

Par courriel uniquement :
dsjs@fr.ch

Direction de la sécurité, de la justice et du sport DSJS
Grand-Rue 27
1701 Fribourg

Fribourg, le 24 janvier 2024

Consultation relative à la révision de la loi sur la justice (LJ) – mise en œuvre de l'analyse du pouvoir judiciaire
Prise de position Le Centre

Monsieur le Conseiller d'Etat directeur,
Mesdames et Messieurs,

Le Centre vous remercie de le consulter au sujet de l'avant-projet de loi citée sous rubrique (ci-après abrégé AP).

I. Objectif de la révision

- 1 L'objectif de la révision est d'améliorer l'organisation, le fonctionnement et l'efficacité du pouvoir judiciaire. Les éléments principaux de cette réforme sont les suivants :
 - a) réorganisation des tribunaux : regrouper deux autorités judiciaires en entités organisationnelles : les tribunaux pénaux (arrondissement, économique et celui des mineurs) seront réunis en une seule entité composée de trois Cours. Il est également proposé un Tribunal civil unique qui regroupera six Cours (Cour générale, Cour du travail, Cour du bail, Cour de la protection de l'enfant et de l'adulte, Cour de commerce et Cour de la juridiction gracieuse) ;
 - b) promotion de la conciliation en créant deux nouvelles autorités de conciliation, en plus de l'actuelle Commission de conciliation en matière de bail, à savoir une Autorité de conciliation générale et une Commission de conciliation en matière de droit du travail ;
 - c) création d'un organe de coordination : il doit servir notamment à mettre en place une coordination entre les différentes entités, à soutenir le développement de projets en faveur des différentes entités et à améliorer l'harmonisation de processus, nécessaire dans un contexte digitalisé.

Le Centre salue et accueille favorablement l'objectif général et les éléments principaux de cette révision. Il s'agit-là d'un enjeu majeur pour notre canton et nos concitoyens.

II. Modifications proposées par l'Avant-projet de révision LJ

Dans le détail, Le Centre se positionne comme suit :

- 2 S'agissant de la réorganisation des tribunaux, l'AP prévoit :

- la création d'un Tribunal pénal regroupant tous les tribunaux d'arrondissement pénaux, le tribunal pénal économique et le tribunal pénal des mineurs; il sera composé de trois cours : la Cour pénale qui traitera les affaires générales, la Cour pénale économique qui traitera des affaires pénales économiques et la Cour pénale des mineurs, qui sera une reproduction du Tribunal pénal des mineurs actuel ;
 - la création d'un Tribunal civil regroupant les tribunaux d'arrondissement civil et les justices de paix composé de six Cours : la Cour civile, qui traitera des affaires civiles générales, la Cour du travail, qui réunira les actuels tribunaux des prud'hommes, la Cour du bail, qui regroupera les tribunaux des baux, la Cour de commerce, nouvelle entité qui traitera les affaires commerciales, la Cour de la protection de l'enfant et de l'adulte, qui sera une réplique des justices de paix mais sans les affaires successorales et de mises à ban, lesquelles seront confiées à la Cour de juridiction gracieuse.
- 3 L'art. 32 al. 2 AP dispose que les autorités judiciaires ont leur siège administratif en ville de Fribourg. Comme relevé dans le Rapport explicatif (p. 14), avec l'introduction de la justice digitalisée, la très grande majorité des échanges et des consultations de dossiers auront lieu via la plateforme électronique de communication. Dès 2029 au plus tard, la Confédération devrait en effet obliger les autorités judiciaires à transmettre les dossiers judiciaires sous format électronique en principe de manière généralisée, étant rappelé que le canton de Fribourg mène actuellement un projet pilote en la matière devant bénéficier à l'ensemble de la Suisse.
- 4 Toutefois, d'après le Rapport explicatif (pp. 6, 26 et 27), la création du Tribunal pénal impliquera que l'on regroupe sous un même toit les magistrats et les greffiers spécialisés dans cette matière. Ce Rapport explicatif ne donne par ailleurs aucune information sur le Tribunal civil ainsi que la répartition des Cours dans les différents sites régionaux. Tout au plus se limite-t-il à indiquer (p. 7) que *« En parallèle à la mise en consultation de cet avant-projet de loi, le Conseil d'Etat entend donc élaborer dans le courant de l'année 2024 des lignes directrices en matière d'infrastructures pour le Pouvoir judiciaire. L'idée est de développer une stratégie globale à l'échelle du territoire cantonal, avec pour double objectifs : 1. maintenir dans toutes les régions un accès aux prestations essentielles du Pouvoir judiciaire ; 2. garantir des entités de taille équilibrée, en particulier du point de vue de la gestion du personnel »*.
- 5 Les lignes directrices évoquées dans le Rapport explicatif sont inconnues à ce jour. Le Centre demande au Conseil d'Etat d'expliquer le déploiement qu'il envisage pour cette stratégie, tant pour le Tribunal civil que pour le Tribunal pénal, en particulier de renseigner sur la répartition des Cours dans les différents sites régionaux, et de les mettre en consultation sans délai pour ne pas retarder le projet. Il s'agit d'un enjeu majeur de la révision. Cette demande est également adressée pour l'Autorité de conciliation générale et les Commissions de conciliation en matière de bail et du travail.
- 6 Il existe en Suisse deux systèmes de juridiction pénale des mineurs :
- Un système analogue à la procédure pour adultes, avec une section du Ministère public qui se consacre aux instructions concernant les mineurs, puis un Tribunal des mineurs ayant des attributions analogues à celles des tribunaux pénaux. C'est le système généralement appliqué par les cantons alémaniques.
 - Un second système, adopté notamment par le canton de Fribourg, qui donne en particulier au Juge des mineurs la compétence d'instruire les affaires, de rendre les ordonnances pénales, de statuer sur les oppositions et même d'exécuter les jugements et autres décisions. Le Ministère public n'intervient que ponctuellement, dans les affaires les plus graves, lorsqu'un acte d'accusation doit être rendu ; il doit aussi approuver les projets d'ordonnances de classement des Juges des mineurs.

