



Fribourg, le 20 octobre 2021

Analyse du pouvoir judiciaire

—
Rapport du COPIL à l'attention du Conseil d'Etat sur l'analyse du pouvoir judiciaire

Table des matières

Condensé	1
1) Introduction	3
2) Analyse externe	6
a) Premier rapport d'Ecoplan	6
b) Second rapport d'Ecoplan	7
c) Synthèse d'Ecoplan	9
3) Analyse interne	11
a) Rapport du COPRO sur la 1 ^{ère} phase de l'analyse	11
b) Rapport du COPRO sur la 2 ^{ème} phase de l'analyse	13
4) Propositions du COPIL	15
a) Mesures jugées comme essentielles par le COPIL	15
b) Mesures jugées comme importantes par le COPIL	17
c) Autres mesures évaluées	20
5) Conclusion	24

Condensé

L'analyse du pouvoir judiciaire fribourgeois effectuée sous mandat du Conseil d'Etat entre 2017 et 2021 avait pour objectifs « *d'analyser et déterminer les pistes d'amélioration de l'organisation et du fonctionnement du pouvoir judiciaire dans un but de rationalisation et de gain d'efficience, tout en maintenant la qualité des prestations.* ». Cette analyse a démontré que le système judiciaire fonctionne bien et de manière efficace. Cependant certaines mesures peuvent être prises afin de rendre le pouvoir judiciaire fribourgeois encore plus performant. Différentes mesures ont été proposées par Ecoplan, mandataire de l'analyse, et le Comité de projet (COPRO).

Le Comité de pilotage (COPIL) a, au travers d'un questionnaire et suite à de nombreuses discussions, pris position sur toutes les différentes mesures proposées. Le questionnaire a permis dans un premier temps de définir la position du COPIL sur chacune des mesures et dans un deuxième temps de définir chacune des mesures comme étant essentielle, importante ou moins importante, voire sans grand intérêt ou à refuser.

De manière à améliorer l'organisation et le fonctionnement des autorités judiciaires le COPIL a retenu comme **essentiels** 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, qui siègerait toutefois dans les districts ;
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.

Le COPIL a également retenu les mesures **importantes** suivantes :

4. la création d'une autorité centralisée de ressources humaines, rattachée ou non à l'organe de conduite du pouvoir judiciaire ;
5. des mesures en matière de personnel du pouvoir judiciaire, ainsi que leur formation ;
6. la centralisation des services traitant de la comptabilité des autorités ;
7. l'amélioration de la transparence et l'harmonisation des rapports en collaboration avec le Conseil de la magistrature ;
8. le maintien de la Cellule judiciaire itinérante en tant que telle aussi longtemps que les autorités de première instance restent réparties en plusieurs entités ;
9. une attention particulière à apporter au Tribunal des mesures de contrainte ;
10. le changement de la dénomination des justices de paix en « tribunal de protection de l'enfant et de l'adulte » ;
11. le soutien à la mise en place de meilleures pratiques au sein du pouvoir judiciaire.

Ces mesures sont à mettre en œuvre en priorité selon le COPIL, raison pour laquelle il invite le Conseil d'Etat à leur donner suite.

Enfin, le COPIL relève que les travaux ont mis en évidence plusieurs autres mesures, de moindre envergure, qui peuvent être mise en place facilement. Il invite les entités concernées à y donner suite.

1) Introduction

Depuis un certain nombre d'années, les autorités judiciaires sont confrontées à une charge de travail croissante. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a approuvé, en mars 2016, la mise sur pied d'une Cellule judiciaire itinérante (ci-après : CELLIT), laquelle trouve son fondement dans l'article 10a de la loi sur la justice (LJ). Dans le même temps, il a souhaité qu'une analyse sur le fonctionnement et l'organisation du pouvoir judiciaire soit réalisée. Il a chargé, dans cette optique, la Direction de la sécurité et de la justice (ci-après : DSJ) de lui présenter un projet de mandat d'analyse pour déterminer les pistes d'amélioration de l'organisation et du fonctionnement du pouvoir judiciaire dans un but de rationalisation et de gain d'efficacité, tout en maintenant la qualité des prestations. Après avoir été retravaillé à la suite de diverses critiques, ce projet a été soumis une nouvelle fois, en décembre 2017, au Conseil d'Etat, qui l'a approuvé.

Conformément au mandat du Conseil d'Etat, l'analyse du pouvoir judiciaire poursuit les objectifs suivants :

- > établir un état des lieux de l'organisation et du fonctionnement du pouvoir judiciaire ;
- > identifier les potentiels d'optimisation, afin de rendre le pouvoir judiciaire encore plus efficace, tout en continuant à rendre une justice de qualité ;
- > clarifier les rôles entre les différentes entités concernées ;
- > déterminer la répartition de la charge de travail au sein des autorités judiciaires ainsi que la charge moyenne des magistrats, en procédant à une comparaison inter-cantonale ;
- > examiner les services administratifs qui soutiennent ces autorités ;
- > examiner les solutions possibles en termes de conduite.

Pour ce projet, le Conseil d'Etat a souhaité nommer un mandataire externe pour mener l'analyse à proprement parler ; il a par ailleurs également adopté un modèle classique d'organisation qui comprend un Comité de pilotage (COPIL) qui valide et un Comité de projet (COPRO) qui suit en pratique les travaux. Les membres de ces comités ont été choisis afin de donner à l'analyse la légitimité qu'elle mérite, tant dans le milieu judiciaire qu'à un niveau plus politique.

Le COPIL est composé de :

- > Maurice Ropraz, Directeur SJ, président ;
- > Président de la Commission de justice, Nicolas Kolly, remplacé ensuite par Bertrand Morel, tous deux députés et avocats ;
- > Président du Conseil de la magistrature, Adrian Urwyler, remplacé ensuite par Johannes Frölicher, tous deux juges cantonaux ;
- > Marc Sugnaux, représentant du Tribunal cantonal, juge cantonal ;
- > Fabien Gasser, Procureur général ;
- > Sandrine Schaller Walker, représentante des tribunaux de première instance, présidente du Tribunal du Lac ;
- > Jean-Joseph Brodard, représentant des justices de paix, juge de paix en Gruyère ;
- > Laurent Yerly, Trésorier d'Etat, représentant DFin ;
- > Carl-Alex Ridoré, représentant de la Conférence des Préfets, préfet de la Sarine ;
- > Christian Delaloye, représentant de l'Ordre des avocats, vice-bâtonnier, puis Bâtonnier.

Le COPRO est de son côté composé de :

- > Lise-Marie Graden, cheffe du Service de la justice, cheffe de projet ;
- > Christian Pfammatter, juge cantonal ;
- > François-Xavier Audergon, président du Tribunal de la Sarine ;
- > Sonia Bulliard Grosset, présidente du Tribunal de la Broye ;
- > Pierre-Laurent Dougoud, juge des mineurs ;
- > Marie-Laure Paschoud Page, juge de paix en Gruyère ;
- > Frédéric Oberson, secrétaire général du Tribunal cantonal ;
- > Isabelle Chablais, greffière cheffe du Ministère public ;
- > Nicolas Gelmi, responsable Organisation au SPO ;
- > Virginie Fragnière Charrière, conseillère juridique au SJ.

En outre, conformément au mandat donné par le Conseil d'Etat, le COPIL a nommé un mandataire externe. Son choix s'est porté sur l'entreprise Ecoplan¹.

Ecoplan a élaboré un premier rapport qui concerne les tribunaux d'arrondissement, le Tribunal cantonal, le Ministère public, la Cellule judiciaire itinérante, le Conseil de la magistrature, ainsi que les services de l'administration qui soutiennent le pouvoir judiciaire (1er volet).

En parallèle, et sur demande de la DIAF, un module supplémentaire a été développé dans le but d'analyser les fonctions judiciaires des Préfets². Ce module avait pour but de permettre d'effectuer des synergies évidentes entre l'examen des tâches judiciaires des préfets et celles du pouvoir judiciaire. Afin d'obtenir un tableau complet du mode de fonctionnement et de l'organisation des autorités judiciaires, l'analyse a été étendue, par la suite, aux autorités restantes, à savoir, le Tribunal 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 (2^{ème} volet). Elle a donné lieu à un second rapport. Ecoplan a également élaboré une synthèse des deux rapports³.

Les deux rapports et la synthèse constatent que le pouvoir judiciaire est bien organisé et fonctionne de façon efficace dans le canton de Fribourg.

