben berücksichtigt. In diesem Bereich hinken die Gerichtsbehörden der Privatwirtschaft um einige Jahre hinterher; dies hat immerhin der Vorteil, dass wir deren Fehler lernen können. Denn auch die Vorteile der Arbeitsweise an Gerichten – in der Regel ruhiger Arbeitsplatz, zum Teil ein Einzelbüro – dürfen nicht unterschätzt werden. Idealerweise könnten beide Modelle miteinander vereint werden, was wohl den modernen Ansprüchen am meisten entsprechen würde. Work smart, heisst das Schlagwort, das heute in aller Munde ist.

Der Megatrend hin zu einer besser informierten, ständig auf dem aktuellen Stand gehaltenen Gesellschaft lässt auch die Gerichtsbehörden nicht kalt: Während früher Richter ausschliesslich durch ihr Urteil kommuniziert haben, sind heute auch Stellungnahmen in verständlichem Deutsch, das frei von juristischen Fachbegriffen und Abkürzungen ist, durchaus üblich. Tutorials und ähnliche aufklärende Mittel kursieren im Netz und werden auch rege benutzt, sodass eine einfache, verständliche Kommunikation der Behörden an die Bürger ins Auge gefasst werden sollte. Die Erwartungshaltung der Öffentlichkeit ist frappant gestiegen: Diese neuen Bedürfnisse müssen in Betracht gezogen werden.

---

Neben den gesellschaftlichen Tendenzen sind auch die weiteren Veränderungen im Umfeld miteinzubeziehen. Dazu gehören der Staat Freiburg, die Schweizer Justiz, die weiter unten ausführlicher behandelt werden, aber auch die äusseren Rahmenbedingungen, an die die Freiburger Justiz gebunden ist. In diesem Sinne sind neben den gesetzlichen Bestimmungen auch technische Einschränkungen und regulatorische Elemente nicht zu vernachlässigen; Sie können nicht umgangen werden, müssen aber schnellstmöglich erkannt werden. Durch ein frühzeitiges Antizipieren von veränderten Bestimmungen kann die Freiburger Justiz einen glatteren Übergang anstreben.

### **3.2 Legislaturplanung des Staates Freiburg**

Die publizierte Legislaturplanung des Staates Freiburg umfasst die Jahre 2012-2016. Die neue Legislaturplanung für die Jahre 2017-21 ist noch in Ausarbeitung; der Justizrat hat sich dafür eingesetzt, dass der elektronische Rechtsverkehr als Schwerpunktthema Eingang findet.

Bereits im Jahre 2011 hat sich der Staatsrat zum Ziel gesetzt, die Justiz an die gesellschaftliche Entwicklung anzupassen. Vollständig vollzogen ist die von der Legislaturplanung vorgesehene Vereinigung des Kantonsgerichts und der beiden Sektionen von verwaltungs-/sozialversicherungsrechtlichen und zivil-/strafrechtlichen Höfen. Die Legislaturplanung des Staates will aber nicht nur die Justiz an die gesellschaftliche Entwicklung anpassen, sondern auch viele weitere Aspekte verwirklichen. Das Problem liegt hier natürlich im bereits limitierten Budget des Staates Freiburg. Seit 2012 übt der Staat eine rigorose Sparpolitik aus, die aller Voraussicht nach auch in der Legislatur 2017-21 weitergeführt wird. Aus diesem Grund kann die Justiz kaum damit rechnen, dass grössere Geldbeträge fließen werden. Zusätzliches Personal scheint momentan ebenfalls nicht zur Debatte zu stehen, obwohl häufig diesbezügliche Anfragen an den Staat gehen.

Die Legislaturplanung des Staates, die ebenfalls eine Anpassung an die gesellschaftliche Entwicklung anstrebt, stimmt also mit dem hier formulierten Ziel überein. Allerdings lassen weder das Sparprogramm noch die finanzielle Abhängigkeit der Justiz von den Entscheiden des Staatsrates darauf hoffen, dass eine signifikante Aufstockung des Personals wahrscheinlich wäre.

### **3.3 Stratégie de cyberadministration de l'Etat de Fribourg**

Depuis la fin 2014, l'Etat de Fribourg s'est doté d'une stratégie de cyberadministration qui doit permettre à terme de gérer de manière systématique et priorisée les projets informatiques visant à alléger et optimiser les processus administratifs. Un guichet virtuel concrétisant de manière progressive l'utilisation des moyens électroniques dans les procédures administratives a été créé.

La justice n'a malheureusement pas été intégrée dans ce projet en dépit de l'intervention dans ce sens du Tribunal cantonal, chargé depuis 2008 de gérer l'informatique du pouvoir judiciaire par délégation du Conseil de la magistrature. Il est toutefois réjouissant de constater qu'il existe désormais une commission informatique des autorités judiciaires dont la Présidente, Mme la Juge cantonale S. Wohlhauser, siège également au sein de la commission informatique de l'Etat.

### 3.4 Justice en Suisse

#### 3.4.1 Évolution de la charge de travail des tribunaux

En Suisse, la justice doit compter avec une augmentation de sa charge de travail. Plusieurs facteurs laissent en effet présumer une hausse du nombre de cas portés devant les tribunaux. Outre une démographie croissante (+ 21% d'ici à 2030 selon l'Office fédéral de la statistique), les citoyens sont de plus en plus enclins à défendre leurs droits en justice. A cela s'ajoutent des modifications législatives qui créent de nouvelles compétences et possibilités de recourir auprès d'une autorité judiciaire. Le nombre d'affaires traitées par les tribunaux est par ailleurs en constante augmentation.

A Fribourg, la justice sera amenée à traiter une charge de travail significativement plus élevée sans ressources supplémentaires (cf. point 3.2). La question de son efficacité est par conséquent essentielle.

Sous cet angle, il est utile de situer les autorités fribourgeoises dans le contexte national et de comparer leur charge de travail avec celle d'autorités d'autres cantons. Les analyses statistiques auxquelles bon nombre de tribunaux suisses recourent pour mesurer leur efficacité doivent toutefois être interprétées avec précaution. Leur pertinence peut en effet fortement varier en fonction du mode de travail, de la façon de comptabiliser les affaires ou encore de pics annuels exceptionnellement plus hauts ou plus bas que la norme habituelle. Les chiffres absolus sont donc à relativiser.

Cela étant, le tableau ci-dessous propose une comparaison entre les instances supérieures de cantons dont la population est relativement similaire à la population fribourgeoise. En outre, le Valais est également un canton bilingue. Les données sont tirées des rapports annuels des tribunaux concernés.

	TC Fribourg	TC Bâle-Campagne*	TC Valais
Population cantonale	311'749	286'923	335'696
Total affaires enregistrées en 2016	3177	1550	2072
Total affaires enregistrées en 2015	2868	1404	1923
Total affaires liquidées en 2016	3139	1543	1908
Total affaires liquidées en 2015	2883	1380	1847
Pourcentage d'affaires liquidées par rapport au nombre d'affaires enregistrées en 2016	98.8%	99.5%	92.0%
Pourcentage d'affaires liquidées par rapport au nombre d'affaires enregistrées en 2015	100,5%	98%	96%

*\*les chiffres 2016 n'étant pas disponibles, il s'agit de ceux de 2015 et 2014.*

La juxtaposition de ces chiffres doit bien évidemment être relativisée, tant il est vrai qu'il existe des différences de compétences, d'organisation de la justice, de voies de droit ou encore de façon de comptabiliser l'enregistrement ou la liquidation d'une affaire entre les cantons. Pour éviter autant que possible des disparités, seuls les tribunaux cantonaux ont été retenus. A population cantonale comparable, leurs compétences et leur taille sont similaires, ce qui ne saurait être le cas des tribunaux d'arrondissement ou de district des différents cantons.

---

Avec 1105 nouvelles affaires de plus que le TC valaisan (en 2016), et 1318 de plus que le TC bâlois (en 2015), la charge de travail du TC fribourgeois semble la plus importante. Les nouvelles entrées enregistrées par l'autorité fribourgeoise sont 1,5, respectivement 1,8 fois plus nombreuses qu'en Valais et qu'à Bâle sur l'année analysée. En liquidant presque autant d'affaires qu'il en a enregistré, le TC fribourgeois est à peu près aussi efficace que l'autorité bâloise, et légèrement plus que le TC Valaisan.

Ces chiffres constituent des indicateurs intéressants de la surcharge des autorités judiciaires fribourgeoises. Ils interrogent également sur la propension des fribourgeois à faire valoir leurs droits en justice et à recourir contre des décisions judiciaires ainsi que sur l'étendue de leurs possibilités de recours.

L'augmentation de la charge de travail touche toutes les juridictions concernées par cette brève analyse. Dans son rapport annuel 2016, le TC fribourgeois souligne l'importance croissante du volume de travail global et l'augmentation de 10% des nouvelles affaires par rapport à 2015. Si les entrées continuent à augmenter, cette instance ne sera plus en mesure de faire face à sa tâche avec les moyens dont elle dispose. Les affaires pendantes, qui étaient de 1325 à fin 2016, sont également à la hausse.

En Valais, le constat est identique. L'entrée en vigueur des nouveaux codes fédéraux de procédure a induit un surcroît de travail largement sous-estimé. Les tribunaux de première instance sont surchargés et subissent une augmentation croissante de leurs entrées. En outre, les 1191 affaires pendantes au TC à fin 2016, soit une hausse de 16% par rapport à 2015, inquiètent la plus haute instance du canton.

A Bâle-Campagne, la situation est plus stable, bien que la charge de travail demeure conséquente. Le nombre d'entrées n'est qu'en légère augmentation, et seule la section civile subit une hausse notable. Le nombre d'affaires reportées à l'année suivante ne varie quant à lui pratiquement pas (492 à fin 2014 et 499 à fin 2015).

Ce bref aperçu chiffré illustre la nécessité de se pencher de manière approfondie sur le nombre d'affaires entrées et liquidées annuellement, de l'introduction des nouveaux codes de procédure fédéraux en 2011 à ce jour. Une telle analyse permettra de juger l'efficacité du travail des autorités judiciaires.