L'AP ne prévoit pas de modification de ce fonctionnement, la Cour pénale des mineurs étant une reproduction du Tribunal pénal des mineurs actuel. Se pose la question si l'intégration du système dit alémanique, à savoir un Procureur des mineurs et un Tribunal des mineurs, a été l'objet d'une réflexion lors de cette révision ou si cette réflexion a été reportée à une révision ultérieure ou purement abandonnée.

7 Le Centre est favorable aux propositions suivantes :

- a) la suppression des assesseurs dans le Tribunal civil, à l'exception des Cours spécialisées (travail, bail, protection de l'adulte et commerce) : on souligne que dès le 1^{er} janvier 2025, avec l'entrée en vigueur de la révision du CPC, la procédure simplifiée s'applique aux procédures de divorce (art. 288 al. 2 et art. 291 al. 3 nouveau CPC). De par notre loi sur la justice actuellement en vigueur (art. 51 al. 1 let. a LJ), ces procédures sont dès le 1^{er} janvier 2025 menées devant un juge unique ;
- b) la réduction, de 4 à 2, du nombre d'assesseurs dans le Tribunal pénal ;
- c) la création d'une Autorité de conciliation générale ; des avocats fribourgeois saluent les bonnes expériences effectuées en terres voisines, par exemple dans le canton de Berne, qui connaît une telle autorité indépendante des tribunaux civils ;
- d) la création d'une Commission de conciliation en matière de droit du travail, qui s'inspire du fonctionnement de la Commission de conciliation en matière de bail ;
- e) l'augmentation de la compétence du juge unique en matière du droit du travail et du bail à des valeurs litigieuses jusqu'à CHF 30'000.-- ;
- f) la compétence, en matière pénale, du Juge unique pour prononcer une peine privative de liberté jusqu'à 2 ans, ainsi que celle de révoquer les sursis portant sur une peine privative de liberté de même durée ;
- g) la possibilité, sur le plan pénal, de transmettre au Préfet ou à la Prêfète pour conciliation également des dossiers qui se poursuivent d'office (art. 84 AP) portant sur les mêmes faits ;
- h) la création d'un organe de coordination.

8 L'art. 8a AP est nouveau. Il s'agit de clarifier la situation et de déterminer à quelle fonction concrète les juges sont élu-e-s et à quelles conditions ils ou elles peuvent exercer une autre fonction judiciaire (cantonale). Il est souhaité de soumettre les rocadés non seulement à autorisation du Conseil de la magistrature, mais également à celle de la Commission de justice.

