

Avant-projet de loi d'adaptation à la Constitution du canton de Fribourg
(organisation du pouvoir judiciaire)

RÉSUMÉ

A GÉNÉRALITÉS

La nouvelle Constitution cantonale du 16 mai 2004 codifie ou précise certains principes applicables au pouvoir judiciaire et, surtout, introduit plusieurs nouveautés concernant le pouvoir judiciaire et le Ministère public (statut des personnes et surveillance).

Les nouvelles dispositions constitutionnelles concernant le pouvoir judiciaire exigent essentiellement une adaptation de la loi d'organisation judiciaire et de diverses lois contenant des dispositions sur l'organisation judiciaire et le statut des juges. Des dispositions concernant le Conseil de la magistrature s'imposent aussi.

La nouvelle Constitution prévoit également la réunion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif.

B. ELECTION DES JUGES ET CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

1 Les nouveautés et les persistances : un résumé

1.1 Les nouveautés

En résumé, les nouveautés instituées par la Constitution sont les suivantes :

- a) Un Conseil de la magistrature est créé, qui exerce la surveillance administrative et disciplinaire sur le pouvoir judiciaire. En d'autres termes, ce nouvel organe est chargé de veiller à la bonne organisation et au bon fonctionnement du pouvoir judiciaire et du Ministère public et de prendre ou de proposer toutes les mesures administratives et disciplinaires en cas de problèmes constatés.
- b) Le Grand Conseil élit les juges pour une durée indéterminée, sur la base du préavis du Conseil de la magistrature. Celui-ci doit examiner si les candidats à l'élection remplissent les conditions légales. Le Grand Conseil est seul compétent pour les révoquer.
- c) Les conditions d'élection des juges doivent être fixées en référence aux compétences et qualités personnelles des candidats. L'élection ne devrait pas être politisée et le législateur peut prévoir, à certaines conditions, l'élection de juges de nationalité étrangère. Elle a lieu pour une durée indéterminée.
- d) Le statut des magistrats permanents du pouvoir judiciaire est, par rapport au droit actuel, précisé pour certains domaines (élection à durée indéterminée, conditions d'élection, ...). Comme déjà dit, le Grand Conseil est seul compétent pour révoquer ces magistrats.

1.2 Les persistances

Les nouveautés n'empêchent pas de fortes persistances, dont les principales sont évoquées ci-après :

- a) Le pouvoir judiciaire et le Ministère public sont indépendants des autres pouvoirs.
- b) Le Grand Conseil conserve la haute surveillance sur le pouvoir judiciaire (cf. art. 104 let. b Cst.). Ce pouvoir s'exerce notamment sur la base de rapports, de plaintes ou de pétitions adressées au législatif. Le pouvoir d'intervention du Grand Conseil est essentiel en matière législative et pour ce qui est du budget du pouvoir judiciaire; il est toutefois limité, sous certains aspects, par l'existence du Conseil de la magistrature (pouvoir de surveillance étendu de celui-ci).
- c) Le Conseil d'Etat conserve ses tâches concernant l'organisation (au sens général : mise à disposition de moyens) du pouvoir judiciaire et du Ministère public et la préparation du budget de ceux-ci. Il conserve aussi, avec la Direction de la sécurité et de la justice, ses tâches liées à l'application de la législation sur le personnel de l'Etat, sous réserve des tâches confiées au Conseil de la magistrature (pouvoir disciplinaire) ou au Tribunal cantonal (gestion de son personnel).

- d) Le Tribunal cantonal continue à être responsable, sous réserve des tâches confiées au Grand Conseil et au Conseil d'Etat, de l'organisation de détail (au sens strict) du pouvoir judiciaire; il est en conséquence aussi compétent pour surveiller (contrôler) l'organisation des tribunaux inférieurs (greffes, ...). Il continue par ailleurs de veiller, comme autorité judiciaire supérieure, à la conformité au droit des décisions de justice.
- e) Le fonctionnement ordinaire des tribunaux continue à être de la responsabilité de ceux-ci. Les présidents continuent à jouer à cet égard un rôle déterminant.
- f) Les magistrats permanents de première instance continuent à être soumis, pour ce qui est du statut, à la législation sur le personnel de l'Etat, sous réserve de règles spécifiques figurant dans la LOJ. Par ailleurs, l'essentiel du statut des juges du Tribunal cantonal est régi soit dans la LOJ pour certains aspects particuliers (serment, limite d'âge, mesures administratives et disciplinaires, incompatibilités,...), soit dans la législation spéciale (cf. la loi du 15 juin 2004 relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux).
- g) Les collaborateurs du pouvoir judiciaire continuent à être soumis à la législation sur le personnel de l'Etat, sous réserve de règles spéciales figurant dans la LOJ.