### 3.4.2 Cyberjustice – E-Justice

La population suisse s'attend à pouvoir bénéficier et profite déjà sans cesse de nouvelles possibilités de prestations électroniques des autorités et de contacts électroniques avec les autorités. Avec la cyberjustice, le monde judiciaire suit le rythme de la cyberadministration. Une justice aux rouages efficaces, à la pointe de la technique et capable de prendre des décisions dans les meilleurs délais, contribue à la qualité du site suisse. Le but visé par la cyberjustice est d'ouvrir, de mener, de conclure et de publier sous forme électronique toutes les procédures judiciaires. Toutes les étapes et tous les échanges se font par voie électronique. La mise en œuvre de ce processus a déjà commencé puisque la Conférence des directeurs et directrices cantonaux de justice et police a d'ores et déjà abordé la ministre fédérale de la justice aux fins d'élaborer des dispositions légales contraignantes en la matière.

## 3.5 Justice dans le canton de Fribourg

Ce chapitre traite brièvement de l'évolution de la situation actuelle ainsi que des perspectives des différentes autorités judiciaires du canton.

Fondamentalement, la structure de la justice fribourgeoise n'a que peu évolué depuis 1848. Alors que d'autres domaines de l'activité étatique ont subi des ajustements – on pense notamment à la régionalisation de la Police, ou encore aux développements dans le système hospitalier –, la structure judiciaire est demeurée essentiellement calquée sur l'organisation administrative des districts.

---

### 3.5.1 Tribunal cantonal

La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 a imposé la fusion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif, laquelle a eu lieu le 1er janvier 2008. Le Tribunal cantonal « unifié » a par conséquent réalisé un vaste processus de réorganisation. S'agissant de la surcharge de travail actuelle du Tribunal cantonal, il est renvoyé au point 3.4.1 ci-dessus.

De l'avis du Conseil de la magistrature, il n'y a pas d'action requise à moyen terme à l'égard de cette autorité.

### 3.5.2 Juridiction pénale

Avec l'entrée en vigueur des nouvelles procédures fédérales le 1er janvier 2011, le canton de Fribourg a dû optimiser l'organisation de ses autorités de poursuite pénale et, en partie, procéder à de nouvelles réglementations (fusion du Ministère public et de l'office des juges d'instruction, introduction du Tribunal des mesures de contrainte).

#### 3.5.2.1 Ministère public

L'intégration du juge d'instruction au sein du Ministère public a conduit à des changements fondamentaux. La nouvelle autorité issue de cette fusion s'est complètement réorganisée et cherche régulièrement à rationaliser ses méthodes de travail ainsi qu'à augmenter son efficacité. Le Conseil ne voit par conséquent pas de nécessité d'agir à moyen terme à cet égard.

#### 3.5.2.2 Tribunal des mesures de contrainte

Avant l'instauration d'un Tribunal des mesures de contrainte en 2011, l'examen de la détention était confié à un juge extraordinaire, distinct du magistrat instructeur et rémunéré par indemnités. Si l'institutionnalisation de cette fonction s'imposait, le Tribunal des mesures de contrainte n'a malheureusement été doté que de très peu de ressources. Il compte deux juges, un demi-poste de secrétaire et n'a pas de salle d'audience propre.

Le Tribunal des mesures de contrainte, qui est appelé à prendre des mesures radicales sur la liberté des citoyens, doit statuer au plus tard dans les 48 heures suivant la réception d'une demande. Il enregistre une augmentation constante des cas qui lui sont soumis. Celle-ci a été de 20% pour la seule année 2016.

A court terme, le Conseil ne voit pas de nécessité d'agir en ce qui concerne cette autorité. Il est possible, quoi que peu rationnel et efficace, d'utiliser les juges comme dactylos.

#### 3.5.2.3 Tribunal pénal des mineurs

Le Tribunal pénal des mineurs tente de mettre en place un service social complet qui lui permettrait de ne plus dépendre du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ). Avec la fermeture de certaines institutions, le soutien ambulatoire devient prioritaire, ce qui nécessite certaines adaptations. Le lien avec le Bureau de la médiation pénale est toujours positif.

A moyen terme, le Conseil ne voit pas de nécessité d'agir en ce qui concerne cette autorité.

#### 3.5.2.4 Tribunal pénal économique

Un suppléant du président doit toujours être nommé. A moyen terme, le Conseil ne voit pas de nécessité d'agir en ce qui concerne cette autorité.

### 3.5.2.5 Préfectures

Les tâches des préfets sont nombreuses et de tous ordres (représenter le Conseil d'Etat et ses Directions, promouvoir et développer le district, autorité administrative de première instance dans le district, autorité de poursuite pénale pour certaines infractions, autorité de police, instance d'information, etc.). Depuis plusieurs années, des discussions sont en cours pour redéfinir leurs missions (voir p.ex. Rapport no 225 du 16 novembre 2010 du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant les Structures territoriales du canton de Fribourg, p. 32 ss; ci-après Rapport no 225), voire même attribuer certaines d'entre elles à d'autres autorités (cf. Rapport no 225 p. 34 s. et 47).

Dans ce contexte, des compétences préfectorales en matière pénale (notamment les contraventions) pourraient être dévolues au Ministère public qui, par conséquent, reprendrait le rôle d'autorité judiciaire de première instance pour certaines sanctions. Un transfert de compétence à cette autorité de niveau cantonal simplifierait les questions de compétence matérielle et territoriale des autorités de poursuite pénale et permettrait aux préfets de se concentrer sur leurs fonctions principales.

Leurs compétences en matière de conciliation doivent par contre être maintenues, la pratique actuelle donnant entière satisfaction.

### 3.5.2.6 Bâtiment pénal

Des réflexions sur les possibles synergies entre les divers acteurs pénaux ont été entamées en 2016. La question se pose de réunir dans un même bâtiment pénal, la Police de sûreté, le Ministère public, le Tribunal des mesures de contrainte, le Service de l'application des sanctions pénales et des prisons, le Service de probation, ainsi que le Tribunal des mineurs.

La réunion de ces autorités a été envisagée pour les motifs suivants: sécurité et accessibilité des locaux, sécurité du personnel et des visiteurs, exigüité programmée des emplacements actuels, collaborations étroites et synergies entre les autorités et institutions susmentionnées et rationalisation des flux (que ce soit les personnes, les dossiers, les prévenus, les détenus).

### 3.5.2.7 Tribunaux d'arrondissement – juridiction pénale

Actuellement, le canton de Fribourg compte 7 tribunaux d'arrondissement, qui siègent comme tribunaux civils et pénaux. Composés de différentes instances (président, juge de police, etc.), les tribunaux sont organisés par cellules (un/e juge – un/e greffier/ère – un/e secrétaire).

Les arrondissements judiciaires sont calqués sur les districts, d'où des différences de taille assez conséquentes. Même si les grands tribunaux comptent davantage de collaborateurs, le rapport entre la taille des tribunaux et le nombre d'habitants est disproportionné. On peut par conséquent légitimement s'interroger sur la pertinence de ce découpage territorial.

Un bref coup d'œil sur les statistiques nous montre que le Tribunal de la Sarine a traité près de la moitié des affaires pénales du canton en 2016 (Rapport annuel 2016 du CM, p. 193).

### 3.5.3 Juridiction civile

La justice civile, qui règle des litiges entre des personnes physiques ou morales, touche tous les domaines de la vie. Dans le canton de Fribourg, elle est exercée par les justices de paix, les tribunaux civils d'arrondissement ainsi que par des tribunaux spéciaux. En effet, chacun des 7 tribunaux d'arrondissement dispose d'un Tribunal des prud'hommes. En outre, il y a trois Tribunaux des baux et trois Commissions de conciliation en matière de bail pour tout le canton.

Avec l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2011, de la nouvelle procédure civile fédérale, remplaçant les procédures civiles cantonales existantes, les cantons ont dû adapter leurs organisations judiciaires.

### 3.5.3.1 Justices de paix

Alors que de tout temps les tribunaux civils d'arrondissement ont été dirigés par des magistrats professionnels, les 29 justices de paix, organisées en cercles regroupant plusieurs communes, ont été composées de juges laïcs jusqu'en 2007. Ce n'est qu'en 2008 que les justices de paix, dont le nombre a été réduit à 7, soit une par district, se sont professionnalisées. Mal préparée, cette mue ne s'est pas déroulée sans peine. L'introduction du système informatique a tout particulièrement généré des problèmes qui n'ont pu être résolus que récemment.

En 2014, la société Hesperia, mandatée pour analyser le fonctionnement des justices de paix, a conclu à la sous-dotation en ressources humaines et à la surcharge chronique généralisée de ces autorités. Mettant en exergue leurs différences de vision, d'organisation et de fonctionnement d'un district à l'autre, elle a proposé différentes mesures. A moyen terme tout d'abord, elle estime nécessaire de soutenir les justices de paix pour optimiser leur organisation interne. A long terme, elle prône l'harmonisation des pratiques et processus ainsi qu'une centralisation, respectivement externalisation, de certaines tâches et compétences. Suite à cette analyse, certaines justices de paix ont bénéficié d'un soutien professionnel des conseillers d'Hesperia s'agissant de leur organisation et fonctionnement. Ce soutien, couplé à la pérennisation des postes de durée déterminée à fin 2016, a permis de donner un nouveau souffle aux Justices de paix.

La Conférence des juges de paix s'est déterminée en septembre 2016 sur la question d'une possible régionalisation des tâches administratives selon l'art. 21 LJ. Si à court terme, elle propose de poursuivre les efforts entrepris pour harmoniser les pratiques entre justices de paix, à moyen terme, elle souhaite que la réflexion amorcée dans le rapport Hesperia concernant la centralisation de certaines compétences et tâches dans une entité transversale puisse être approfondie. A cette fin, le Conseil de la magistrature devrait mandater des experts en gestion et organisation, tout en impliquant les justices de paix dans la démarche. A long terme, la Conférence suggère une analyse globale du pouvoir judiciaire, analyse qui sera prochainement réalisée.