Au fil de l'analyse, le COPRO s'est réuni 16 fois, entre le 2 mai 2018 et le 17 juin 2021, lors de diverses séances pour discuter des mesures proposées par Ecoplan et entendre l'avis de chacun de ses membres. Ces discussions du COPRO ont abouti à deux prises de position sur le rapport d'Ecoplan, l'une de février 2020 portant sur le 1er volet et l'autre de juin 2021 portant sur le second. Outre les recommandations d'Ecoplan, ces deux prises de position renferment de nombreuses propositions

¹ Ecoplan AG, Recherche et conseil en économie et politique, Monbijoustrasse 14, 3011 Bern, www.ecoplan.ch

² Afin d'assurer la conduite de ce module et sa coordination avec l'Analyse du Pouvoir judiciaire, le secrétaire général de la DIAF, Samuel Russier, a également participé aux séances du COPIL, avec l'accord de ce dernier, lorsqu'il traitait de questions relevant des préfectures. Des représentants de ces dernières ont en outre intégré le COPRO, avec la présence de MM. Valentin Bard et Vincent Bosson, remplacés en cours de route, selon le souhait de la Conférence des Préfets, par MM. les Préfets Patrice Borcard et Manfred Raemy.

³ Notons que la DSAS a également mandaté Ecoplan pour mener une analyse du fonctionnement du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) ; cette analyse a été menée en parallèle à celle de la 2^{ème} phase de l'analyse du pouvoir judiciaire, de manière à permettre des réflexions en synergie. Certaines conclusions ont d'ailleurs été reprises par Ecoplan dans son second rapport.

formulées au fil des discussions par le COPRO – propositions qui ne figurent donc pas dans les rapports d’Ecoplan – mais qui méritent qu’on s’y attarde.

Les rapports d’Ecoplan, ainsi que les prises de position du COPRO ont été soumis au COPIL, qui s’est réuni pour sa part, 13 fois, entre le 23 mars 2018 et le 13 octobre 2021.

Le présent rapport fait état du résultat des discussions du COPIL. Il comprend, à la suite de l’introduction (1), trois parties. La deuxième partie (2) intitulée « analyse externe » traite sommairement des méthodes de travail utilisées par Ecoplan, ainsi que du contenu et des conclusions de ses deux rapports, plus précisément de ses recommandations. Elle présente encore la synthèse faite par Ecoplan à la fin de son analyse. La troisième partie (3) intitulée « analyse interne » contient le résultat des discussions du COPRO sur les rapports d’Ecoplan, qui ont été consignés dans deux rapports. Elle propose en outre quelques pistes de réflexion supplémentaires qui ne figurent pas dans les rapports d’Ecoplan. La quatrième partie (4) aborde brièvement la méthode utilisée par le COPIL, ainsi que les propositions qu’il formule pour cette analyse, avant de conclure (5).

2) Analyse externe

Pour mener à bien l'analyse du pouvoir judiciaire, Ecoplan a utilisé différentes méthodes – qualitatives et quantitatives. Une de ces méthodes qualitatives a consisté à récolter des informations, lors d'entretiens avec les collaborateurs et magistrats du pouvoir judiciaire menés dans les locaux des différentes autorités judiciaires concernées. Il s'agissait de donner la parole à ces autorités qui sont les premières concernées par cette analyse. En outre, le personnel du pouvoir judiciaire a pu s'exprimer en participant à une enquête réalisée en ligne. Ces méthodes qualitatives ont été complétées par une évaluation quantitative du nombre d'affaires traitées. L'enquête s'est également appuyée sur divers documents⁴. Elle a ainsi pu donner une image complète de la situation de chacune des autorités en cause. Sur cette base, Ecoplan a pu dégager les points forts et les points faibles de ces différentes entités. Il a ensuite présenté un certain nombre de recommandations dans ses deux rapports, l'un portant sur le 1^{er} volet de l'analyse, remis en été 2019 et l'autre portant sur le second volet, remis en été 2020.

D'une manière générale, les deux rapports d'Ecoplan ainsi que leur synthèse ont permis de démontrer que les autorités judiciaires du canton de Fribourg sont bien organisées, fonctionnent bien et peuvent compter sur des collaborateurs et collaboratrices motivés, malgré une augmentation du nombre de causes dans la majorité de ces autorités. On traitera ci-dessous d'abord du premier rapport d'Ecoplan (a), ensuite du second (b) et de sa synthèse (c). On soulignera que de nombreuses mesures – qui ont permis de rendre le troisième pouvoir encore plus efficace – ont déjà été prises tout au long de cette analyse ou sont en cours d'examen. On pense par exemple ici au vaste projet e-Justice.

a) Premier rapport d'Ecoplan

Le premier rapport d'Ecoplan indique que les tribunaux d'arrondissement, le Tribunal cantonal et le Ministère public, en comparaison inter-cantonale et en se fondant sur le taux de liquidation des causes, effectuent un travail important, même si leurs ressources sont limitées. La Cellule judiciaire itinérante a contribué à alléger le travail des tribunaux d'arrondissement, en particulier ceux lourdement surchargés. En outre, dans l'ensemble, la collaboration entre les autorités judiciaires et les services administratifs qui les soutiennent fonctionne bien elle aussi.

Afin d'améliorer l'efficacité du pouvoir judiciaire, Ecoplan préconise de suivre principalement les huit recommandations suivantes – choisies parmi d'autres moins importantes à ses yeux :

1. Ecoplan formule une importante recommandation consistant à regrouper en trois autorités les tribunaux d'arrondissement et à instituer un tribunal pénal de première instance⁵.

⁴ Comme les études et rapports existants, en particulier le Plan directeur 2017-2021 du Conseil de la magistrature ainsi que d'autres études concernant l'organisation territoriale du canton et également deux autres rapports du Service de la justice – dont l'analyse Hesperia de 2014 sur les justices de paix. Les règlements, les lois, les messages ainsi que les rapports d'activités des autorités judiciaires et du Ministère public ont été utiles à l'analyse (Rapport Ecoplan 1^{er} volet, p. 17).

⁵ Rapport Ecoplan 1^{er} volet, p. 17 ss

2. Il encourage les autorités concernées à mieux échanger entre elles et à mettre en place des méthodes dites de « meilleures pratiques » dans les tribunaux⁶.
3. Il préconise d'améliorer le fonctionnement de la CELLIT et d'en modifier la composition⁷.
4. Ecoplan propose par ailleurs de clarifier les tâches que se partagent à l'heure actuelle le Ministère public et les préfectures. Plus précisément, à son avis, le Ministère public pourrait reprendre le traitement des ordonnances pénales effectué actuellement par les préfectures⁸.
5. Il recommande de renforcer le rôle du Conseil de la magistrature qui comprend – de son point de vue – la conduite du pouvoir judiciaire et la coordination des activités de celui-ci, et pas seulement celui de surveillance du pouvoir judiciaire. En outre, le Conseil de la magistrature pourrait dans ce cadre user davantage des possibilités d'intervention dont il dispose pour contrôler plus étroitement l'efficacité du pouvoir judiciaire, par exemple en émettant des directives⁹.
6. Ecoplan recommande d'harmoniser et rendre plus transparentes les différentes données ayant trait au pouvoir judiciaire et qui font l'objet de rapports¹⁰.
7. Ecoplan soutient la mise en œuvre du projet e-Justice¹¹.
8. Pour terminer, il recommande de clarifier les tâches dans le domaine du personnel et de la formation continue.

b) Second rapport d'Ecoplan

On l'a vu, le second rapport d'Ecoplan porte sur l'analyse du Tribunal des mineurs, des justices de paix, du Tribunal des mesures de contrainte, du Tribunal pénal économique et des commissions de conciliation en matière de bail. En sus des mesures déjà mises en place, l'analyse a permis d'identifier d'autres éléments qui pourraient contribuer à améliorer l'efficacité de ces autorités.

