



Rapport 2022-DSJ-193

26 septembre 2023

Rémunération des juges assesseurs dans le canton de Fribourg

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le Postulat 2021-GC-117 Kolly Nicolas / Kubski Grégoire.

Table des matières

1	Résumé du postulat et réponse du Conseil d'Etat	2
2	Etat des lieux des juges assesseurs	2
2.1	Qui sont les juges assesseurs	2
2.2	Rémunération actuelle des juges assesseurs	3
2.2.1	Juges assesseurs rémunérés sur la base de l'article 79a RJ – juges non professionnels	3
2.2.2	Juges assesseurs rémunérés selon la législation spéciale	3
2.2.3	Frais des juges non professionnels	4
3	Comparaison intercantonale	5
3.1	Tarifs	5
3.1.1	Berne	5
3.1.2	Valais	6
3.1.3	Jura	7
3.1.4	Neuchâtel	7
3.1.5	Vaud	8
3.1.6	Genève	8
3.1.7	Résumé des constatations	9
3.2	Frais	10
4	Evolutions des juges assesseurs, de leur rémunération et de l'indemnisation de leur frais	11
4.1	Probable évolution des juges assesseurs	11
4.2	Augmentation du tarif fixé par l'article 79 RJ	11
4.3	Frais alloués aux juges non professionnels	12
4.4	Impacts de l'augmentation	12
5	Conclusion	12

1 Résumé du postulat et réponse du Conseil d'Etat

Par postulat déposé et développé le 31 août 2021, les députés Nicolas Kolly et Grégoire Kubski demandent un rapport sur la rémunération des juges assesseurs.

Ils constatent en effet que la rémunération de ces juges est modeste et qu'aucune indemnité ne semble prévue pour les frais de déplacement, voire pour la préparation des dossiers. Supputant que le tarif n'a pas évolué depuis plusieurs décennies, les auteurs plaident pour une augmentation de cette rémunération, considérée comme d'autant plus légitime que l'apport des juges assesseurs pour le bon fonctionnement de la justice est, à leur sens, essentiel, car ils amènent un point de vue indispensable aux juges professionnels.

Par réponse du 22 février 2022, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'accepter le postulat en précisant que l'analyse demandée faisait sens et que le cercle des personnes, de même que les procédures concernées, seraient examinées. Outre le tarif horaire adéquat pour l'exercice de la fonction de juge assesseur et les frais y relatifs, une analyse financière portant sur l'impact de l'augmentation de la rémunération des assesseurs serait également réalisée. Le 24 mars 2022, le Grand Conseil a accepté le postulat.

2 Etat des lieux des juges assesseurs

2.1 Qui sont les juges assesseurs

Le titre d'assesseur est attribué, dans le canton de Fribourg, aux juges non professionnels qui interviennent pour trancher, de manière collégiale, des litiges qui leur sont soumis dans les instances suivantes : tribunaux d'arrondissement (tribunaux civils et pénaux d'arrondissement, tribunaux des baux et tribunaux des prud'hommes), justices de paix, commissions de conciliation en matière de bail et en matière d'égalité, Tribunal pénal économique et Tribunal pénal des mineurs, Commission de recours de l'Université, Commission de recours en matière d'améliorations foncières, Commission de recours en matière de premier relevé, Commission d'expropriation et Tribunal arbitral en matière d'assurance maladie et d'accident.

Les juges assesseurs regroupent, en premier lieu, des juges non professionnels qui siègent aux côtés des juges professionnels en vue d'apporter leurs compétences spécifiques et/ou leurs expériences de vie. Ils contribuent ainsi à offrir une perspective différente et une expérience pratique au processus judiciaire. Ils sont choisis parmi des citoyens ordinaires, sans formation juridique formelle, afin de garantir une représentation plus large de la société et d'éviter une trop grande concentration de pouvoir entre les mains des seuls juges professionnels. La participation des juges assesseurs est censée renforcer l'impartialité du système judiciaire en impliquant des personnes issues de la société civile dans le processus décisionnel. Leur présence est considérée comme une garantie de transparence et d'impartialité.

Aux côtés de ces premiers juges assesseurs siègent des juges assesseurs, également non professionnels, qui sont nommés en raison de leur expertise ou de leurs connaissances spécifiques dans des domaines particuliers. Leur participation permet d'apporter une expertise supplémentaire à des affaires complexes.