### 3.5.3.2 Tribunaux d'arrondissement – juridiction civile

Les sept tribunaux d'arrondissement siègent aussi comme tribunaux civils, chacun disposant d'un tribunal des prud'hommes. S'y ajoutent trois tribunaux des baux et trois autorités de conciliation en matière de bail (une pour la Sarine, une pour la Singine et le Lac, et une pour la Gruyère, la Glâne, la Broye et la Veveyse). Même si les tribunaux d'arrondissement, des prud'hommes (art. 55 LJ) et des baux (art. 34 et 57 LJ) ont leur siège au même endroit, il s'agit d'entités judiciaires distinctes dont les assesseurs sont différents.

Ce qui a été dit plus haut concernant la juridiction pénale est aussi valable pour la juridiction civile : Comme les arrondissements judiciaires sont calqués sur les districts, ils sont de tailles très variables et représentent des parts inégales de la population, ce qui engendre de grandes différences entre tribunaux en matière de charge de travail.

Contrairement au Tribunal cantonal, dont le taux de liquidation de dossiers varie entre 98.8% et 100.5% des affaires enregistrées pendant l'année, les tribunaux civils sont surchargés et ont de la peine à liquider suffisamment de dossiers pour faire baisser leur charge de travail. En moyenne, les tribunaux civils du canton ont liquidé 94,3% des affaires entrées pendant l'année 2016. Le volume des affaires pendantes à la fin de l'année correspond à 125% des affaires enregistrées, ce qui représente une année et un trimestre de travail. Le nombre d'affaires pendantes est d'ailleurs en constante augmentation depuis 2013 (Rapport annuel 2016 du CM, p. 177).

### 3.5.4 Juridiction administrative

La juridiction administrative soumise à la surveillance du Conseil est principalement exercée par le Tribunal cantonal et les quatre commissions de recours spécialisées.

A moyen terme, le Conseil ne voit pas de nécessité d'agir en ce qui concerne la juridiction administrative.

### 3.6 Structures de conduite

La loi sur la justice confie aux juges professionnels d'une autorité judiciaire la gestion administrative de celle-ci, laissant à chacune d'elles la liberté de s'organiser elle-même (art. 21 al. 1 et art. 29 al. 1 LJ). Il n'y a donc pas de gestion centrale, mais une forme d'auto-administration de chaque autorité judiciaire. A titre d'exemple, chaque autorité judiciaire possède notamment son propre service comptable. Contrairement au Conseil d'Etat, qui dirige l'administration cantonale, le Conseil de la magistrature n'a pas de compétence de gestion ni de direction dans l'organisation de la justice actuelle.

De l'avis du Conseil de la magistrature, cette auto-organisation est satisfaisante, dans la mesure où les grandes entités sont composées de magistrats fonctionnant de manière relativement autonomes, et où les petits tribunaux, de par leur taille, ne requièrent pas de véritable structure de gestion. Elle génère toutefois un certain éparpillement des ressources propre à surcharger les autorités judiciaires. Le consultant externe qui a procédé à l'analyse du fonctionnement des justices de paix en 2014 a proposé d'y remédier en centralisant plusieurs domaines (comptabilité et finances, gestion des ressources humaines, formation et rémunération des curateurs, veille juridique) au sein d'une entité transversale (cf. point 3.5.3).

Par la suite et compte tenu de la surcharge des autorités judiciaires, la loi sur la justice a élargi les compétences du Conseil en lui permettant de mettre en place des stratégies favorisant un traitement plus rapide de certaines tâches administratives, au travers d'une centralisation ou d'une régionalisation de celles-ci (Message 2014-DSJ-70 du 8 septembre 2014 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la justice et d'autres lois, p. 3; ci-après: Message 2014). Rationalisation du travail des autorités judiciaires, allègement de la charge de travail, systématisation des pratiques au niveau cantonal, économies d'échelle, tels sont les objectifs visés par la nouvelle disposition.

Ainsi, le Conseil de la magistrature peut désormais prévoir la régionalisation ou la gestion centralisée de certaines tâches administratives, ainsi que donner aux autorités judiciaires des directives contraignantes, générales ou spécifiques (art. 21 al. 2<sup>bis</sup> LJ). Des tâches de gestion administrative se sont donc ajoutées à celles relevant de la surveillance administrative proprement dite.

La Conférence des Juges de paix du canton de Fribourg est favorable à la régionalisation, respectivement la gestion centralisée de certaines tâches administratives, que ce soit pour les justices de paix ou pour l'ensemble du pouvoir judiciaire. Selon elle, une telle démarche pourrait être envisagée dans différents domaines de l'administration.

Quant à l'Association fribourgeoise des Magistrats de l'Ordre judiciaire (ci-après: AFM), elle souhaite aller au-delà et élargir la discussion à la centralisation de tâches juridictionnelles. Elle a proposé au Conseil de la magistrature la création d'un centre de compétence unique de comptabilité pour l'ensemble du pouvoir judiciaire, voire de plusieurs centres, respectivement pour les justices de paix, pour les affaires civiles et pour les affaires pénales. Sur le plan informatique, elle soutient la mise sur pied d'une commission spécialisée et d'un bureau pour le pouvoir judiciaire. Les tâches confiées à cette commission (examen de la mise en place de dossiers électroniques, de signatures électroniques reconnues, envoi des décisions de toutes les autorités, etc.) justifieraient la création d'une centrale du pouvoir judiciaire susceptible d'être couplée avec le service comptable du pouvoir judiciaire mentionné plus haut. La création d'un centre de compétence RH doté de nombreuses missions (gestion des conflits, prise en charge des procédures d'avertissement, mise au concours et tri préalable des dossiers de candidature, négociations avec le SPO s'agissant notamment des salaires, tenue à jour des cahiers des charges, rédaction des certificats de travail, etc.) figure également au nombre des propositions de l'AFM, qui précise que le pouvoir judiciaire serait intéressé à devenir l'autorité d'engagement de son personnel de greffe. Cette association note enfin que la création de tels centres de compétences (comptabilité, RH, envoi de décisions) justifierait une réflexion sur la construction d'un bâtiment de justice regroupant centres de compétences et autorités ayant leur siège à Fribourg.

---

### **3.7 Indépendance institutionnelle de la justice fribourgeoise**

Au-delà de la question de l'efficacité des autorités judiciaires, l'autonomie budgétaire de la justice fribourgeoise, réclamée par l'Association Fribourgeoise des Magistrats, revêt toute son importance. Cette dernière a du reste demandé au Conseil de la magistrature de proposer au Conseil d'Etat la mise sur pied d'un groupe de travail chargé d'étudier l'indépendance budgétaire du pouvoir judiciaire.

Pour l'heure, les autorités judiciaires s'administrent elles-mêmes, édictent leur propre règlement et définissent leur manière de travailler, sans que la justice soit réellement hiérarchisée. Faute d'autonomie budgétaire, l'auto-administration non seulement des autorités judiciaires mais de toute la justice n'est cependant pas complète.

Même si l'indépendance financière de la justice n'est pas une priorité politique, il est important d'en définir les contours.

---

## 4 Thèmes prioritaires du plan directeur 2017-2021

---

Le capital de la justice réside dans ses collaborateurs. Le fruit de leur travail (les jugements et les décisions) a une incidence sur tous les domaines de la vie et de la société. La justice est aussi un service et le but des procédures judiciaires est de ne pas ralentir inutilement le cours de la vie. Elle doit permettre de rétablir la sécurité juridique le plus rapidement possible. Ce n'est qu'ainsi que la justice peut assurer la paix juridique et garantir le fonctionnement de l'État de droit.

Le plan directeur 2017-2021 consiste en un portfolio de projets permettant à la justice fribourgeoise de non seulement remplir son mandat constitutionnel (célérité et qualité) dans un contexte en constante évolution mais également de réagir aux changements sociétaux.

Quatre thèmes prioritaires, brièvement présentés ci-dessous, sous-tendent ce plan. De nature transversale, ils influent sur divers aspects du quotidien de la justice, tels son organisation, ses finances, son informatique et ses structures de communication. Le présent chapitre expose les idées et les approches envisagées. La mise en œuvre de propositions concrètes fait l'objet du chapitre suivant.

### 4.1 Thème prioritaire I: Mode de travail

Dans tous les domaines, les processus de travail évoluent constamment. La justice ne fait pas exception. Si le mode de travail des autorités judiciaires est partiellement défini par les codes de procédure, il est principalement tributaire de l'activité et de l'efficacité des juges. Ce sont eux qui donnent le tempo à leur équipe (greffier, secrétariat). Habitué à prendre des décisions de façon indépendante, ils n'apprécient pas qu'on leur dicte ce qu'ils doivent faire. Le mode de fonctionnement des différentes autorités judiciaires est par conséquent très hétérogène.

Les progrès technologiques, les nouvelles exigences et la nécessité d'améliorer sans cesse l'efficacité influencent en permanence les façons de travailler. L'évolution de la société génère en outre de nouveaux modes de travail et rend nécessaire l'adaptation de celles qui prévalaient jusque-là. Il s'agit donc d'accompagner activement ce processus de changement.