Dans ce second rapport, Ecoplan émet différentes recommandations pour chacune des autorités analysées, dont les principales sont :

Les premières concernent le Tribunal des mineurs. Ecoplan relève qu'une solution politique inter-cantonale doit être trouvée afin d'améliorer le placement en externe des jeunes¹². Trop peu de places sont disponibles pour accueillir les jeunes dans des institutions reconnues, tant dans le canton de Fribourg que dans les autres cantons romands. Ecoplan mentionne en outre qu'il serait opportun de favoriser encore davantage l'exécution des jugements rendus contre les jeunes en difficulté en cause par le service social interne du Tribunal des mineurs. Il s'agit de transférer les dossiers à ce service en concertation avec la justice de paix compétente qui a déjà prononcé une mesure civile contre le jeune, qui est ainsi déjà suivi par le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ). Une telle

⁶ Rapport Ecoplan 1^{er} volet, p. 38 ss

⁷ Rapport Ecoplan, 1^{er} volet, p. 41 ss

⁸ Rapport Ecoplan, 1^{er} volet, p. 56 ss

⁹ Rapport Ecoplan, 1^{er} volet, p. 64 ss

¹⁰ Rapport Ecoplan, 1^{er} volet, p. 68 ss

¹¹ Rapport Ecoplan, 1^{er} volet, p. 69

¹² Rapport Ecoplan, 2^{ème} volet, p. 14ss

mesure permettrait en particulier de soulager le travail du SEJ et de permettre un suivi plus intensif de ces jeunes.

S'agissant des recommandations d'Ecoplan qui touchent les justices de paix, il envisage, comme pour les tribunaux d'arrondissement, un regroupement des justices de paix en de plus grandes unités. A cet égard, il conseille d'instituer trois justices de paix, selon le même découpage que pour les tribunaux de première instance, ce qui est par ailleurs conforme aux recommandations de la COPMA. De plus, il convient de clarifier les compétences de celles-ci, afin d'éviter que les autres autorités renvoient les citoyens devant la justice de paix alors que celle-ci n'est pas compétente¹³. Ecoplan relève en outre qu'il devrait exister un échange automatique d'informations entre les autorités judiciaires. Dans ce contexte, les justices de paix devraient pouvoir avoir accès aux informations qui les concernent. Qui plus est, Ecoplan propose d'adapter la dénomination des justices de paix qui sont des tribunaux de première instance à part entière. Il suggère de surcroît de mettre en place un centre de compétences en matière de finances et de ressources humaines. Il s'agit encore de repenser la matière traitée et les compétences des justices de paix. Il envisage la mise sur pied d'un « guichet unique » qui aurait pour fonction de transmettre les demandes des justiciables adressées à la justice de paix par erreur à l'autorité compétente.

Afin d'assurer le fonctionnement sans faille du Tribunal des mesures de contrainte, Ecoplan émet plusieurs recommandations¹⁴. Il recommande de répartir différemment les compétences au sein de ce tribunal, afin de décharger le Président administratif et d'une manière générale les juges des tâches non juridiques. Dans le même ordre d'idée, à son avis, il serait judicieux que ce tribunal bénéficie d'un greffier-chef. Ecoplan recommande la mise en place d'un pool pour le personnel administratif et les greffiers en collaboration avec d'autres autorités judiciaires. Par ailleurs, il estime nécessaire de mener une réflexion quant au lieu de ce tribunal et quant à l'échange d'informations entre ce tribunal et le Ministère public. Il préconise en outre d'augmenter le nombre de postes de juges pour traiter des procédures de scellés.

Les recommandations d'Ecoplan portent encore sur le Tribunal pénal économique¹⁵. Ecoplan suggère d'organiser une suppléance efficace, afin de pouvoir absorber le volume de travail important auquel doit souvent faire face ce tribunal. Il propose d'instituer une deuxième cellule dotée d'un vice-président, d'un greffier et d'une secrétaire, également rattachée au Tribunal d'arrondissement de la Sarine. De son point de vue, il serait en outre opportun de clarifier les critères de compétence du Tribunal pénal économique.

Dans ses dernières recommandations, Ecoplan se penche sur les Commissions de conciliation en matière de bail¹⁶. Il recommande d'examiner comment assurer la suppléance du secrétariat. Il suggère d'établir des processus sur la préparation et le suivi des causes et de réunir celles-ci sur un même programme informatique, Tribuna. Il serait en outre judicieux d'assumer la tâche prévue à l'article 201 al. 2 CPC et ainsi de donner des conseils juridiques. Ecoplan considère qu'il y a lieu de percevoir des frais administratifs en cas de non-comparution. Pour terminer, il préconise de mettre

¹³ Rapport Ecoplan, 2^{ème} volet, p. 26 ss

¹⁴ Rapport Ecoplan, 2^{ème} volet, p. 51 ss.

¹⁵ Rapport Ecoplan, 2^{ème} volet, p. 57 ss.

¹⁶ Rapport Ecoplan, 2^{ème} volet, p. 60 ss

en place un échange automatique d'informations entre les commissions de conciliation et les tribunaux des baux.

c) Synthèse d'Ecoplan

A la suite des discussions et des deux rapports du COPRO, Ecoplan a établi une synthèse de cette analyse. Dans celle-ci, de manière générale, il rappelle que les autorités judiciaires sont bien organisées et peuvent compter sur des collaborateurs motivés. Il fait mention de la lourde charge de travail que ces autorités doivent supporter, sans pouvoir toujours compter sur le soutien de la CELLIT, laquelle appuie essentiellement les tribunaux d'arrondissement. Il souligne encore que les autorités ont déjà pris un bon nombre de mesures afin d'accroître leur efficacité pour faire face à leur (sur)charge.

De façon plus précise, Ecoplan retient, dans cette synthèse, cinq recommandations principales :

En premier lieu, il propose d'**instaurer un organe de direction central** pour toutes les autorités judiciaires¹⁷. Rappelons que dans son premier rapport, il préconisait de renforcer la fonction de direction et de coordination du Conseil de la magistrature, en créant une commission supplémentaire appropriée ; à la suite des discussions qui ont eu lieu au cours de l'analyse, Ecoplan laisse également entrevoir, dans cette synthèse, la solution d'un organe distinct du Conseil. Ecoplan précise que l'analyse a démontré que l'externalisation de certaines tâches administratives à un organe central pouvait alléger la charge de travail des diverses autorités judiciaires. Les tâches administratives, de direction et de coordination seraient regroupées au sein d'un tel organe qui les assumerait. Dans l'optique de la mise sur pied d'un tel organe, il conviendrait de mener une réflexion approfondie sur ses compétences, la nature des tâches – administratives, de direction et de coordination – qui lui seraient attribuées, ainsi que sur sa composition.

La deuxième recommandation consiste à **mieux répartir les tâches entre les autorités judiciaires**¹⁸. Il n'est pas toujours aisé de bien délimiter les compétences entre certaines d'entre elles. De telles difficultés de délimitation apparaissent ainsi notamment entre les préfetures et le Ministère public. On relèvera encore que les missions des justices de paix sont très souvent méconnues, ce qui occasionne un volume de travail non négligeable, dès lors qu'il convient de déterminer à quelle autorité il appartient de traiter d'une cause. Ce travail pourrait être assumé par un service central d'informations qui serait affecté aux tribunaux d'arrondissement. Une nouvelle répartition des tâches entre les autorités judiciaires pourrait en outre être envisagée, ce qui devrait fait l'objet de modifications législatives importantes. Il serait judicieux que toutes les autorités judiciaires bénéficient du soutien de la CELLIT.

Dans une troisième recommandation, Ecoplan propose de **regrouper les tribunaux d'arrondissement et les justices de paix en unités plus importantes**. Pour les tribunaux d'arrondissement, il envisage même la mise en place d'une seule unité, allant ainsi plus loin que dans son premier rapport, tandis que pour les justices de paix, il retient la solution de trois sites¹⁹. De son point de vue, le traitement des dossiers par les justices de paix nécessite davantage de

¹⁷ Synthèse Ecoplan, p. 2 ss.

¹⁸ Synthèse Ecoplan, p. 4

¹⁹ Synthèse Ecoplan, p. 5 ss

proximité avec le justiciable. Dans ce cadre, il relève que de tels regroupements permettent de mieux répartir la charge de travail entre les autorités judiciaires ou au sein de celles-ci, de mieux s'organiser en cas d'absences de collaborateurs ou collaboratrices ou de juges, de bénéficier de personnel germanophone pour les causes en langue allemande, de permettre un traitement des dossiers en fonction des connaissances des juges ou du personnel de greffe, de diminuer leurs tâches administratives, ainsi que d'améliorer la collaboration entre les différentes autorités concernées et au sein de celles-ci.

Comme quatrième recommandation, il suggère d'**unifier les différentes pratiques** suivies par les autorités judiciaires et d'**améliorer les échanges** notamment d'informations sur les dossiers traités, au sein même de ces autorités mais aussi entre elles.²⁰ Le projet e-Justice offre l'opportunité de promouvoir et de simplifier ces échanges.