Le Centre propose de modifier l'art. 8a al. 2 AP de la manière suivante : « Les juges de première instance peuvent, sur autorisations du Conseil de la magistrature et de la Commission de justice, siéger dans une autre cour du même tribunal, pour autant que cela n'excède pas un taux d'occupation à temps plein; aux mêmes conditions, les juges civil-e-s et les membres de l'autorité de conciliation peuvent cumuler les deux fonctions.

9 En matière de directives et de recommandations, la Loi sur la justice actuellement en vigueur prévoit ce qui suit :

- a) le Conseil de la magistrature, en accord avec le Conseil d'Etat, 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. 2bis LJ) ;
- b) les greffiers ou greffières sont subordonnés à l'autorité à laquelle ils sont rattachés et à son président ou sa présidente et doivent se conformer à leurs directives (art. 24 al. 2 LJ) ;
- c) le Tribunal cantonal peut donner des recommandations et directives contraignantes aux autorités judiciaires en vue de procédés coordonnés et unifiés (art. 35 al. 2 LJ) ;

- d) le Procureur général a notamment la compétence d'édicter des directives pour les procureurs, la police et les autres autorités de poursuite pénale afin d'assurer l'exercice uniforme de l'action publique sur le plan pénal (art. 67 al. 3 let. b LJ). Il peut édicter une directive pour régler le contrôle des ordonnances de non-entrée en matière et de suspension (art. 67 al. 4 LJ) ;
 - e) les juges professionnels exercent la surveillance du greffe, donnent les directives nécessaires et veillent à l'expédition régulière des affaires (art. 102 al. 2 LJ) ;
 - f) le Conseil de la magistrature peut, à l'égard des autorités judiciaires, émettre des directives, donner des instructions et prendre toute autre mesure nécessaire (art. 114 al. 1 LJ).
- 10 L'art. 21 LJ est abrogé par l'AP. L'art. 114 al. 1 LJ est modifié par l'AP, en ce sens que le Conseil de la magistrature peut émettre des directives, donner des instructions et prendre toute autre mesure nécessaire non seulement à l'égard des autorités judiciaires, mais également à l'égard des préfectures (cf art. 114 al. 1 AP). Les art. 24, 35, 67 et 102 LJ ne sont pas modifiés par l'AP.
- 11 Dans ce contexte, l'art. 31a al. 2 let. f) AP prévoit que l'organe de coordination nouvellement créé peut adresser des recommandations aux autorités judiciaires en vue d'une pratique judiciaire uniforme et émettre des directives à cet égard. L'organe de coordination ne doit pas intervenir dans l'activité juridictionnelle des autorités judiciaires ni influencer de quelque manière que ce soit l'indépendance des juges (art. 31a al. 3 AP).
- 12 On peut lire dans le Rapport explicatif (p. 13) que :

« L'article 31a al. 2 donne une idée du statut et des tâches de cet organe à titre d'exemple. La liste n'est donc pas exhaustive. Les tâches de l'organe sont toutefois limitées à l'activité administrative et aux contacts extérieurs des autorités judiciaires. En particulier, l'organe de coordination n'a aucune fonction juridictionnelle et ne peut en aucun cas empiéter sur l'indépendance des juges, notamment lorsqu'il s'agit de décisions individuelles. L'organe de coordination peut néanmoins émettre des recommandations en vue d'une pratique judiciaire uniforme ou émettre des directives à ce sujet (art. 31a al. 2 let. f). Par ailleurs, l'organe de coordination est l'organe de direction suprême des autorités judiciaires dans le cadre de l'administration des tribunaux. Dans ce contexte, il peut tout à fait donner des directives stratégiques à l'attention des autorités judiciaires (cf. art. 31a al. 2 let. a), par exemple en ce qui concerne l'augmentation des conciliations réussies, les frais de procédure ou la durée des procédures. L'organe de coordination est assisté par la Conférence des secrétaires généraux du Pouvoir judiciaire (cf. art. 31c). L'organe de coordination n'est qu'un organe de direction et de décision.

L'article 31a al. 3 est central et fondamental. L'organe de coordination ne peut en aucun cas intervenir dans l'activité juridictionnelle des juges ou influencer de quelque manière que ce soit leur indépendance judiciaire ; des instructions ou des recommandations directes ou même indirectes ou implicites sur la manière de statuer sur le fond sont totalement inadmissibles. Cela ne concerne évidemment pas le renvoi d'un litige à l'instance précédente par l'instance supérieure ou les instructions (typiquement du Conseil de la magistrature à un-e juge concret-ète) dans le cadre de la surveillance administrative (cf. art. 114), par exemple lorsqu'un-e membre du tribunal manifeste des difficultés à maîtriser sa charge de travail ».