Dans ce cadre, de nouvelles formes de travail retiennent tout particulièrement l'attention:

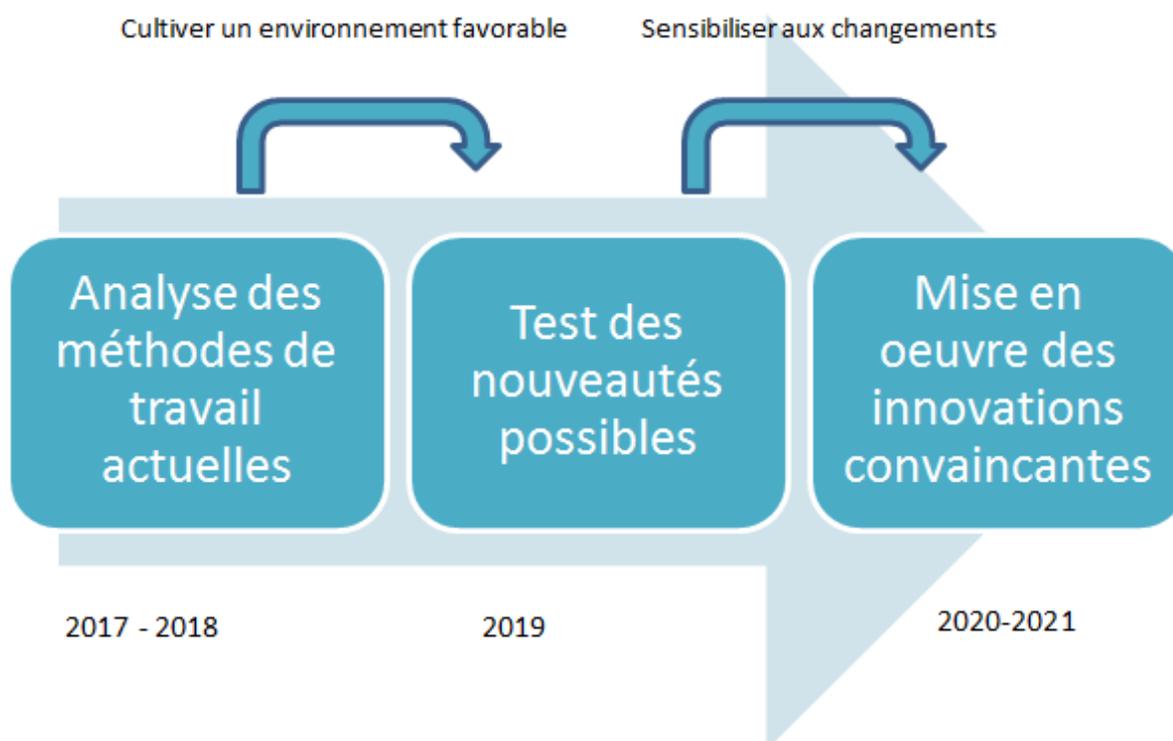
- > Télétravail et Home Office (bureau à domicile);
- > Automatisation et centralisation de certaines activités répétitives, qui n'ont pas nécessairement besoin d'être exécutées au siège de l'autorité judiciaire ni par celle-ci;
- > Tendances en matière d'oralité:
  - > Dictée des documents et des décisions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

La première étape de la conduite du changement consiste en l'examen des méthodes actuelles de travail. Dans ce cadre, il convient d'examiner si les outils mis à disposition par la procédure (procédure simplifiée, avis de dispositif etc.) pourraient contribuer à une meilleure efficacité. L'analyse peut éventuellement inclure une analyse statistique de l'efficacité qui fournira simultanément des informations sur la charge de travail des personnes ou tribunaux concernés. Dès le départ, il s'agit de bien communiquer avec tous les acteurs pour leur faire comprendre et accepter les changements à venir, ainsi que pour les informer sur l'avancement du projet. Les cadres ont de ce point de vue un rôle clé à jouer pour mutualiser les synergies positives et cultiver un environnement favorable.

Une phase de test permet ensuite de mesurer, respectivement d'améliorer, l'efficacité du système. A ce stade, tous les collaborateurs concernés doivent être sensibilisés aux nouveautés proposées.

Ce n'est que lors d'une troisième phase que les innovations les plus convaincantes sont mises en œuvre.

Le déroulement de ces phases est illustré dans le graphique suivant :



## 4.2 Thème prioritaire II: Charge de travail

Charge de travail équilibrée et efficacité vont de pair. En effet, un collaborateur surchargé n'exploite pas son plein potentiel, risque de commettre des erreurs, et est démotivé, voire même exposé à des troubles psychiques.

Dans le domaine de la justice, la charge de travail est un thème récurrent. Alors même qu'elle est un facteur clé pour la répartition des ressources, il n'existe actuellement aucun système permettant de la mesurer.

La question de la charge de travail se pose à deux niveaux. Au sein d'une autorité tout d'abord, il faut répartir le travail, de manière adéquate et équilibrée, entre le personnel administratif, les juges et les greffiers d'une même autorité. On doit recourir à un modèle fixant clairement les tâches et responsabilités des différents collaborateurs en fonction de leurs capacités, avec pour corollaire une évaluation régulière des prestations individuelles.

Ensuite, il faut veiller à la charge de travail des différentes autorités judiciaires de même compétence (justices de paix, tribunaux d'arrondissement) pour – autant que faire se peut – parvenir à une répartition des affaires équilibrée et proportionnelle à leur taille.

L'analyse du pouvoir judiciaire diligentée par le Conseil d'Etat, qui étudiera en détail les conditions de travail et d'organisation des autorités, constituera un outil précieux pour comprendre où des changements positifs sont possibles et de quelle façon ceux-ci peuvent être mis en œuvre.

---

A titre d'exemple, la moyenne du temps de traitement des dossiers selon le domaine du droit et du mode de liquidation (établie sur la base des statistiques fournies par les autorités concernées) pourrait permettre d'évaluer l'efficacité du travail et partant de mieux répartir la charge de travail. Avec de probables ajustements organisationnels ainsi que des adaptations structurelles, on parviendrait ainsi à une répartition équilibrée de la charge de travail globale pour l'ensemble de la justice fribourgeoise.

### 4.3 Thème prioritaire III: Dossier électronique

Autorisée depuis le 1er janvier 2011, la communication électronique des écrits est encore peu utilisée. Elle s'inscrit dans la stratégie fédérale de l'E-Government (cyberadministration) dont le but est de promouvoir la confiance et la transparence de l'activité administrative et gouvernementale. L'E-Government, qui vise à faciliter la communication entre la confédération, les cantons, les communes, les autorités et les citoyens, a pour maîtres-mots l'efficacité, l'économie et la proximité.

Dans le contexte de la justice fribourgeoise, le dossier électronique revêt une importance capitale. Il ne faut pas oublier que le canton de Fribourg a joué un rôle de pionnier en matière de poursuites (E-LP) en traitant très rapidement les opérations de masse (réquisition de poursuite, notification des commandements de payer) par voie électronique, devenant ainsi un centre de compétence reconnu en la matière.

Comme mentionné plus haut, la numérisation des relations juridiques est dans l'air du temps. En Suisse, certains tribunaux (la Cour d'appel de Bâle-Ville et le Tribunal fédéral des brevets) travaillent déjà exclusivement avec le dossier électronique. Pour le Tribunal fédéral, avec lequel le Tribunal cantonal fribourgeois collabore directement, le dossier numérique aura valeur de dossier maître (c'est-à-dire qu'il sera le dossier qui fait foi) à partir de 2018. A l'étranger, la France a d'ores et déjà introduit le dossier électronique, sa consultation et la numérisation des relations juridiques. L'Autriche la suit sur cette voie. En Allemagne, les procédures judiciaires électroniques seront progressivement introduites pour toutes les juridictions jusqu'en 2018 et dès 2020/2022, elles seront obligatoires pour tous les utilisateurs professionnels. Si la digitalisation de la justice avance à grands pas dans les pays limitrophes, elle est également un thème prioritaire à Fribourg où elle fait l'objet de discussions à tous les niveaux.

Le but de ce 3<sup>ème</sup> thème prioritaire n'est pas de passer entièrement aux relations juridiques numériques d'ici à fin 2021, mais de préparer progressivement le terrain à leur introduction. Pour permettre à la justice fribourgeoise d'être prête le jour où le dossier physique ne sera plus le dossier maître, ce plan directeur 2017-2021 propose les premières mesures à prendre en vue de ce changement de paradigme.

Flexibilité, gain de temps, augmentation de l'efficacité et réduction des coûts, les atouts de la dématérialisation sont nombreux. Disponible partout et en tout temps, le dossier électronique réduit les délais de transmission et garantit en permanence aux utilisateurs une version actuelle des documents. En renforçant l'attractivité du télétravail, il répond à une demande croissante de la société de pouvoir concilier vie familiale et professionnelle. Sa flexibilité représentera un gain de temps et, partant, d'efficacité non seulement pour les juges suppléants, qui n'auront plus à se déplacer au siège de l'autorité judiciaire pour consulter et traiter les dossiers, mais également et surtout pour les tribunaux de première instance où siègent de nombreux juges laïcs. Actuellement, les quatre assesseurs et le greffier doivent attendre que le président ait préparé le dossier pénal avant de pouvoir en prendre connaissance pour les débats. Avec le dossier électronique, ils pourront désormais travailler simultanément sur la même affaire. Au nombre de ses avantages, on peut encore citer l'économie de papier, de frais d'envoi et de locaux d'archives qu'il induira.

Certes, le passage au dossier électronique a un prix. L'acquisition du matériel informatique et des logiciels adéquats représente des montants importants, de même que la formation de tous les collaborateurs à cette nouvelle façon de travailler. Le changement de processus prendra du temps. Ces quelques inconvénients ne doivent toutefois pas occulter la réelle opportunité que représente le dossier électronique.

---

#### 4.4 Thème prioritaire IV: Structures

Economie des coûts du personnel, évolution démographique et hausse régulière du nombre de cas portés devant les tribunaux nécessitent des solutions pour gagner en efficacité. Celles-ci impliquent inévitablement un examen de la structure organisationnelle de la justice fribourgeoise qui, avec ses 32 entités judiciaires (7 Tribunaux d'arrondissement, 7 préfectures, 7 Justices de paix, 3 Tribunaux des baux, 1 Tribunal cantonal, 1 Ministère public, 1 Tribunal des mesures de contraintes, 1 Tribunal pénal économique, 1 Tribunal pénal des mineurs, diverses commissions de conciliation et de recours ainsi qu'autorités de surveillance), n'a que peu évolué depuis 1848.

Les structures actuelles sont-elles encore adaptées et, cas échéant, faut-il les repenser ?

Le Tribunal cantonal, le Ministère public et les justices de paix ont été récemment restructurés et fonctionnent plutôt bien actuellement. Ce sont par conséquent surtout les tribunaux d'arrondissement qui font l'objet de réflexions et de propositions de réorganisation.

Actuellement, le canton de Fribourg compte 7 tribunaux d'arrondissement, qui siègent comme tribunaux civils et pénaux, chacun disposant d'un tribunal des prud'hommes. S'y ajoutent 3 tribunaux des baux et 3 autorités de conciliation (1 pour la Sarine, 1 pour la Singine et le Lac, et 1 pour la Gruyère, la Glâne, la Broye et la Veveyse). Composés de différentes instances (président, juge de police, etc.), les tribunaux sont organisés par cellules (un/e juge – un/e greffier/ère – un/e secrétaire).