La dernière recommandation a trait à la charge de travail des différentes entités²¹. Selon Ecoplan, à première vue, il ressort des entretiens menés avec les collaborateurs et les magistrats du pouvoir judiciaire, du nombre de causes traitées et des ressources en personnel disponibles que **certaines autorités judiciaires connaissent une charge de travail plus importante**. Il s'agit du Tribunal des mesures de contrainte, des justices de paix et du Tribunal des mineurs. Il est possible d'y remédier moyennant quelques ressources supplémentaires et quelques ajustements sur le plan organisationnel. Ecoplan relève à cet égard que la nécessité de créer des postes supplémentaires dépend de la manière dont les autorités judiciaires seront organisées à l'avenir. Un regroupement des tribunaux d'arrondissement et des justices de paix en unités plus importantes, ainsi que l'institution d'un organisme central chargé de certaines tâches administratives ont un impact sur la dotation en personnel.

²⁰ Synthèse Ecoplan, p. 7 ss

²¹ Synthèse Ecoplan, p. 9 ss

3) Analyse interne

Le COPRO a relativement bien accueilli les rapports d'Ecoplan sur l'analyse du pouvoir judiciaire. Les membres du COPRO ont par ailleurs été plutôt sensibles aux recommandations émises dans les rapports et se sont montrés, en tous les cas, prêts à envisager des manières supplémentaires d'améliorer le fonctionnement des tribunaux afin de les décharger, tout en continuant à rendre une justice de qualité.

Dans ce contexte, le COPRO a discuté des mesures proposées par Ecoplan, pris compte de l'avis de chacun des membres et formulé de nombreuses propositions. Le résultat de son travail figure dans deux rapports, l'un portant sur le premier volet de l'analyse (cf. ci-dessous, a) et l'autre sur le second (cf. ci-dessous, b). Dans ses rapports, il s'est déterminé sur les recommandations d'Ecoplan et a émis ses propres recommandations, tout en les évaluant en fonction de leur impact et des efforts à fournir pour les mettre en place.

a) Rapport du COPRO sur la 1^{ère} phase de l'analyse

La première mesure dont fait état le rapport du COPRO concerne le regroupement des tribunaux d'arrondissement. Les membres ont souligné qu'il s'agissait d'une question politique et que la décision à ce propos ne leur appartenait pas. Cependant, si une décision favorable à cette mesure devait être prise, le COPRO choisirait la variante retenue par Ecoplan, soit un regroupement de ces tribunaux en trois nouveaux arrondissements judiciaires : un tribunal pour les districts de la Gruyère, Veveyse et Glâne ; un tribunal pour les districts de la Broye, Singine et du Lac ; un tribunal pour le district de la Sarine²².

La deuxième mesure sur l'échange et la mise en œuvre de meilleures pratiques dans les tribunaux d'arrondissement a été bien accueillie par le COPRO. Il propose par ailleurs d'instituer formellement un « groupe de travail » fixe composé de représentants des différentes instances du pouvoir judiciaire, qui se réunirait une à deux fois par année, afin d'échanger des idées visant à améliorer le fonctionnement de la justice, voire d'en suivre la mise en œuvre²³.

La mesure relative à la CELLIT a été soutenue par le COPRO, lequel considère que celle-ci doit être pérennisée. Il a toutefois été évoqué que la CELLIT n'aurait plus de raison d'être, en tant que telle, si certaines autorités étaient regroupées au niveau du canton, mais que son personnel devrait être intégré à dite autorité. Les membres du COPRO ont en outre proposé de créer une cellule comprenant deux juges et deux greffiers. Le premier team juge/greffier interviendrait en cas d'urgence auprès de l'autorité judiciaire concernée et y serait rattaché durant une certaine période. Le second team juge/greffier pourrait lui continuer à intervenir, en fonction des causes qui lui sont déléguées, en soulageant plusieurs autorités judiciaires différentes²⁴.

Le regroupement des ordonnances pénales traitées par les préfectures auprès du Ministère public doit être mis en attente selon le COPRO²⁵.

²² Rapport COPRO, 1^{er} volet, p. 2 ss et 13

²³ Rapport COPRO, 1^{er} volet, p. 4 s. et 13

²⁴ Rapport COPRO, 1^{er} volet, p. 5 et 13

²⁵ Rapport COPRO, 1^{er} volet, p. 5 s et 13

Par ailleurs, les membres du COPRO soutiennent en soi la mesure concernant la consolidation de la fonction de conduite et de coordination du Conseil de la magistrature. Ils relèvent cependant, qu'à l'heure actuelle, le Conseil de la magistrature n'est pas en mesure de créer une nouvelle commission pour assumer de nouvelles tâches. En outre, le COPRO estime qu'il serait problématique de confier la tâche de conduite du pouvoir judiciaire au Conseil de la magistrature, dès lors que celui-ci est l'autorité de surveillance du pouvoir judiciaire, car cela reviendrait à lui demander de surveiller sa propre activité. Selon le COPRO, il est fondamental que le pouvoir judiciaire soit doté d'un réel organe de conduite indépendant, car distinct du Conseil de la magistrature. En plus de la conduite, un tel organe pourrait se charger, de façon centralisée, des aspects comptables et des ressources humaines pour tout le pouvoir judiciaire. Les membres du COPRO jugent cette mesure comme étant très importante²⁶.

La sixième mesure relative à l'amélioration de la transparence et à l'harmonisation des rapports est à mettre en œuvre sans attendre, selon le COPRO. Elle a du reste déjà été exécutée, du moins en partie²⁷.

De l'avis du COPRO, la mise en œuvre du projet e-Justice, actuellement en cours, est une priorité²⁸.

Selon le COPRO, la clarification des tâches dans le domaine du personnel et de la formation continue devrait permettre de mettre en place une autorité centralisée compétente en matière de ressources humaines pour tout le pouvoir judiciaire et qui serait rattachée à l'organe de conduite. Les membres ont considéré qu'il était important de mettre cette mesure en application²⁹.

Dans son premier rapport, le COPRO a ensuite évoqué cinq pistes de réflexion. Les voici :

Le COPRO recommande :

- > de mettre sur pied un organe cantonal de médiation, qui serait financé par l'Etat, à l'image du Bureau de la médiation pénale pour les mineurs.³⁰
- > de mettre en œuvre des mesures en matière de personnel des tribunaux, afin de le fidéliser et d'améliorer l'efficacité, en déchargeant les magistrats³¹.
- > de soumettre les préfectures à la surveillance du Conseil de la magistrature pour les causes juridictionnelles administratives³².
- > de mettre en place une ou plusieurs autorités de conciliation centralisées. Cette mesure ne fait toutefois pas l'unanimité³³.
- > de mener une réflexion sur la valeur litigieuse pour la compétence du président du Tribunal civil et sur les assesseurs. Il s'agit de d'une part de revoir la valeur litigieuse jusqu'à laquelle le président du tribunal civil est compétent et d'autre part réfléchir à l'élection et à la

²⁶ Rapport COPRO, 1^{er} volet, p. 6 s et 13

²⁷ Rapport COPRO, 1^{er} volet, p. 7 et 13

²⁸ Rapport COPRO, 1^{er} volet, p. 7 s et 13

²⁹ Rapport COPRO, 1^{er} volet, p. 8 et 13

³⁰ Rapport COPRO, 1^{er} volet, p. 9 et 13

³¹ Rapport COPRO, 1^{er} volet, p. 9 et 13

³² Rapport COPRO, 1^{er} volet, p. 9 et 13

³³ Rapport COPRO, 1^{er} volet, p. 10 et 13

rémunération des assesseurs. Les opinions des membres sur la question de la valeur litigieuse sont très divergentes. Les membres s'entendent sur le fait de retenir que les assesseurs devraient être mieux rémunérés notamment lorsque ceux-ci possèdent des connaissances spécifiques³⁴.

b) Rapport du COPRO sur la 2^{ème} phase de l'analyse

Le rapport du COPRO sur le 2^{ème} volet de l'analyse reprend la même structure que le premier. On relèvera que le COPRO a considéré qu'une partie des mesures d'Ecoplan étaient de moindre importance en comparaison à celles du premier volet d'analyse. Aussi, le COPRO a renoncé à évaluer chacune d'entre elles en termes d'effort et d'impact, à l'exception des quatre mesures principales.