Une nouvelle loi sur le statut des magistrats sera élaborée au courant de la prochaine législature et contiendra toutes les dispositions relatives à ce statut, qui seront enlevées de la loi d'organisation de la justice.

1.3. Le Conseil de la magistrature

L'avant-projet renonce à prévoir une loi spéciale sur le Conseil de la magistrature. Il intègre dans la LOJ, dans un titre spécial nouveau (cf. Titre 3° b) les dispositions nécessaires concernant l'organisation et le fonctionnement de cet organe indépendant, comme aussi les attributions de celui-ci.

L'avant-projet a le souci de laisser à cet organe indépendant de surveillance – faisant partie de l'organisation judiciaire au sens large – une certaine autonomie d'organisation afin d'assurer à son fonctionnement toute la souplesse voulue.

Le statut du Conseil de la magistrature ressort des travaux préparatoires de la Constitution. Cet organe de surveillance est indépendant des pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif.

L'avant-projet propose, à l'instar de la Commission du barreau, que son secrétariat soit assuré par le Service de la justice. On rappelle que ledit service prépare déjà actuellement les élections pour le Collège électoral. Par ailleurs, cette option garantit l'indépendance du Conseil de la magistrature vis-à-vis du législatif et du pouvoir judiciaire, étant précisé que ce rattachement est purement administratif et que, l'exécutif n'ayant plus aucune compétence de surveillance sur le pouvoir judiciaire, le Conseil d'Etat ne peut lui donner directement des directives ou instructions.

C. LA RÉUNION DU TRIBUNAL CANTONAL ET DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

2.1 Introduction

La nouvelle Constitution cantonale du 16 mai 2004 prévoit la réunion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif. Les articles 123 et 124 Cst. consacrent en effet le principe selon lequel le Tribunal cantonal est l'autorité supérieure en matière civile, pénale et administrative et qu'il est également l'autorité ordinaire de la juridiction administrative. Enfin, l'article 152 Cst. prévoit que le Tribunal cantonal unifié commence son activité le 1er janvier 2008.

2.2 Résumé des modifications proposées

Le Tribunal cantonal unifié est composé de trois sections : civile, pénale et administrative ; cette division n'est qu'organisationnelle, les sections n'ayant aucune compétence juridictionnelle.

Les sections sont divisées en cours, dont le nombre, leur dénomination et leurs attributions sont fixées par le Tribunal cantonal unifié, dans son règlement. Chaque cour est composée de trois juges. La possibilité de siéger à cinq juges, actuellement prévue uniquement pour les cours d'appel civil (art. 146 al. 3 LOJ), est maintenue, mais élargie à toutes les matières du droit civil, pénal et administratif.

Le Tribunal cantonal unifié disposera, comme c'est le cas actuellement, de 14 postes de juge (14 EPT). La fonction de juge cantonal pourra être exercée à mi-temps, mais cette possibilité sera limitée à deux équivalents plein temps (4 postes à mi-temps).

La fonction d'assesseur, qui n'existe aujourd'hui qu'auprès de la Cour fiscale (4 assesseurs) et de la Cour des assurances sociales (2 assesseurs) du Tribunal administratif, est supprimée afin d'unifier le fonctionnement des cours et de professionnaliser celles-ci.

Le Tribunal cantonal unifié disposera de deux catégories de greffiers : les greffiers et les greffiers-rapporteurs. Le système des greffiers-rapporteurs est donc maintenu et la possibilité de faire appel à un greffier-rapporteur sera élargie à chacune des trois sections (civile, pénale et administrative).

Le Tribunal cantonal unifié disposera d'une commission administrative qui sera responsable de l'administration du tribunal et traitera des affaires qui ne relèvent ni du Tribunal plénier, ni du président. Il instituera également d'autres commissions (commission de gestion, commission informatique, commission de la bibliothèque, etc.).

Le Tribunal cantonal unifié disposera d'un secrétaire général à 100%, juriste, qui aura des tâches administratives et judiciaires (transformation de l'un des deux postes actuels de greffier-chef, avec adaptation du cahier des charges). Il disposera également d'un(e) comptable, d'un informaticien, d'un(e) documentaliste et d'un pool de secrétaires. Seul le poste de documentaliste est un nouveau poste. Il pourra enfin compter sur les services d'un huissier, pour des questions de sécurité et de police d'audience, mais également pour les citations et les notifications.

DSJ, le 28 mars 2006.