Les arrondissements judiciaires sont calqués sur les districts, d'où des différences de taille assez conséquentes. Même si les grands tribunaux comptent davantage de collaborateurs, le rapport entre la taille des tribunaux et le nombre d'habitants est disproportionné. On peut par conséquent légitimement s'interroger sur la pertinence de ce découpage territorial.

A ce jour, les propositions pour réformer la structure de la justice n'ont pas manqué. On en veut pour premier exemple le Juge Philippe Vallet qui, fort de son rôle de membre de la Constituante, suggérait en 2005 de repenser l'organisation judiciaire du canton sous l'angle du découpage territorial et d'une plus grande spécialisation des membres des autorités judiciaires (P. VALLET, Les institutions judiciaires et le Conseil de la magistrature, in La nouvelle Constitution fribourgeoise, RFJ Numéro spécial 2005, p. 301).

En matière pénale ensuite, comme toutes les autorités, à l'exception des tribunaux d'arrondissements et des préfectures, sont centralisées (Ministère public, Tribunal des mesures de contraintes, Tribunal Pénal économique, Tribunal pénal des mineurs), l'avant-projet de révision de la loi sur la justice prévoyait la création d'un tribunal pénal centralisé qui aurait permis une meilleure coordination avec les autres autorités centralisées, d'avantage d'efficacité, une meilleure harmonisation de la pratique et surtout une simplification de la situation (Message 2014-DSJ-70 du 8 septembre 2014 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la justice et d'autres lois, p. 2 s.; ci-après Message 2014).

Notons qu'en 2009 déjà, dans le cadre de l'adoption de la LJ, il avait été envisagé de centraliser la juridiction pénale de première instance et de l'étendre à l'ensemble du territoire cantonal (Message no 175 du 14 décembre 2009 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la justice, p. 8; ci-après Message no 175). La thématique de la pertinence d'une répartition territoriale calquée sur les districts avait finalement été écartée pour ne pas entraver une étude sur les structures territoriales alors en cours (Rapport no 225 du 16 novembre 2010 du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant les Structures territoriales du canton de Fribourg). En effet, décision avait été prise de ne pas découpler les arrondissements des tribunaux de première instance des districts administratifs, mais la possibilité d'un réaménagement des compétences territoriales des tribunaux en lien avec une éventuelle réorganisation des districts administratifs avait été maintenue (Message no 175, p. 1 et 8).

---

Une autre variante de l'avant-projet de 2014 proposait la création de trois tribunaux d'arrondissement aux ressorts identiques aux actuels tribunaux des baux (Message 2014, p. 2). Suite à la procédure de consultation, cette proposition ainsi que celle du Tribunal pénal unique ont été abandonnées, sans pour autant que leur fondement soit remis en question (Message 2014, p. 2).

Par contre, cette révision a bel et bien accordé au Conseil de la magistrature la possibilité de centraliser certaines tâches administratives communes à plusieurs autorités judiciaires (cf. point 3.6; Message 2014, p. 3 et 6). En plus du Conseil d'Etat, l'AFM et la Conférence des Juges de paix du canton de Fribourg sont également favorables à une centralisation de tâches administratives (pour les détails, cf. points 3.5.3 et 3.6).

En Suisse, certains cantons ont drastiquement réduit le nombre d'arrondissements judiciaires non seulement pour améliorer le rendement, la coordination et la flexibilité mais aussi pour mieux répartir la charge de travail. Par ailleurs, en termes de territoire et de population, le canton de Fribourg fait la même taille que certains arrondissements judiciaires de cantons plus grands qui ont un bon rendement. La question de la répartition territoriale apparaît par conséquent tout à fait d'actualité. A Fribourg du reste, le système du juge itinérant, qui permet de soulager temporairement une autorité surchargée, illustre bien le manque de flexibilité de la structure actuelle.

On observe par ailleurs une spécialisation par domaine, notamment en matière prud'homale et de bail. Les tribunaux d'arrondissement de la Sarine et de la Gruyère ont par ailleurs instauré des « sections » civile et pénale. La création d'un tribunal pénal centralisé, prévu par l'avant-projet de révision de la LJ, reposait aussi sur l'idée de disposer de magistrats spécialisés et de créer des cours ou chambres dédiées à certains domaines du droit (le Tribunal pénal économique se transformant en Chambre pénale économique par exemple), sur le modèle de l'organisation du Ministère public (Message 2014, p. 2).

---

## 5 Projets concrets du plan directeur 2017-2021

---

Sur la base des quatre thèmes prioritaires décrits précédemment, plusieurs projets doivent être définis et concrétisés pour être mis en œuvre dans le cadre du plan directeur 2017-2021. Ces projets qui concernent, en partie tout au moins, plusieurs de ces thèmes seront décrits beaucoup plus précisément, de manière à devenir des objectifs prioritaires.

Après l'adoption du plan directeur, chacun d'eux fera l'objet d'un plan d'exécution détaillé propre. Le plan directeur 2017-2021 fixe uniquement les objectifs dans leurs grandes lignes et en établit un calendrier sommaire.

### 5.1 Projet 1: Préparation à l'E-dossier

L'évolution vers une justice numérique étant inéluctable, la justice fribourgeoise doit se préparer progressivement à l'introduction du dossier électronique. Même si, pour l'heure, le passage au dossier entièrement électronique et l'abandon définitif du dossier physique paraissent encore abstraits, les premières mesures doivent être prises suffisamment tôt pour permettre aux 32 autorités soumises à la surveillance du Conseil de la magistrature d'assumer cette transition.

Ce projet touche différents domaines qui seront eux-aussi progressivement digitalisés, comme la bibliothèque ou l'archivage. Il faudra également s'assurer d'avoir l'équipement hardware et software adéquat.

Avec les e-books et e-papers, la révolution numérique est aussi en marche dans les bibliothèques. Les tribunaux doivent par conséquent se préoccuper au plus vite de l'acquisition de nouveaux ouvrages au format numérique ou, à tout le moins, s'assurer que leur version digitalisée est comprise dans le prix de la version physique. Dans un avenir proche, leur bibliothèque devra en effet offrir de nombreux e-books. Les autorités judiciaires veilleront en outre à ce que les revues et autres journaux soient prioritairement proposés sous forme électronique. A moyen terme se posera la question de savoir quelles publications chaque autorité judiciaire doit détenir physiquement, ce qui conduira à envisager à terme la création d'un centre de documentation judiciaire. D'ici à quelques années, tous les ouvrages juridiques seront digitalisés et pourront être mis à disposition, pour un prix modique, par la bibliothèque du Tribunal cantonal. Il s'agira par conséquent de déterminer si un tel système de bibliothèque électronique existe déjà ou si le Tribunal cantonal doit faire œuvre de pionnier en la matière.

L'archivage est tout autant concerné par la digitalisation. L'introduction du dossier électronique impliquera que toutes les pièces soient numérisées à des fins de recherche et de consultation. Par ailleurs, la plupart des autorités judiciaires disposent actuellement de locaux d'archivage sous dimensionnés, qui ne peuvent être agrandis sans investissement conséquent. L'entrée en vigueur du dossier électronique résoudra automatiquement ces problèmes de locaux, les dossiers n'existant plus physiquement. L'introduction complète de l'e-dossier devra par ailleurs être impérativement précédée d'une première digitalisation des archives, sous peine de voir les archivistes crouler sous l'ampleur de la tâche.

Des solutions informatiques, tant au niveau de l'équipement que des logiciels, devront être trouvées, non sans avoir examiné si les programmes et ordinateurs actuels sont adaptés aux défis futurs. Une attention toute particulière sera portée à l'aménagement des places de travail (au minimum deux écrans etc.).

Ce projet 1 sera mené en plusieurs étapes et subdivisé en de nombreux sous-projets pour préparer progressivement les autorités judiciaires à l'introduction du e-dossier. Cette manière de procéder permettra non seulement d'éviter de devoir tout gérer simultanément mais réduira également l'ampleur du changement. Ce projet s'avère de ce point de vue-là particulièrement important et doit demeurer prioritaire tout au long du quinquennat concerné par le présent plan directeur.

---

Si en raison de son hétérogénéité ce projet présente quelques inconvénients, comme les coûts de la transition numérique et la nécessité de former le personnel, il aura pour avantages de préparer les autorités à ce grand changement et d'introduire une administration moderne de la justice. A noter que dans son plan directeur, le Tribunal cantonal a fait figurer au nombre de ses priorités le système de distribution centralisé, qui est un sous-projet de la mise en œuvre de l'e-dossier.

## 5.2 Projet 2: Autorités de conciliation régionales

Le Code de procédure civile suisse (CPC) entré en vigueur en 2011 fait de la conciliation un préalable obligatoire à la résolution de tout litige. En pratique, cela signifie que toute procédure au fond est précédée d'une procédure de conciliation. En cas de valeur litigieuse inférieure à 2000 francs, le juge conciliateur peut rendre un jugement. Dans les litiges patrimoniaux dont la valeur litigieuse ne dépasse pas 5000 francs, il peut faire une proposition de jugement qui, si elle est acceptée par les parties dans les 20 jours, a valeur de jugement (cf. art. 197 à 207 CPC). La justice n'intervient que lorsque les parties ne peuvent ou ne veulent pas résoudre leur conflit. La résolution autonome de ceux-ci vise un règlement durable et participe au désengorgement de la justice.

Il est dans l'intérêt de toutes les parties d'éviter des procès longs et coûteux. Si les parties parviennent à s'entendre, elles économisent du temps et des frais (rémunération d'un mandataire, frais de justice etc.). La procédure de conciliation, généralement gratuite, n'excède pas douze mois. Elle s'avère en outre plus souple qu'une procédure judiciaire en permettant d'élargir la discussion à des aspects non évoqués dans la demande principale et reconventionnelle. Une résolution à l'amiable est par ailleurs particulièrement souhaitable dans les cas de relations juridiques de longue durée (bailleur et locataire, etc.).

Deux études récentes (MEIER/SCHEIWILLER, Erfolg des Schlichtungs- und Urteilstvorschlagsverfahrens nach neuer ZPO, in ZSR Band 133 (2014) I p. 155 ss, et KETTINGER, Die Schlichtungsbehörde im Kanton Bern als Erfolgsmodell ?, in Justice – Justiz – Giustizia 2014/3), se fondant sur des données provenant de tous les cantons, ont mis en lumière l'importance des autorités de conciliation. Ce sont plus de 50% des litiges qui, à ce stade de la procédure déjà, se soldent par un accord à l'amiable. Le taux s'élève même à 60% si l'on englobe les décisions et les propositions de jugement.