S'agissant du Tribunal des mineurs, le COPRO suit le point de vue d'Ecoplan, selon lequel trop peu de places sont disponibles dans des institutions reconnues en mesure d'accueillir des jeunes en difficulté, notamment dans le canton de Fribourg. Cependant, il est question de trouver une solution inter-cantonale à cette problématique importante. Ecoplan propose en outre de confier davantage l'exécution des jugements au service social interne du Tribunal des mineurs, plutôt qu'au Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ). Pour le COPRO, il est essentiel de ne pas sous-estimer le travail fait par la justice civile et le SEJ avec ces mêmes jeunes ; il propose plutôt d'intensifier la collaboration avec les autorités civiles et le SEJ, tout en soutenant une dotation plus importante du service social du Tribunal des mineurs, et pour le système dans son ensemble, du SEJ également³⁵.

Concernant les principales recommandations d'Ecoplan sur les justices de paix, le COPRO rejoint l'avis d'Ecoplan sur le fait de garantir la reconnaissance des justices de paix et un meilleur échange d'informations entre elles et les autres autorités. Il propose en outre de nommer les justices de paix « tribunal de protection de l'enfant et de l'adulte ». Il ne s'oppose pas à la mesure consistant à créer un centre de compétences pour les finances et les ressources humaines. Il rappelle toutefois sa proposition formulée lors du 1^{er} volet de l'analyse de mettre en place une autorité centralisée de ressources humaines spécialisée pour tout le pouvoir judiciaire, qui serait rattachée à l'organe de conduite indépendant. Les avis des membres du COPRO divergent sur la question du regroupement des justices de paix en unités plus importantes. Certains de ses membres y sont résolument défavorables, arguant que la proximité doit impérativement être maintenue. Si cette idée doit être retenue, ils insistent sur le fait que le découpage des justices de paix doit être identique à celui des tribunaux civils. Le COPRO soutient la mesure d'Ecoplan consistant à repenser la matière traitée et les compétences des justices de paix, en relevant qu'il s'agit plutôt de repenser la matière traitée et les compétences des *juges de paix*. Le COPRO ne suit en revanche pas Ecoplan dans son idée d'instituer un « guichet unique ».

³⁴ Rapport COPRO, 1^{er} volet, p. 10 et 13

³⁵ A la fin de l'année 2020, Ecoplan a rendu le rapport de l'analyse de la situation dans le secteur de l'action sociale directe au sein du Service de l'enfance et de la jeunesse. Ce rapport avait été demandé par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS). L'analyse démontre que malgré les mesures déjà prises par le SEJ au début de l'année 2020, les nouvelles structures requièrent encore une consolidation. Les principales mesures retenues par Ecoplan concernent l'augmentation des effectifs, une réflexion à propos des priorités du SEJ, une meilleure communication et l'élaboration de lignes directrices ainsi qu'une meilleure collaboration avec les principaux partenaires du SEJ.

Le COPRO se prononce ensuite sur les recommandations relatives au Tribunal des mesures de contrainte. Il accepte la mesure d'Ecoplan relative à la modification de la répartition interne des compétences de ce tribunal et en particulier la création d'un poste de greffier-chef. Il ne soutient pas la mesure visant à mettre en place un pool pour le personnel administratif et les greffiers. Du point de vue du COPRO, la réflexion sur le lieu de ce tribunal soulève également la question de sa prise en considération qui doit absolument être meilleure. Il se détermine sur l'éventualité d'augmenter le nombre de postes de juges pour les procédures de scellés, en soulignant que ce tribunal n'est pas suffisamment doté en personnel d'une manière générale, et pas que ces procédures-là.

Le COPRO traite ensuite du Tribunal pénal économique. Il soutient qu'il n'y a pas lieu de prévoir une nouvelle cellule pour ce tribunal, mais de désigner un magistrat susceptible d'assumer la suppléance en langue allemande, le cas échéant dans un autre tribunal. Il partage l'idée du COPRO d'affiner les critères de compétences de ce tribunal, mais considère que ce sera difficile. Une solution pour simplifier cette problématique serait d'instituer un tribunal pénal unifié en regroupant les autorités pénales « Tribunal pénal » et « juge de police ».

Pour ce qui est des autorités de conciliation en matière de bail, le COPRO estime qu'il est essentiel de trouver une solution à leurs difficultés d'organisation du secrétariat. Il soutient la mesure relative à l'établissement d'un processus de préparation et de suivi des affaires. Il est également favorable à ce que le conseil juridique au sens de l'article 201 al. 2 CPC soit assuré. Selon lui, les problèmes soulevés ici peuvent être résolus en réunissant ces trois commissions.

Le COPRO fait ensuite état des pistes de réflexion qu'il propose, dont voici les principales :

- > de mieux prendre en considération le Tribunal des mesures de contrainte (qu'il soit suffisamment doté en personnel pour pouvoir accomplir sereinement ses tâches et qu'il puisse bénéficier de locaux adaptés à sa situation).³⁶.
- > d'instituer un tribunal pénal unifié, même s'il s'agit d'une décision politique – cela a l'avantage de régler divers problèmes, notamment en lien avec le Tribunal pénal économique, qu'il propose de supprimer et de l'intégrer au tribunal pénal unifié. La question des compétences de ce tribunal pénal unifié pourrait être traitée en deux temps, pour faciliter l'acceptation de cette mesure, à savoir d'abord uniquement les causes relevant du Tribunal pénal, puis aussi celles du juge de police. Le COPRO privilégie toutefois un tribunal pénal unifié comprenant toute les compétences pénales³⁷.
- > de réunir les commissions de conciliation en matière de bail en une seule commission cantonale comportant un magistrat professionnel, soutenu par des vice-présidents ou vice-présidentes et assesseur-e-s non-professionnels. Cette commission pourrait siéger au siège des tribunaux des baux, afin de maintenir une certaine proximité avec la population³⁸.

³⁶ Rapport COPRO, 2^{ème} volet, p. 9 s et 13

³⁷ Rapport COPRO, 2^{ème} volet, p. 14

³⁸ Rapport COPRO, 2^{ème} volet, p. 15

4) Propositions du COPIL

Le COPIL a discuté tant des différentes recommandations émises par Ecoplan, de leur appréciation par le COPRO et des nouvelles propositions de celui-ci. Il a choisi d'élaborer un questionnaire sur les différentes mesures principales et secondaires, afin de connaître la position de l'ensemble de ses membres. La position du COPIL sera exposée dans le présent chapitre, en reprenant une logique selon les thématiques traitées de manière complète plutôt qu'en suivant simplement les mesures proposées par Ecoplan, puis le COPRO.

En outre, le questionnaire a permis de classer les différentes mesures, selon leur degré d'importance (mesures essentielles, importantes, de moyenne importance, de détail, sans intérêt). Toutes les autres mesures peuvent être consultées dans les différents rapports, ainsi que dans les tableaux des mesures en annexe.

a) Mesures jugées comme **essentielles** par le COPIL

Le COPIL a retenu trois mesures principales comme étant essentielles, (1) le regroupement de différentes autorités judiciaires, (2) la mise en place d'un organe de conduite du pouvoir judiciaire et (3) la digitalisation de la justice.

1. Le regroupement de différentes autorités judiciaires.

Cette mesure est répartie en plusieurs sous-mesures, qui sont les suivantes :

- 1.1 Regrouper les autorités de première instance actuellement réparties par districts, à savoir les tribunaux d'arrondissement et les justices de paix. Le COPIL a choisi la variante consistant à les regrouper en trois tribunaux, respectivement trois justices de paix. En outre, le COPIL considère que le découpage des tribunaux civils et des justices de paix doit être identique, ce qui exclurait un redécoupage comprenant un seul tribunal civil et trois justices de paix.

Le COPIL fait sienne la proposition de découpage en nouveaux arrondissements judiciaires proposée par Ecoplan, à savoir un pour la Sarine, un pour le Sud du canton (Glâne, Gruyère, Veveyse) et un pour le Nord (Broye, Lac, Singine). Cela permet de prendre en compte le découpage géographique et linguistique du canton, ainsi que les bassins de population concernés.

- 1.2 La création d'un Tribunal pénal unifié qui aurait son siège en un seul lieu et qui serait compétent pour traiter de toutes les causes pénales (juge de police et Tribunal pénal), dans lequel le Tribunal pénal économique serait maintenu comme une chambre économique, de manière à garantir le haut niveau de spécialisation nécessaire pour celle-ci³⁹.

³⁹ La salle COVID pourrait être un emplacement pour une telle autorité ; une analyse plus poussée doit encore être menée à ce propos.

- 1.3 L'instauration d'une seule commission cantonale de conciliation en matière de bail à loyer qui siègerait dans les différents districts et qui bénéficierait d'un secrétariat totalement indépendant ; cela réglerait ainsi la question de la suppléance du secrétariat.