La dénomination de juges assesseurs regroupe dès lors véritablement deux catégories de juges. D'une part, les juges assesseurs « ordinaires » et d'autre part, les juges assesseurs « spécialisés ». Alors que les juges assesseurs « spécialisés » ne peuvent être nommés qu'à la condition qu'ils disposent de compétences spécifiques, par exemple en matière financières, immobilières, médicales, etc., les juges assesseurs « ordinaires » ne doivent pas remplir de conditions spécifiques.

2.2 Rémunération actuelle des juges assesseurs

2.2.1 Juges assesseurs rémunérés sur la base de l'article 79a RJ – juges non professionnels

Le postulat vise en premier lieu les juges assesseurs rémunérés conformément à l'article 79a du règlement sur la justice¹. Or, cette disposition, comme son titre et son premier alinéa l'indiquent, vise les membres des autorités judiciaires qui sont des membres non permanents et qui sont non professionnels. Selon la loi sur la justice, de tels assesseurs interviennent au sein des tribunaux d'arrondissement (tribunaux civils et pénaux d'arrondissement, tribunaux des baux et tribunaux des prud'hommes), justices de paix, commissions de conciliation en matière de bail, Tribunal pénal économique et Tribunal pénal des mineurs.

Ils perçoivent une indemnité de séance de 190 francs par journée et de 125 francs par demi-journée. Le montant de l'indemnité est calculé sur une journée si la séance dure quatre heures et plus, et sur une demi-journée si la séance dure moins de quatre heures mais deux heures ou plus ; il est de 60 francs si la séance dure moins de deux heures. La participation aux séances qui débutent après 17 heures est indemnisée selon les mêmes modalités ; toutefois, même si la séance dure moins de deux heures, elle est indemnisée pour une demi-journée.

Le tarif actuellement pratiqué correspond quasiment à celui de 1977. En effet, l'article 79a RJ, qui régit le tarif en question, a été adopté en 2015. Toutefois, il reprend pour l'essentiel les règles prévues par l'arrêté du 5 décembre 1977 fixant les indemnités des membres des autorités judiciaires, et en particulier le tarif de 190 francs par journée et de 125 francs par demi-journée pour les juges non professionnels. Depuis 2015, la rémunération des assesseurs en cas de séances de moins de deux heures est en outre fixée à 60 francs.

Le RJ ne prévoit en revanche pas, de manière générale, d'indemnité pour la préparation des audiences par les assesseur-e-s des autorités judiciaires de première instance. En effet, l'article 79b RJ réserve expressément la rémunération de la préparation des séances aux juges cantonaux suppléants et aux juges arbitres des tribunaux arbitraux des assurances sociales (Tribunal arbitral en matière d'assurance maladie et d'accident). Le tarif horaire pour la préparation des séances et la rédaction de rapports est de 180 francs s'ils exercent une activité indépendante (inscrits comme indépendants auprès de la Caisse de compensation), respectivement de 110 francs s'ils sont salariés.

2.2.2 Juges assesseurs rémunérés selon la législation spéciale

En sus des assesseurs nommés en application de la loi sur la justice, il existe d'autres instances qui recourent également aux services de juges assureurs. Dans de tels cas, leur existence repose sur la législation spéciale, laquelle prévoit également une réglementation spécifique pour les rémunérations. Les assesseurs des autorités suivantes entrent dans cette catégorie :

- > La Commission cantonale de conciliation en matière d'égalité entre les sexes dans les rapports de travail rémunère ses assesseurs à hauteur de 120 francs par demi-journée.
- > La Commission d'expropriation recourt à des assesseurs dont les indemnités sont fixées par le Conseil d'Etat en application de l'article 149 de la loi sur l'expropriation (LEx) et qui s'élèvent à 100 francs par heure de travail, respectivement à 125 francs par heure pour les membres de condition indépendante appartenant à des professions techniques. Toutefois, lorsqu'un assesseur doit procéder hors séance à des travaux de nature technique ou des expertises, il est rémunéré au tarif usuel de la profession.
- > La Commission de recours en matière de premier relevé indemnise ses assesseurs conformément à l'ordonnance concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat².

¹ Règlement sur la justice (RSF 130.11 ; RJ).