La forme d'organisation des autorités de conciliation a toutefois un impact décisif sur le taux de réussite de la démarche. On dénombre trois modèles de conciliation. Outre le modèle traditionnel du juge de paix, il y a celui de la conciliation dans le cadre même de la procédure devant le tribunal. C'est alors un membre de la Cour qui procède à la tentative de conciliation. Enfin, le troisième modèle est celui des offices indépendants qui fonctionnent sur une circonscription plus large et qui comptent plusieurs conciliateurs. Selon les études précitées, ce dernier modèle est celui qui connaît le plus grand succès. À l'inverse, le système de conciliation au sein même du tribunal, appliqué à Fribourg actuellement, obtient les moins bons résultats.

En Suisse, le taux moyen d'accord à l'amiable des autorités de conciliation indépendantes s'élève à 65.4% (près de 70% avec les propositions de jugement). Il atteint même 81% dans certains cantons (84% avec les propositions de jugement). Largement accepté tant par les avocats que les instances supérieures, il permet de désengorger les tribunaux de façon significative. Dans certains cas, seuls 4% des procédures qui ont fait l'objet d'une conciliation ont terminé devant les tribunaux d'arrondissement.

Ces autorités de conciliations, qui fonctionnent sur de larges circonscriptions, sont plus professionnelles. Elles disposent de plusieurs conciliateurs qui peuvent se consacrer à plein temps à leur tâche, ce qui a un effet très positif sur la qualité de leur travail et leur taux de succès. Dans certains cantons, le fait qu'un seul et même organe centralisé soit chargé de concilier des litiges de différentes natures a permis un gain d'efficacité.

Le taux de réussite moyen en Suisse du système de la conciliation au sein même du tribunal s'élève à 43.9% (63.7% en incluant les propositions de jugement). A Fribourg, il est de 32.9% (62.5% avec les propositions de jugement). Ce modèle présente plusieurs désavantages selon les auteurs de ces études. La très grande proximité, voire même confusion, entre l'autorité de conciliation et l'autorité judiciaire de première instance réduit les chances de trouver un accord. Les parties sont moins enclines à un compromis en présence d'un membre du tribunal, même si par la suite celui-ci ne siège pas dans la Cour. Quant aux conciliateurs, qui sont avant tout des juges, ils ont tendance à faire preuve de moins d'altruisme en conciliation et à déjà agir comme en procédure de décision.

Ce projet 2 vise par conséquent à créer des autorités de conciliation régionales indépendantes des tribunaux de première instance. Elles fonctionneraient sur des circonscriptions élargies et compteraient plusieurs conciliateurs. Leur domaine de compétence devrait s'étendre à tous les domaines du droit (litiges « normaux », droit du bail, droit du travail, etc.) pour lesquels la procédure de conciliation est obligatoire. Ces autorités de conciliation régionales permettraient une centralisation de compétences aujourd'hui disséminées entre plusieurs autorités (Commission de conciliation en matière de bail, autorité de conciliation pour les litiges relevant de la loi sur l'égalité entre femmes et hommes, tribunaux d'arrondissement, etc.).

Il est proposé de s'inspirer de la répartition territoriale existant actuellement en matière de bail en créant trois autorités de conciliation, soit une pour le Centre (Sarine), une pour le Sud (Gruyère, Broye, Glâne, Veveyse) et une pour le Nord-Est (Singine et Lac). Outre le fait que ce découpage territorial existe déjà, il a l'avantage, sinon de gommer, à tout le moins de corriger les déséquilibres actuels en matière de charge de travail au regard de la composante démographique de chaque région (Centre: 105'463 habitants; Sud: 127'141; Nord-Est: 79'145 [SStat de l'Etat de Fribourg, mars 2017]).

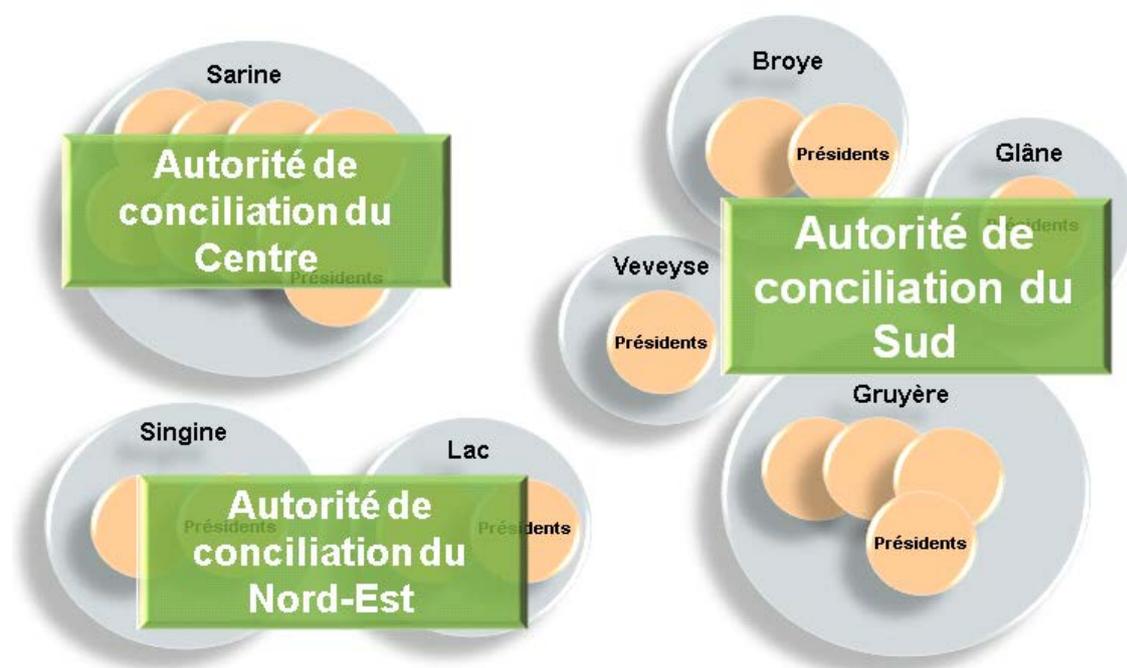


Source photo: <http://www.fondation-passepartout.ch>

Pour mener ces conciliations, ce projet entend recourir aux services de juges expérimentés et de juges en fin de carrière, souhaitant continuer à pratiquer au-delà de la limite d'âge légale. Déchargés de la gestion quotidienne d'un tribunal, ces juges auront le temps de se consacrer pleinement aux préoccupations des parties. Leur longue expérience leur permettra également de les informer sur les chances de succès de leur dossier et de leur proposer des solutions de règlement de leur différend.

Le changement de structure induit par ce projet permettra de désengorger les tribunaux, d'améliorer leur efficacité et de rééquilibrer leur charge de travail. Ceci dit, même en cas de succès du système proposé, une décharge complète des tribunaux d'arrondissement est illusoire, sachant que la conciliation est exclue pour un certain nombre de procédures (procédure sommaire, procédure de divorce, requête d'assistance judiciaire, etc.).

Autorités de conciliation régionales et tribunaux d'arrondissement correspondants



### 5.3 Projet 3: Tribunal pénal et Tribunal civil de première instance

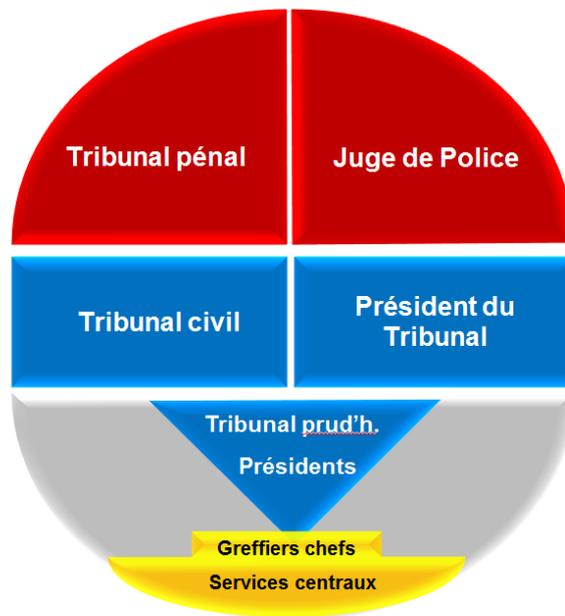
#### 5.3.1 Tribunal pénal de première instance

Comme déjà mentionné plus haut (cf. point 4.4), en matière pénale, à l'exception des préfectures et des tribunaux d'arrondissement, toutes les autorités sont centralisées dans le canton de Fribourg.

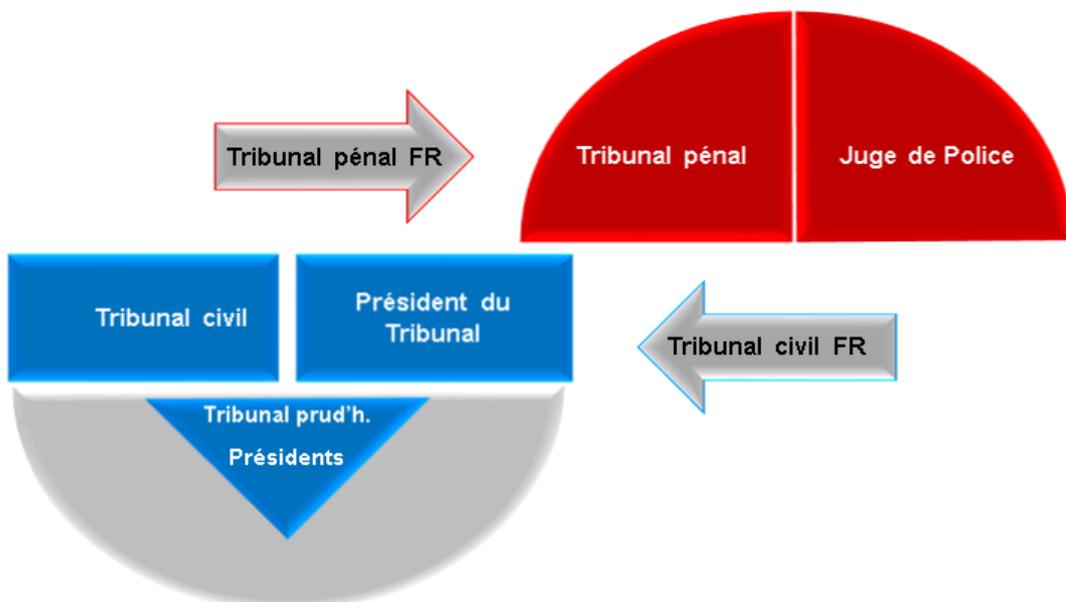
Aujourd'hui, la justice pénale de proximité n'a plus vraiment de raison d'être. D'une part, la petite délinquance est principalement traitée par le Ministère public – centralisé – qui rend des milliers d'ordonnances pénales. D'autre part, la détention des cas lourds, qu'elle soit préventive ou en exécution anticipée, ne se fait plus dans des prisons de district, fermées depuis longtemps.