De l'avis du COPIL, ces réorganisations sont de nature à améliorer l'organisation et le fonctionnement des autorités judiciaires. Elles permettent une rationalisation et un gain d'efficacité, tout en maintenant la qualité des prestations. En particulier, une plus juste répartition des affaires sera possible, laissant place à une spécialisation envisageable dans un domaine ou l'autre (comme cela se fait déjà dans les deux plus grands tribunaux, en Sarine et en Gruyère). De plus, la charge des juges et des greffiers et greffières au niveau administratif pourra être réduite, en particulier au travers du regroupement des « services centraux des autorités » qui seront donc plus efficaces (comptabilité dossiers, achats, archivage, etc.) car davantage dotés (les équipes étant regroupées).

Cela permettra également de mieux s'organiser en cas d'absence d'un collaborateur (suppléances), et pour les trois districts de la Broye, du Lac, et de la Singine de disposer de personnel germanophone et ainsi de faciliter le traitement des causes en langue allemande. Enfin, cela améliorera également la coopération entre les différents acteurs du système judiciaire ou se trouvant en-dehors de celui-ci, par la diminution d'interlocuteurs.

A la question de savoir s'il est opportun de se distancer des districts, et donc de potentiellement perdre une part de proximité, le COPIL répond que la proximité n'est pas assurée uniquement par la présence physique d'une autorité dans son district. Il importe en effet de ne pas confondre la notion de proximité avec celle d'accessibilité. La justice doit bien évidemment être, et rester, accessible. Le justiciable doit ainsi pouvoir bénéficier de certaines prestations de service, qui lui sont aussi offertes en ligne et non plus seulement au guichet.

Qui plus est, avec un découpage du canton en fonction des trois nouveaux arrondissements judiciaires proposés, la distance entre le domicile du justiciable et l'autorité judiciaire restera, en tous les cas, raisonnable. Par ailleurs, il convient de relever qu'une personne ne participe à une séance du tribunal qu'à de rares occasions dans sa vie, ce qui relativise la nécessité d'avoir le tribunal à côté de sa porte. Enfin, force est de constater que la mobilité des personnes a largement augmenté ces deux dernières décennies.

2. La mise en place d'un organe de conduite du pouvoir judiciaire.

La deuxième mesure jugée essentielle, est celle relative à l'augmentation du rôle de conduite du pouvoir judiciaire.

Sur ce point, le COPIL relève qu'Ecoplan voulait que le Conseil de la magistrature augmente sa fonction de conduite et de coordination et qu'il fasse usage des marges de manœuvre existantes en matière de directives notamment pour fixer des priorités pour le développement de la justice dans le canton de Fribourg. Or, de l'avis du COPIL, avis également partagé par le COPRO, le Conseil de la magistrature n'a pas ce rôle de conduite, de par la loi. Sa composition même, comme il comprend des membres des deux autres pouvoirs, à savoir un-e représentant-e du Grand Conseil et un-e du Conseil d'Etat notamment, ne lui permet pas d'exercer ce rôle. C'est donc avant tout sous l'angle institutionnel que la conduite du pouvoir judiciaire ne peut pas être confiée au Conseil de la magistrature.

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).

La conduite formelle du pouvoir judiciaire ne saurait donc lui être confiée, cela pour être conforme au texte de la Constitution et respecter les institutions telles qu'elles ont été prévues. C'est également impossible parce que la composition et le fonctionnement du Conseil (eux aussi définis dans la Constitution) ne le permettent pas dans les faits. Comme dernier argument excluant de se rallier à la proposition d'Ecoplan, notons qu'il est difficile de confier la conduite du pouvoir judiciaire à un Conseil qui devrait ensuite s'auto-surveiller, si dite conduite n'était pas satisfaisante – c'est une incompatibilité claire.

Le COPIL fait sien l'avis du COPRO que cet organe de conduite doit bénéficier d'une indépendance fonctionnelle. Il propose la mise sur pied d'un organe de conduite composé de trois ou cinq membres issus des autorités judiciaires ; cet organe ne sera donc pas une partie du Conseil de la magistrature, mais sera en revanche soumis à sa surveillance. Si cet organe devait être composé de cinq membres, le Tribunal cantonal, le Ministère public, les tribunaux d'arrondissement et les justices de paix seraient chacun représentés par une personne. La cinquième personne représenterait les autorités restantes ou un-e deuxième représentant-e pour le Tribunal cantonal. S'il n'était composé que de trois personnes, ce serait un représentant du Tribunal cantonal, un du Ministère public et un-e représentant-e des autorités de première instance.

3. La digitalisation de la justice

Evidemment, la digitalisation de la justice est aussi un projet considéré comme essentiel. Il convient dès lors de continuer à soutenir la mise en œuvre du programme e-Justice.

Il est inutile de s'étendre sur cette mesure qui est largement prise en considération par l'organisation mise en place pour le programme e-Justice ; le Conseil d'Etat a d'ores et déjà pris des mesures importantes pour permettre de réaliser ce qui était l'un de ses thèmes phares pour la législature qui se termine, 2016-2021.

b) Mesures jugées comme **importantes** par le COPIL

Le COPIL estime que les mesures suivantes sont importantes :

4. Autorité centralisée de ressources humaines

Le COPIL qualifie de très important le fait d'instaurer une autorité centralisée de ressources humaines ; cette mesure devrait voir le jour quel que soit le sort donné à l'organe de conduite du pouvoir judiciaire, mais lui serait à terme rattachée. Cette mesure implique une collaboration avec le SPO et le SJ pour la mise en œuvre.

5. Des mesures en matière de personnel du pouvoir judiciaire, ainsi que leur formation

De l'avis du COPIL, il est aussi opportun de clarifier les tâches concernant le personnel du pouvoir judiciaire et leur formation. Dans ce cadre, il importe notamment de favoriser la formation des juges en matière de psychologie et de management, d'attribuer des compétences juridictionnelles aux greffiers et greffières, d'envisager la poursuite du même plan salarial pour le personnel de greffe de toutes les instances, ainsi que de bénéficier de greffiers et greffières rapporteur-e-s en première instance et auprès du Ministère public. S'agissant des formations au sein du pouvoir judiciaire, la gestion centralisée de celles-ci ainsi qu'une certaine uniformisation (dans les offres et leur accès) sont très importantes.

6. La centralisation des services traitant de la comptabilité

Le COPIL estime en outre que la mesure consistant à centraliser, dans un premier temps, les comptabilités de services – par opposition aux comptabilités dossiers, est une piste d'amélioration à suivre. Il est relevé que le Service de la justice a d'ores et déjà repris certaines tâches ces dernières années, mais un véritable regroupement pourrait être envisagé, au SJ ou ailleurs.

7. L'amélioration de la transparence et l'harmonisation des rapports en collaboration avec le Conseil de la magistrature

Le COPIL retient ensuite qu'il est important d'améliorer la transparence et l'harmonisation des rapports en collaboration avec le Conseil de la magistrature. Certains membres relèvent que cette mesure a déjà été mise en œuvre. Ils émettent l'idée que les rapports et statistiques peuvent encore être améliorés si l'on instaure le dossier électronique, ce qui sera le cas avec e-Justice. Il est à relever ici qu'un organe de conduite pourra déposer un rapport synthétisé comme cela se fait dans les cantons de Genève et Berne.

8. Le maintien de la Cellule judiciaire itinérante

Le maintien de la Cellule judiciaire itinérante en tant que telle aussi longtemps que les autorités de première instance restent réparties en plusieurs entités ; en cas de regroupement, l'intégration du personnel de cette cellule dans les entités nouvellement créées.

Le COPIL est en outre d'avis qu'elle doit continuer à fonctionner de façon souple et ponctuelle, afin de décharger au mieux les autorités judiciaires.

9. Une attention particulière à apporter au Tribunal des mesures de contrainte

Le COPIL partage l'avis que le Tribunal des mesures de contrainte doit faire l'objet d'une attention particulière : sa structure n'est en effet plus adaptée à l'évolution actuelle des causes et il sied d'envisager rapidement son déménagement.

Il renonce en revanche à se prononcer sur la dotation de cette autorité en particulier, dans la mesure où l'analyse a expressément exclu ce domaine de recherche. Il lui semble donc inopportun de commenter cet aspect pour le TMC uniquement, de manière à ne pas laisser planer le doute visant à croire que c'est la seule autorité qui aurait besoin de personnel supplémentaire.

10. Nouvelle dénomination des justices de paix

Le COPIL souhaite enfin que les justices de paix soient reconnues à leur juste valeur et trouve opportun de changer leur dénomination en « tribunal de protection de l'enfant et de l'adulte ». Cet intitulé représente de manière plus correcte le fait que le travail de cette autorité est véritablement le travail d'un Tribunal de première instance.