² Ordonnance concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat (RSF 122.8.41) et art. 3 al. 2 du règlement sur la mensuration officielle (RSF 214.6.11 ; RMO)

Parmi les législations spéciales qui prévoient le recours à des juges assesseurs, il existe encore une catégorie particulière qui regroupe les juges assesseurs qui sont rémunérés par analogie ou par renvoi à l'article 79a RJ. Cette catégorie concerne les assesseurs suivants :

- > Les assesseurs de la Commission de recours en matière d'amélioration foncières³
- > Les assesseurs de la Commission de recours de l'Université de Fribourg⁴

Dans la mesure où le postulat déposé porte sur la rémunération des juges non professionnels rémunérés conformément à l'article 79a RJ, la présente étude portera uniquement sur les juges non professionnels institués par la loi sur la justice.

2.2.3 Frais des juges non professionnels

Frais de déplacement

L'article 79d RJ prévoit que les assesseurs sont indemnisés pour les déplacements de service aux conditions fixées dans le règlement du personnel de l'Etat⁵.

Est considéré comme déplacement de service un déplacement qui a lieu dès qu'un collaborateur ou une collaboratrice exerce temporairement les tâches liées à sa fonction en dehors de son lieu de travail habituel⁶. Les déplacements de service comprennent notamment l'exécution de tâches confiées à l'extérieur, la présence à des réunions professionnelles hors locaux, la participation, sur demande du supérieur, à des congrès, séminaires spécialisés, foires et salons présentant un intérêt pour l'Etat-employeur (représentation du service, entretien réseau de personnes de contact)⁶. Le lieu de travail habituel correspond au lieu d'engagement du collaborateur ou de la collaboratrice⁶.

Le temps consacré aux déplacements est rémunéré⁷ de la manière suivante : Les déplacements de service sont enregistrés en fonction des heures de travail effectivement accomplies (temps effectif), jusqu'à concurrence d'une durée maximale de 8h24 par jour (plafond). Seules les heures de travail effectuées au lieu de travail habituel, avant ou après le service externe, peuvent être comptabilisées en sus⁸.

Il découle de ce qui précède que sont indemnisés les déplacements entre le lieu habituel de travail (siège de l'autorité pour laquelle l'assesseur exerce ses fonctions) et les lieux de séances ainsi que le temps de travail pour ces déplacements. A contrario, les trajets du domicile au lieu de travail habituel n'est pas indemnisé et n'est pas considéré comme temps de travail⁹.

Frais de subsistances

Les dispositions du règlement du personnel de l'Etat s'appliquent par analogie aux indemnités de subsistance¹⁰. Ainsi, lorsque le collaborateur ou la collaboratrice ne peut rentrer à son domicile ou à son lieu de travail habituel pour y prendre son repas, en raison d'un déplacement de service, il ou elle a droit à une indemnité de repas, pour autant que les deux conditions ci-dessous soient remplies :

- a) la durée du déplacement de service doit être supérieure à quatre heures ;
- b) la durée du déplacement de service doit couvrir entièrement au moins l'une des plages horaires suivantes :
 - > de 6 heures à 9 heures ;
 - > de 11 h 30 à 14 heures ;
 - > de 18 h 30 à 21 heures.

³ Art. 85a du règlement d'exécution de la loi sur les améliorations foncières (RSF 917.11)

⁴ Art. 47b al. 4 de la loi sur l'Université (RSF 431.01 ; LUni)

⁵ Règlement du personnel de l'Etat (RSF 122.70.11 ; RPers).

⁶ Art. 3.1, 3.2 et 3.3 des directives du 30 août 2016 relatives aux déplacements de service

⁷ Art. 3 al. 1 let. d du règlement sur le temps de travail du personnel de l'Etat (RSF 122.70.12)

⁸ Art. 18 des directives du 30 août 2016 relatives aux déplacements de services

⁹ Art. 19 des directives du 30 août 2016 relatives aux déplacements de services

¹⁰ Art. 79d al. 1 du règlement sur la justice (RSF 130.11 ; RJ)

L'indemnité de repas est constituée des montants forfaitaires suivants :

- > pour le petit déjeuner : 7 fr. 90
- > pour un repas principal : 23 francs

En revanche, le pause repas ne compte pas comme temps de travail.

3 Comparaison intercantonale

Le tarif applicable aux juges assesseurs diffère fortement d'un canton à l'autre en fonction des instances au sein desquelles ils siègent. Il y a dès lors lieu de définir pour chaque canton qui sont les juges qui entrent dans la définition retenue pour les juges assesseurs, quelle est leur rémunération et dans quelle mesure ils bénéficient ou non du remboursement de frais supplémentaires.

3.1 Tarifs

3.1.1 Berne

Le canton de Berne connaît un système avec des juges à titre principal et des juges à titre accessoire. Les juges à titre principal n'exercent aucune autre activité principale en plus de leur fonction, tandis que les juges à titre accessoire exercent en règle générale leur fonction parallèlement à une autre activité non judiciaire¹¹.