Par conséquent, le projet 3 tend à la suppression des fors pour faciliter la répartition des dossiers sur l'ensemble du territoire cantonal. Cette modification en matière pénale implique de séparer civil et pénal en première instance et de procéder de la même manière en matière civile (cf. point 5.3.2 ci-dessous).

**Système actuel :**

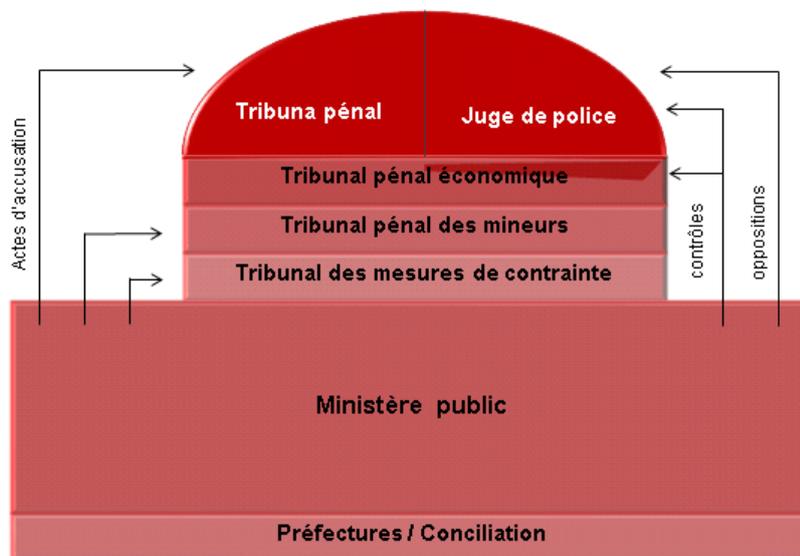


**Modification proposée :**



Cette solution permettrait une meilleure coordination avec les autres autorités centralisées et un rendement accru.

### Projet 3 : Tribunal pénal cantonal



Cela n'entraînera pas la suppression géographique des tribunaux d'arrondissement, les juges et le personnel restant dans les bâtiments qu'ils occupent. Le changement interviendra uniquement au niveau structurel, la gestion et la répartition des dossiers étant confiée à une entité centralisée (pour plus de détails, cf. 5.3.3 ci-dessous).

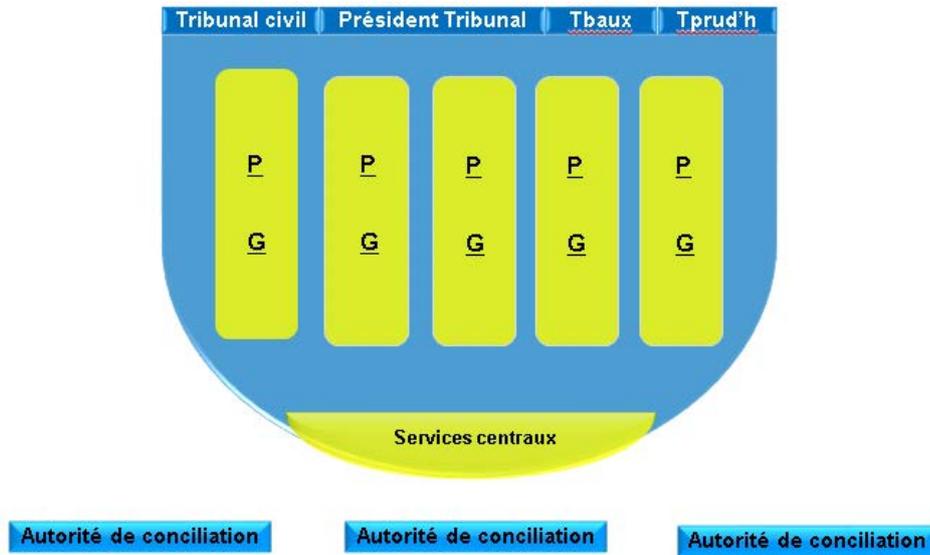
Autre incidence de la modification proposée, les magistrats auront à faire un choix de carrière entre le pénal et le civil. On notera à ce propos que tel est déjà le cas dans les Tribunaux d'arrondissement de la Sarine et de la Gruyère. Enfin, pour parachever cette centralisation, il conviendrait de transférer le solde des compétences pénales des préfets au Ministère public. L'organisation gagnerait en efficacité, en clarté s'agissant du rôle des préfets ainsi qu'en simplicité pour les justiciables.

#### 5.3.2 Tribunal civil de première instance

La suppression des fors pénaux en première instance implique de facto la même démarche en matière civile. Des propositions dans ce sens ont été faites par le passé puisque, selon une variante de l'avant-projet de modification de la LJ (cf. Message 2014-DSJ-70 du CE), il était prévu de réduire le nombre des tribunaux d'arrondissement à trois en se calquant sur les ressorts des actuels tribunaux des baux (cf. point 5.2).

A l'instar de ce qu'il propose en pénal, le Conseil de la magistrature soutient dans son projet 3 la suppression des fors civils en première instance. Comme relevé ci-dessus en pénal, les juges et le personnel des différentes autorités n'auront pas à déménager. Ils resteront dans leurs locaux situés dans les districts. Le point clé de cette réorganisation consistera en la création d'un organe de conduite centralisé (cf. point 5.3.3 ci-dessous) chargé de répartir les affaires entre les différents juges.

Projet 3 : Tribunal civil cantonal

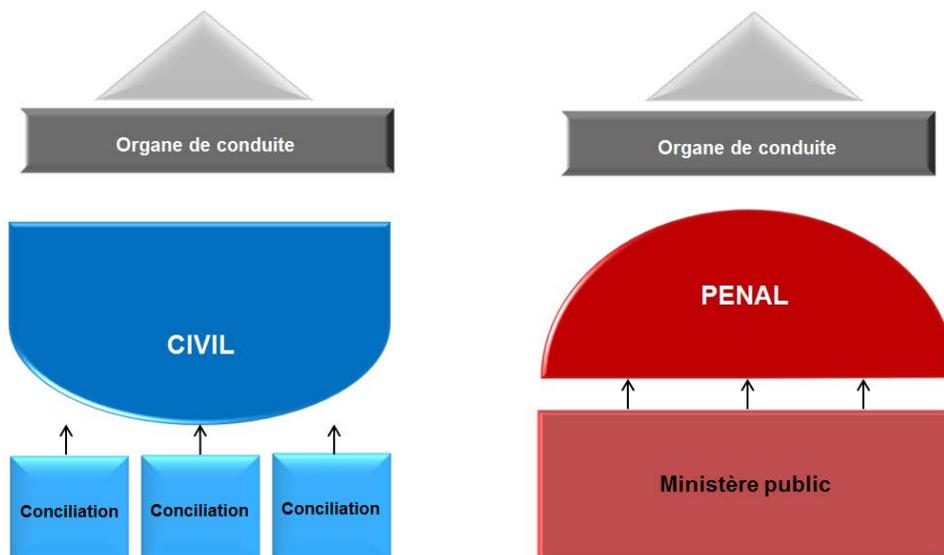


Cette nouvelle structure permettra de mieux répartir la charge de travail et de gagner en efficacité. Rappelons que les magistrats du Tribunal civil de première instance n’auront plus à traiter les procédures de conciliation qui relèveront désormais de la compétence des trois autorités de conciliation régionales indépendantes (cf. point 5.2). Ainsi, seules les affaires qui n’auront pu être résolues en conciliation seront déferées au Tribunal civil de première instance.

En tant qu’autorité de première instance, les tribunaux des baux devraient également être centralisés et intégrés au Tribunal civil de première instance. A noter que si elles couvrent le même ressort, les commissions de conciliation en matière de bail sont quant à elles rattachées aux autorités de conciliation régionales.