11. Echange des meilleures pratiques

De meilleures pratiques au sein du pouvoir judiciaire constituent également une mesure qu'il est important d'appliquer pour le COPIL, qui trouve en particulier judicieux d'inviter la Conférence des Présidents de tribunaux et la Conférence des Juges de paix à institutionnaliser des rencontres communes. C'est par ailleurs une mesure qui est possible de mettre en place à très brève échéance.

Les deux dernières mesures qui suivent sont qualifiées d'importantes par le COPIL, mais ne font pas l'objet d'une proposition à proprement parler de sa part. Elles doivent cependant figurer à cet endroit du rapport au vu de leur importance.

Il s'agit de :

12. Problématique du placement externe des mineurs

Les membres du COPIL sont d'avis qu'il importe d'améliorer le placement externe des mineurs. Cela étant, le COPIL partage l'avis du COPRO, selon lequel cette problématique, même si elle est cruciale, dépasse largement le cadre de cette analyse, dans la mesure où une solution ne pourra être trouvée qu'au travers de la structure concordataire inter-cantonale, la Conférence latine des Directeurs de justice et police (CLDJP), et des gouvernements des cantons concernés. Il est dès lors proposé de privilégier des solutions alternatives et des mesures ambulatoires.

Cette question est inquiétante et pose de gros problème ; le COPIL tient donc à la relever, mais force est de constater que cela sort complètement du cadre de cette analyse.

13. Service social du Tribunal des mineurs / Service de l'enfance et de la jeunesse

Ecoplan propose de confier davantage l'exécution des jugements au service social interne du Tribunal des mineurs, plutôt qu'au SEJ. Le COPIL, comme le COPRO, pense qu'il est essentiel de ne pas sous-estimer le travail fait par la justice civile et le SEJ avec les mêmes jeunes ; il propose plutôt d'intensifier la collaboration avec les autorités civiles et le SEJ, tout en soutenant une

dotation plus importante du service social du Tribunal des mineurs, et pour le système dans son ensemble, du SEJ également. Cette mesure est toutefois clairement hors du cadre de l'analyse.

c) Autres mesures évaluées

Pour les autres mesures figurant dans la liste des mesures⁴⁰, le COPIL les évalue comme étant de moyenne importance, de détail ou sans intérêt. Ces différentes mesures seront brièvement évoquées ci-dessous.

Les mesures suivantes sont celles que le COPIL juge de **moyenne importance** et qui pourraient aussi être prises en considération dans la mise en œuvre de cette analyse :

- 1) mesure concernant la réflexion sur la valeur litigieuse pour la compétence du président du tribunal civil et sur les assesseurs. Il s'agit d'augmenter ou de diminuer la valeur litigieuse pour la compétence du président du tribunal civil ainsi que de laisser la possibilité d'avoir la présence d'assesseurs selon la matière en cause. D'autres réflexions comme l'augmentation de l'âge maximal des assesseurs ou la création d'un pool d'assesseurs à la disposition de toutes les autorités ont été discutées dans cette première mesure.
- 2) mesure visant la mise sur pied d'un organe cantonal de médiation dont l'objectif serait de décharger les tribunaux à l'aide de mode alternatif de résolution des conflits mais également de rendre une justice de meilleure qualité. L'idée serait que cet organe cantonal soit entièrement financé par l'Etat.
- 3) mesure concernant l'extension de la procédure de médiation à d'autres domaines de la justice dont l'objectif serait de permettre la résolution de conflits par la médiation notamment pour les affaires impliquant des mineurs. Cette mesure pourrait être regroupée avec la mesure relative à l'organe cantonal de médiation précitée.
- 4) mesure proposant de soumettre les préfectures à la surveillance du Conseil de la magistrature pour les affaires juridictionnelles administratives. Cette mesure permettrait d'assurer une surveillance pour cette tâche qui, aujourd'hui, n'est soumise à aucune surveillance ; cela garantirait donc une cohérence du système et comblerait une lacune institutionnelle⁴¹.
- 5) mesure qui consiste à repenser la matière traitée et les compétences des justices de paix. Elle réduirait la charge de travail des justices de paix ce qui engendrerait une meilleure répartition des tâches et une meilleure cohérence dans le travail effectué.
- 6) mesure visant la création d'un guichet unique permettant de canaliser les demandes de renseignements et donc de gagner du temps pour les justices de paix. L'idée est de créer un guichet unique compris sous forme téléphonique et non physique, mais surtout de développer le contenu des sites internet des autorités judiciaires de manière à répondre à une quantité importante par ce biais – ou en pouvant s'y référer.

⁴⁰ Voir à ce sujet la liste des mesures et le tableau des mesures

⁴¹ Notons que lors de la relecture de ce rapport, le COPIL constate que cette absence de surveillance concerne également l'Organe de conciliation et d'arbitrage en matière de conflits collectifs de travail impliquant le personnel de l'Etat (OOCA RSF 122.70.19).

- 7) mesure concernant la répartition interne des compétences entre les juges du Tribunal des mesures de contrainte. Elle déchargerait le président administratif et de manière générale les juges des tâches non juridiques, en particulier également au travers de la création d'un poste de greffier chef dans ce Tribunal.
- 8) mesure visant la mise à disposition d'une solution de pool pour le personnel administratif et les greffiers qui aurait pour but de garantir le bon fonctionnement du Tribunal des mesures de contrainte. Il s'agirait d'avoir une disponibilité de personnel qualifié d'autres instances judiciaires si besoin et engendrerait une augmentation de l'efficacité. Le COPIL rappelle les problématiques d'éventuels conflits d'intérêts qui pourraient rendre difficile la mise en place de cette mesure.
- 9) mesure concernant la création d'une suppléance au Tribunal pénal économique (TPE) afin de faciliter les échanges et de compenser les pics de charge de travail. Cette mesure n'a de sens que si les autorités de première instance, respectivement les autorités pénales, ne sont pas regroupées.
- 10) mesure proposant d'affiner les critères de compétence du TPE dans l'objectif de rendre plus aisée et plus transparente l'attribution des affaires à cette autorité.
- 11) mesure relative à l'établissement d'un processus de préparation et de suivi des affaires pour les autorités de conciliation en matière de bail pour permettre une homogénéité entre les commissions de conciliation et un suivi des affaires. Cela assurerait le fonctionnement en continu de l'autorité, la connaissance des statistiques plus facilement ainsi que d'assurer un suivi efficace pour chaque affaire. Cette mesure deviendrait caduque avec le regroupement de ces trois autorités en une seule comme proposé par le COPIL.
- 12) mesure proposant d'assurer un conseil juridique pour les autorités de conciliation en matière de bail et ainsi d'assurer la tâche dévolue par l'article 201 al. 2 du code de procédure civile. Comme la mesure précédente, le regroupement de ces autorités de conciliation rendrait la mise en œuvre plus aisée, en particulier si l'un des présidents devenait un juge permanent.
- 13) mesure concerne l'échange automatique d'informations entre les autorités de conciliation en matière de bail et les tribunaux des baux, visant une meilleure collaboration entre ces deux autorités. L'idée serait d'avoir une certaine uniformité de jurisprudence au sein des autorités qui s'occupent des affaires en droit du bail, tout en permettant aux juges conciliateurs de connaître le sort des affaires traitées de manière à pouvoir en tenir compte lors des affaires suivantes.
- 14) mesure visant l'établissement d'une FAQ commune à tous les juges. Cette mesure a pour but d'augmenter les échanges entre les magistrats ainsi qu'une meilleure circulation des informations.
- 15) mesure permettant de faciliter l'accès aux informations pour les autorités judiciaires, notamment en accordant un accès sur l'ensemble du canton à FriPers, en libéralisant l'accès à certaines informations sur Tribuna et en rendant possible l'utilisation de certains modèles communs, l'objectif étant clairement d'augmenter l'efficacité du travail des autorités.