Certains juges possèdent des connaissances spécifiques dans un domaine concerné par l'objet de la procédure, mais n'ont pas de formation juridique. Ils entrent dans la dénomination de juges spécialisés¹¹.

Enfin, le canton de Berne recourt également à des juges non professionnels. Ceux-ci ne doivent pas avoir de formation juridique. Ils n'exercent pas d'activité professionnelle dans le domaine juridique¹¹.

Des juges spécialisés siègent au sein du Tribunal de commerce, du Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte, du Tribunal des mineurs, de la Commission des recours en matière fiscale, de la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière, de la Commission d'estimation en matière d'expropriation, de la Commission des améliorations foncières, des Tribunaux régionaux et des Autorités régionales de conciliation¹².

Des juges non professionnels sans formation juridique siègent au sein de Tribunaux régionaux et statuent uniquement en matière pénale et pénale des mineurs ainsi que dans certaines procédures relevant du droit du travail¹³.

Les juges à titre accessoires ainsi que les juges spécialisés ont droit à une indemnité équitable pour leur collaboration¹⁴, qui se présentent de la manière suivante¹⁵ :

¹¹ Art. 20 de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (RSB 161.1 ; LOJM)

¹² Art. 45, 67, 69, 74, 76, 78, 81 et 84 de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (RSB 161.1 ; LOJM)

¹³ Art. 81 de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (RSB 161.1 ; LOJM)

¹⁴ Art. 31 de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (RSB 161.1 ; LOJM)

¹⁵ Décret sur l'indemnisation des juges à titres accessoires (RSB 166.1 ; DinJ)

	Tribunal des mineurs	Commission des recours en matière fiscale	Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière	Commission d'estimation en matière d'expropriation	Commission des améliorations foncières	Autorités régionales de conciliation	Tribunaux régionaux
Indemnité journalière, par jour de séance			261.-				261.-
Rémunération par affaire			50.- à 251.-				50.- à 251.-
Supplément pour rapport ou corapport :			261.- à 1305.-				261.- à 1305.-
Supplément pour l'étude des dossiers, par affaire			50.- à 201.-				50.- à 1004.-

S'agissant des membres des autorités cantonales de protection de l'enfant et de l'adulte, ils exercent leur activité uniquement à titre principal (à temps complet ou à temps partiel)¹⁶ et disposent d'un contrat de travail. Si une autorité cantonale de protection de l'enfant et de l'adulte juge nécessaire pour son bon fonctionnement, il peut être nommé des membres extraordinaires, pour une durée limitée ou pour une affaire déterminée. S'ils n'entretiennent pas déjà des rapports de travail avec le canton, ils perçoivent une rémunération à convenir par contrat. La rémunération consiste en une contribution aux frais d'infrastructure et en une indemnité calculée selon le temps employé. Le tarif horaire est de 150 francs pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante et de 100 francs pour toutes les autres personnes¹⁷.

3.1.2 Valais

Le canton du Valais recourt à des assesseurs au sein de la Cour de droit fiscal du Tribunal cantonal. Ces assesseurs doivent posséder des compétences professionnelles spécifiques dans les domaines de la fiscalité, du droit fiscal, de la fiducie ou de la gestion fiduciaire de patrimoine¹⁸. Il s'agit d'une activité sur appel.

Le Tribunal des mineurs recourt également à des assesseurs¹⁹ qui sont non professionnels.

Les juges assesseurs de ces deux instances sont rémunérés à hauteur de 500 francs par journée et 300 francs pour une demi-journée. Pour les séances ne dépassant pas trois heures, ils sont rémunérés 70 francs de l'heure. Par ailleurs, une indemnité de 200 francs à 1400 francs est allouée en sus pour la rédaction d'un rapport ou d'un jugement. En outre, les assesseurs perçoivent une indemnité forfaitaire annuelle de 4000 francs²⁰.

L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte peut faire appel, dans des cas particuliers, à un assesseur disposant de connaissances spéciales, notamment en matière d'éducation, de pédagogie, de médecine, de psychologie ou de gestion fiduciaire des biens²¹. La rémunération de ces assesseurs est fixée dans des conventions sectorielles²².