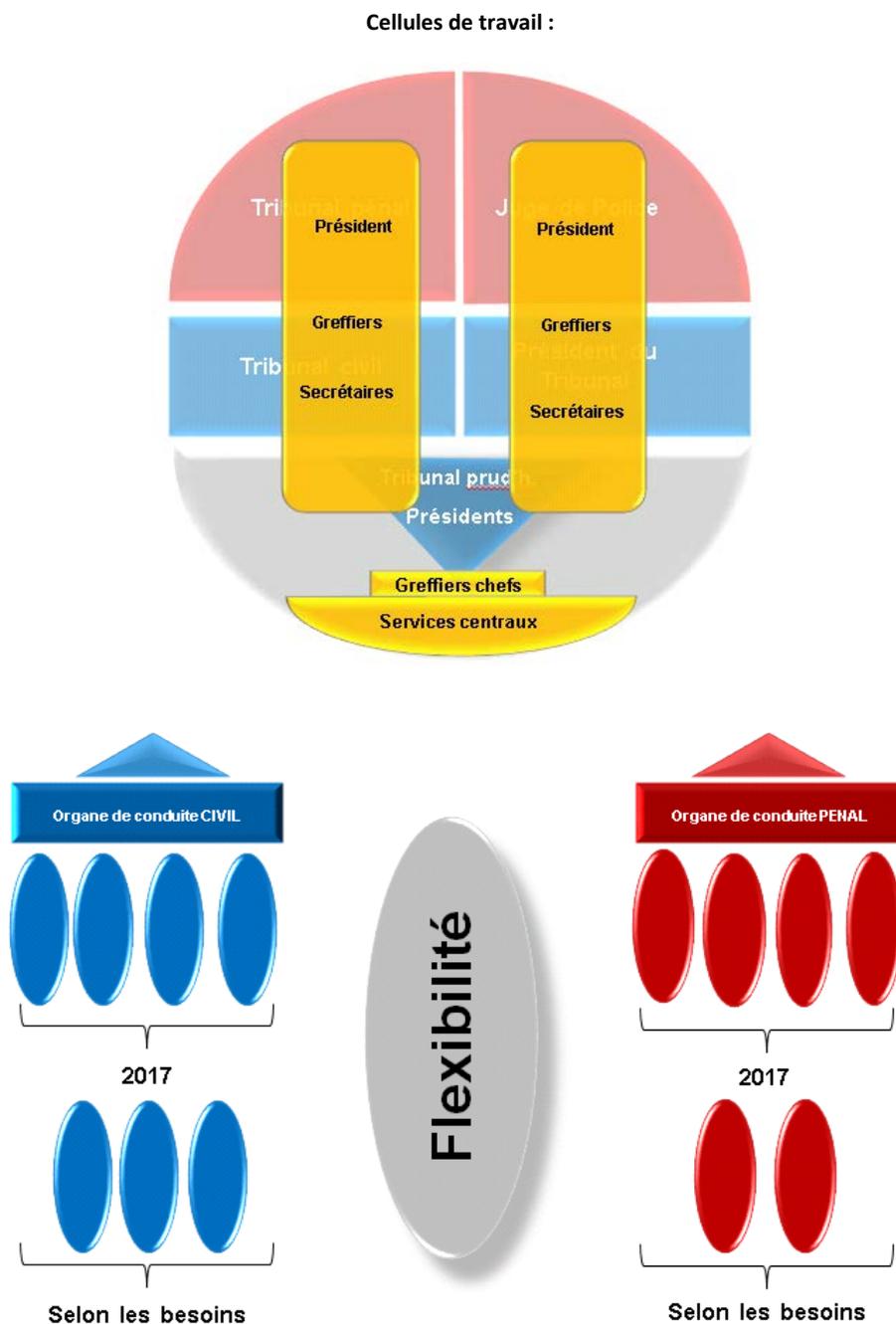
5.3.3 Organes de conduite

Tribunal pénal et Tribunal civil de première instance devront chacun disposer d’un organe de conduite, garant de leur bon fonctionnement.



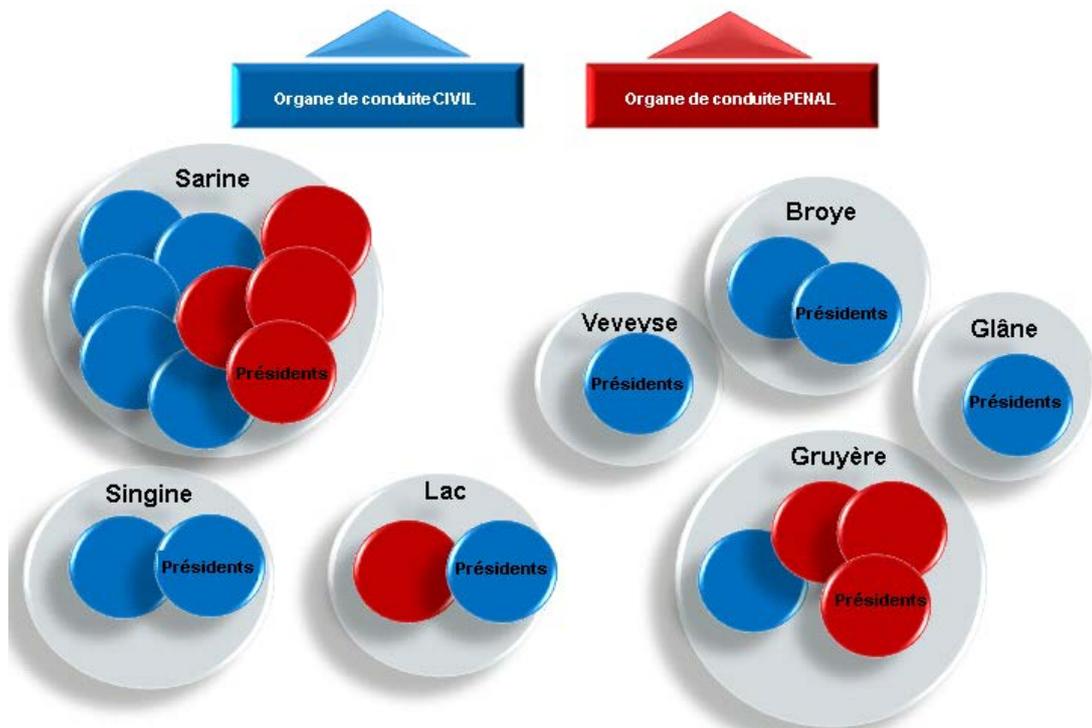
Ces organes de conduite seront notamment chargés de répartir les affaires entre les différents juges selon leur spécialisation, en veillant à équilibrer la charge entre eux.

Les cellules de travail (président – greffier – secrétariat) conservent la même forme et sont toutes réunies au sein de la même entité (civile ou pénale). En cas de besoin, l'organe de conduite peut créer de nouvelles cellules.



Ce modèle, très flexible, rend obsolète l'institution du juge itinérant, originellement créée pour pallier des problèmes de surcharge. Tous les juges seront, en quelque sorte « itinérants », dès lors qu'ils auront à traiter des affaires provenant de différents districts.

L'électronique et la centralisation des tribunaux d'arrondissement leur éviteront toutefois des déplacements et leur permettront de se consacrer à tous leurs dossiers depuis le même lieu.



Certaines tâches de conduite et de gestion de la charge de travail attribuées au Conseil de la magistrature devraient logiquement revenir à terme à l'organe de conduite.

#### 5.4 Projet 4: Centre de compétences finances et ressources humaines

Le projet 4 concerne la création d'un centre de compétences chargé des finances et des ressources humaines de certaines autorités surchargées, afin de les désengorger.

Il est proposé de créer un premier centre de compétences pour les justices de paix, étant rappelé que la Conférence des juges de paix s'est déclarée favorable à un tel processus (cf. point 3.6 ci-dessus). Dans un premier temps, la centralisation devrait à tout le moins concerner les domaines (comptabilité et finances, gestion des ressources humaines, formation et rémunération des curateurs, veille juridique, etc.) susceptibles de faire l'objet d'une centralisation au sein d'une entité transversale selon l'analyse sur le fonctionnement des justices de paix de 2014.

Un deuxième centre de compétence pourrait ensuite être créé pour les affaires civiles, et un troisième pour les affaires pénales.

La centralisation de ces tâches administratives pourra être prévue par le Conseil de la magistrature, avec l'accord du Conseil d'Etat (cf. art. 21 al. 2<sup>bis</sup> LJ et voir chap. nos 1.3, 3.5, 3.6 et 4.4).

---

## 6 Ordre de priorité des projets

### 6.1 Consultation des autorités judiciaires

Le 20 juin 2017, le Conseil a soumis son projet de vision aux différentes autorités judiciaires. Lors de cette consultation, toutes ont salué le travail de réflexion et les propositions concrètes formulées pour l'avenir du pouvoir judiciaire fribourgeois.

Si l'association des magistrats soutient d'une manière générale le projet sans autre remarque, le Tribunal cantonal approuve la création d'autorités de conciliation régionales indépendantes des tribunaux civils, et donc susceptibles de décharger les tribunaux. Il adhère également au nouveau système de répartition des dossiers entre tribunaux de 1ère instance.

Tout particulièrement intéressé à la reprise des compétences préfectorales en matière pénale, le Ministère public se dit convaincu que la centralisation des tâches administratives permettra une meilleure efficacité. Pour lui, l'ensemble des ressources du pouvoir judiciaire devrait être engagé pour mener de front tous les projets et obtenir les premiers résultats d'ici 2021.

La Conférence des préfets s'oppose par contre au transfert des compétences pénales au Ministère public, arguant de son expérience et de son efficacité en la matière. Elle se prévaut également de la proximité avec les dénonciateurs.

Quant à la Conférence des Président de Tribunaux, elle redoute qu'un seul for aboutisse à la création d'un tribunal de première instance unique pour tout le canton. Elle s'inquiète également de la création d'autorités de conciliation régionales, relevant que certains magistrats ne sont pas favorables à la séparation des fonctions de magistrats conciliateurs et de magistrats devant juger le fond. Elle s'interroge également sur la composition de ces commissions. La spécialisation entre juge civil et pénal divise également les présidents de première instance. S'agissant enfin des organes de conduite chargés de la gestion et de la répartition des dossiers, ils devraient être mis en œuvre parallèlement au dossier électronique et ne pas engendrer une diminution des ressources humaines actuelles.

### 6.2 Priorisation des projets

Le 4 septembre 2017, le Conseil a finalisé son plan directeur et priorisé pour les cinq prochaines années les quatre projets concrets retenus au point 5. Le monde judiciaire est en passe d'être métamorphosé par les transformations liées à la révolution digitale. Il est par conséquent primordial de préparer en première priorité cette mue numérique. L'écho largement positif rencontré par les autorités de conciliation et leur facilité de mise en œuvre plaident pour la création rapide de ces nouvelles autorités. Quant à la suppression des fors civils et pénaux des tribunaux de première instance, elle nécessitera encore des explications complémentaires pour lever certaines interrogations et vaincre des réticences.

Au vu de ces considérations, l'ordre de priorité suivant est proposé :

- |            |   |
|------------|---|
| Priorité 1 | Préparation à l'E-dossier                             |
| Priorité 2 | Autorité de conciliation régionales                   |
| Priorité 3 | Tribunal pénal et Tribunal civil de première instance |

Le projet de centre de compétences finances et ressources humaines pourra être réalisé dès que les autorités concernées seront prêtes.

---

Le présent document est communiqué le 27 septembre 2017:

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