Les mesures suivantes sont celles que le COPIL juge **de détail ou sans intérêt**, soit parce qu'elles ont déjà été plus ou moins mises en œuvre ou que le but recherché ne serait pas garanti aux yeux du COPIL :

- 16) mesures concernant l'évaluation de la structure organisationnelle du Tribunal des mineurs ainsi que la clarification des tâches entre les greffiers chefs au sein de ce Tribunal (*mesures déjà mises en œuvre*).
- 17) mesure relative à la séparation des dossiers d'instruction et d'exécution au Tribunal des mineurs, dont l'objectif est d'améliorer la gestion des dossiers et de permettre d'évaluer la charge de travail ces deux domaines (*mesure qui ne semble pas amener une amélioration notable*).
- 18) mesure proposant une définition de la direction formelle du BMPM afin d'avoir une meilleure représentation du Bureau de la médiation pénale à l'extérieur et d'avoir une meilleure cohérence au sein du bureau (*mesure qui n'amènera aucune amélioration notable*).
- 19) mesure concernant la définition des processus et la clarification des compétences des justices de paix, qui aurait pour objectif une rationalisation et une meilleure gestion des affaires et du personnel (*mesure déjà mise en œuvre*).
- 20) mesure proposant une réflexion quant au lieu du Tribunal des mesures de contrainte et l'échange des informations avec le Ministère public, qui garantirait le bon fonctionnement de cette autorité ainsi que augmenterait l'efficacité en évitant des déplacements inutiles. Cette mesure est partiellement mise en œuvre par le projet e-justice (*mesure qui ne semble pas amener une amélioration notable et tributaire d'intérêts supérieurs – comme le fait de trouver des locaux adéquats pour le TMC, même s'ils sont un peu éloignés du MP*).

Enfin, ci-dessous sont indiquées les mesures que le COPIL a spécifiquement exclues, avec l'indication de ses motifs :

- 21) mesure concernant le **regroupement des ordonnances pénales** auprès du Ministère public, alors qu'elles sont en partie effectuées par les préfetures. Une telle mesure aurait l'avantage de clarifier la situation sous l'angle de la matière. En revanche, le COPIL propose au Conseil d'Etat de ne pas donner suite à cette mesure car cela nécessiterait une adaptation du nombre de postes auprès du Ministère public, voire des préfetures, ainsi que l'étude de tâches alternatives pour les préfetures. Par ailleurs, le système actuel fonctionne bien et un changement ne garantirait en rien une efficacité augmentée, ce qui reste l'objectif de la présente analyse.
- 22) mesure concernant l'**examen de la mise en place des curatelles** ayant pour objectif de réduire le nombre de curatelles instituées et donc de réduire à terme la charge de travail des justices de paix et du SEJ. Le COPIL relève toutefois que cet examen touche à l'indépendance des magistrats et ne peut être compris uniquement comme une mesure de rationalisation – elle a cependant déjà été évoquée dans d'autres contextes sans réponse satisfaisante et ne saurait donc être retenue.
- 23) mesure visant la **perception de frais administratifs** en cas de non-comparution, qui selon Ecoplan, permettrait de motiver les parties à comparaître devant les autorités de conciliation en matière de bail et ainsi optimiser le temps prévu pour les séances et éviter au maximum les

absences. Cependant bien que l'idée soit séduisante et qu'elle pourrait avoir des résultats positifs, le COPIL y renonce parce qu'elle est contraire au droit fédéral, plus précisément à l'article 128 al. 1 CPC.

5) Conclusion

Au stade de la conclusion de l'analyse du pouvoir judiciaire, il convient avant tout de mettre en avant l'appréciation générale d'Ecoplan qui constate que **le pouvoir judiciaire fribourgeois fonctionne bien et de façon efficace**, et cela tant son premier que dans son deuxième rapport.

Ainsi, dans son premier rapport, Ecoplan retient expressément : « [...] *les autorités judiciaires du canton de Fribourg – tribunaux d'arrondissement, Tribunal cantonal et Ministère public – sont bien organisées, fonctionnent bien et peuvent compter sur des collaborateurs motivés.* »⁴² De plus, « *les diverses instances de ce pouvoir ont déjà pris de leur propre chef diverses mesures afin d'accroître l'efficacité et de maîtriser le nombre croissant des affaires* »⁴³. Selon le rapport, « *toutes les autorités judiciaires maîtrisent un grand nombre d'affaires* »⁴⁴. En outre, « *lorsque des comparaisons inter-cantonaux sont possibles, il s'avère que les autorités judiciaires fribourgeoises qui disposent de ressources limitées, effectuent un grand travail et que les taux de liquidation se situent à un bon niveau* »⁴⁵.

Selon le deuxième rapport d'Ecoplan⁴⁶ : « [...] *les autorités faisant l'objet de la présente [analyse] – Tribunal des mineurs, Justices de paix, Tribunal des mesures de contrainte, Tribunal pénal économique, Commissions de conciliation – sont bien organisées et peuvent compter sur des collaborateurs motivés. Les autorités judiciaires examinées règlent un nombre considérable d'affaires, et s'agissant du Tribunal des mineurs et des Justices de paix, la tendance est à l'augmentation du nombre de cas. En réalité, les autorités analysées ici ne pouvaient pas compter sur le soutien de la Cellule judiciaire itinérante, car celle-ci apporte essentiellement son appui aux tribunaux d'arrondissement.* »

Le COPIL fait sien le constat d'Ecoplan et relève également le bon fonctionnement du pouvoir judiciaire dans le canton. Les travaux au sein de cette analyse ont permis de le confirmer.

Cela dit, l'analyse a permis de mettre en lumière un potentiel d'amélioration dans l'organisation et le fonctionnement des autorités judiciaires.

Par conséquent, il convient de mettre en œuvre les mesures préconisées par le COPIL, dont la réalisation a été considérée comme étant essentielle ou à tout le moins importante.

De façon plus précise, le COPIL propose au Conseil d'Etat, de mettre en œuvre, en priorité, dans le sens de la présente prise de position :

1. Le regroupement de différentes autorités :
 - 1.1 le regroupement des tribunaux d'arrondissement et des justices de paix en trois nouveaux arrondissements judiciaires (Sarine – Broye/Lac/Singine – Glâne/Gruyère/Veveyse)
 - 1.2 la création d'un Tribunal pénal unifié

⁴² Rapport, Ecoplan, p. 8

⁴³ Rapport, Ecoplan, p. 2

⁴⁴ Rapport, Ecoplan, p. 80

⁴⁵ Rapport, Ecoplan, p. 80

⁴⁶ Rapport, Ecoplan, p. 66

- 1.3 le regroupement des autorités de conciliation en matière de bail en une autorité centralisée, qui siègerait toutefois dans les districts.
2. La mise en place d'un organe de conduite du pouvoir judiciaire.
3. La poursuite du soutien essentiel au programme e-justice

Les trois mesures précitées sont les mesures que le COPIL juge comme essentielles à mettre en œuvre pour aller dans le sens du mandat qui a été donné par le Conseil d'Etat.

Le COPIL propose bien entendu de mettre également en œuvre les mesures qu'il a qualifiées d'importantes, en particulier parce que certaines pourront l'être de manière plus rapide et légère, à savoir :

4. Une autorité centralisée de ressources humaines, rattachée ou non à l'organe de conduite du pouvoir judiciaire
5. Des mesures en matière de personnel du pouvoir judiciaire, ainsi que leur formation
6. La centralisation des services traitant de la comptabilité
7. L'amélioration de la transparence et l'harmonisation des rapports en collaboration avec le Conseil de la magistrature
8. La pérennisation de la cellule judiciaire itinérante tant que le groupement des tribunaux d'arrondissement et des justices de paix n'aura pas eu lieu
9. Une attention particulière à apporter au Tribunal des mesures de contrainte
10. Le changement de la dénomination des justices de paix en « tribunaux de protection de l'enfant et de l'adulte »
11. Le soutien de la mise en place de meilleures pratiques au sein du pouvoir judiciaire

Qui plus est, le COPIL propose enfin au Conseil d'Etat de soutenir la mise en œuvre des mesures jugées de moyenne ou moindre importance, tout en renonçant à les citer ici.

Pour terminer, le COPIL tient à adresser ses remerciements à l'attention d'Ecoplan, des membres du COPRO, de l'ensemble des membres du pouvoir judiciaire et des préfetures, non seulement pour le précieux travail qu'ils accomplissent quotidiennement, mais aussi pour avoir fortement contribué à trouver les pistes et mesures proposées dans la présente prise de position. Il salue également tout particulièrement le soutien du Directeur de la justice, qui a prévu dans le cadre de cette analyse du pouvoir judiciaire, une organisation de projet ayant permis à des professionnels des tribunaux d'y participer activement.

Annexes

- Rapports et synthèse Ecoplan (3 documents en tout)
- Rapports COPRO (2 documents)
- Liste des mesures du COPIL et du COPRO
- Tableaux récapitulatifs des mesures
- Tableau contenant un aperçu des incidences des différentes mesures