13 Outre la difficulté à concevoir le domaine de compétence du nouvel organe de coordination (ie « *par exemple en ce qui concerne l'augmentation des conciliations réussies, les frais de procédure ou la durée des procédures* »), on constate que trois organes du pouvoir judiciaires au moins (Tribunal cantonal, Conseil de la magistrature et organe de coordination) peuvent donner aux autorités judiciaires des directives ou recommandations et que de nombreuses dispositions légales (LJ et AP) traitent de la question des directives et recommandations. Le risque de conflit positif, voire négatif, de compétences entre les différents organes pourrait se concrétiser. Le Centre demande au Conseil d'Etat de réexaminer la réglementation concernant la question des directives et de recommandations, en termes de compétences (nombre d'organes du pouvoir judiciaire compétents) et de regroupement de la thématique sous un nombre plus restreint de dispositions légales (actuellement au nombre de 6). Il est nécessaire de mieux délimiter les compétences respectives.

14 Il est observé que la réglementation proposée pour la langue de la procédure en matière civile et pénale semble rompre avec le principe de la territorialité, dès lors que les districts disparaissent au bénéfice du territoire qu'est le canton.

En matière civile, la langue de la partie défenderesse n'a plus d'importance (cf art. 115 al. 2 let c LJ) ; en revanche, le choix d'une des deux langues officielles entre les parties, déjà énoncé dans la LJ actuelle pour les districts de la Sarine, du Lac et pour la Commune de Jaun (cf. art. 116 al. 1 et 2 LJ), est érigé comme principe pour l'ensemble du canton (cf art. 116 al. 1 AP). A défaut, les critères proposés de manière non exhaustive sont les suivants :

- a) la langue utilisée par les parties entre elles avant le litige (art. 116 al. 2 let. a AP)
- b) la langue des moyens de preuve présumés (art. 116 al. 2 let. b AP)
- c) la langue officielle du lieu si le litige a un rattachement territorial (art. 116 al. 2 let. c AP)
- d) la capacité des parties à suivre la procédure dans l'autre langue officielle (art. 116 al. 2 let. d AP);
- e) la langue des autres parties à la procédure, notamment des consorts ou des intervenants (art. 116 al. 2 let. e AP).

L'AP reprend en substance une réglementation particulière pour la procédure de conciliation telle que prévue à l'art. 115 al. 5 LJ : pour favoriser au maximum la conciliation des parties, chaque partie peut utiliser la langue officielle de son choix dans la procédure de conciliation (cf art. 116 al. 3 AP).

En matière pénale, le principe de la langue officielle du prévenu est étendu à l'ensemble du canton (cf art. 117 al. 1 AP), alors que dans la LJ actuelle, celui-ci se limite aux districts de la Sarine, du Lac et la Commune de Jaun (cf. art. 115 al. 2 let. c, 117 al. 1 et 2 LJ).

Des dérogations sont possibles, tant en procédure civile que pénale, ce que prévoit déjà la LJ lorsque l'autorité judiciaire est compétente pour tout le canton.

Le Rapport explicatif ne dit rien sur la comptabilité de la réglementation proposée par rapport à l'art. 6 de la Constitution cantonale concernant les langues. Cet aspect doit être traité. En matière pénale, il est par ailleurs proposé que « Dans les cas où le prévenu ne s'exprime pas dans une langue officielle, c'est celle de la victime qui est adoptée comme langue de la procédure ».

15 Avec la révision proposée, le tarif des frais de justice est désormais intégré dans une annexe de la loi (cf art. 124 al. 1 AP) pour répondre à une jurisprudence du Tribunal fédéral. Le Centre constate à satisfaction que l'art. 1 de l'Annexe I concrétise la motion 2022-GC-103 MAURON/MOREL et réduit les émoluments dus par le justiciable dans les procédures de conciliation au sens des art. 197 ss CPC. De même, il observe à satisfaction que les fourchettes des autres tarifs en matière civile ont été réduites pour garantir une meilleure prévisibilité (cf art. 2 de l'Annexe I AP).

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente prise de position et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat directeur, Mesdames et Messieurs, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Francine Defferrard
Députée

Bruno Boschung
Secrétaire Politique