¹⁶ Art. 9 de la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte (RSB 213.316 ; LPEA)

¹⁷ Art. 3 de l'ordonnance sur la protection de l'enfant et de l'adulte (RSB 213.316.1 ; OPEA)

¹⁸ Art. 14 al. 2 et 27 al. 3 de la loi d'organisation judiciaire valaisanne (RSVS 173.1 ; LOJ)

¹⁹ Art. 13 de la loi d'organisation judiciaire valaisanne (RSVS 173.1 ; LOJ)

²⁰ Art. 9 de la loi concernant le traitement des autorités judiciaires et des représentants du ministère public (RSVS 173.12)

²¹ Art. 14 de la loi d'application du code civil suisse valaisanne (RSVS 211.1 ; LACC)

²² Art. 12 de l'ordonnance sur la protection de l'enfant et de l'adulte (RSVS 211.50 ; OPEA)

La Commission de conciliation pour les litiges relevant de la loi sur l'égalité reçoit toutes les requêtes de conciliation. Elle siège à cinq membres, soit un président ou une présidente et quatre assesseurs dans une représentation triplement paritaire (femmes/hommes, employeurs/employés et public/privé). Ces assesseurs sont rémunérés à hauteur de 350 francs par journée et 200 francs pour une demi-journée. Pour les séances ne dépassant pas trois heures, ils sont rémunérés 50 francs de l'heure. Par ailleurs, une indemnité de 150 francs par jour entier respectivement 100 francs par demi-jour est allouée pour la préparation des dossiers²³.

3.1.3 Jura

Le canton du Jura recourt à des assesseurs au sein de différentes instances. Ils disposent de profils et de statuts différents :

- > pour les affaires relevant de la compétence du Tribunal pénal, chaque juge (permanent ou suppléant) peut être appelé à fonctionner comme juge assesseur²⁴ ;
- > les juges du conseil des prud'hommes sont désignés par un président avant chaque audience parmi les assesseurs qui appartiennent à un groupe professionnel dont la moitié représente les employeurs et l'autre moitié les travailleurs²⁵ ;
- > le Tribunal des baux à loyer et à ferme est présidé par un magistrat du Tribunal de première instance et pour le reste siège avec des assesseurs qui représentent les preneurs de logements individuels et locaux commerciaux ou les bailleurs de tels locaux et les fermiers et les bailleurs d'exploitations agricoles²⁶ ;
- > le Tribunal des mineurs siège avec deux assesseurs qui doivent posséder une formation ou une expérience suffisante dans le domaine social ou éducatif²⁷.

Tous ces assesseurs ont droit aux indemnités suivantes : a) 240 francs pour une audience d'une journée mais de cinq heures au moins ; b) 140 francs pour une audience d'une demi-journée mais de trois heures au moins ; c) 40 francs par heure d'audience lorsque celle-ci est d'une durée inférieure à trois heures. Pour l'étude des dossiers, les assesseurs ont droit à une indemnité de 40 francs par heure de travail²⁸.

En matière de protection de l'enfant et de l'adulte, des membres non permanents sont nommés. Ils comprennent notamment un médecin généraliste ou un pédiatre, un psychiatre et une personne du domaine financier ou fiduciaire²⁹. Les membres non permanents sont rémunérés de la même manière que les juges suppléants des tribunaux du canton soit 400 francs pour une audience d'une journée mais de cinq heures au moins ; 250 francs pour une audience d'une demi-journée mais de trois heures au moins ; 70 francs par heure d'audience lorsque celle-ci est d'une durée inférieure à trois heures et 70 francs par heure de préparation des séances³⁰.

3.1.4 Neuchâtel

La législation neuchâteloise recourt à la dénomination de juge assesseur seulement pour des personnes siégeant au sein du Tribunal pénal des mineurs³¹ et de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte³². Le canton de Neuchâtel prévoit une rémunération de 80 francs de l'heure pour les membres de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte qui disposent de compétences professionnelles en matière psychologique, sociale, pédagogique, comptable ou en matière d'assurances sociales et de 180 francs de l'heure pour les membres de la même autorité qui exercent la

²³ Art. 1 ss de l'arrêté fixant les indemnités dues aux membres du Tribunal du travail et de la Commission cantonale de conciliation pour les litiges relevant de la loi fédérale sur l'égalité (RSVS 822.103)

²⁴ Art. 8 al. 3 du règlement du Tribunal de première instance (RSJU 182.21)

²⁵ Art. 11 de la loi instituant le Conseil des prud'hommes (RSJU 182.34)

²⁶ Art. 7 et 9 de la loi instituant le Tribunal des baux à loyer et à ferme (RSJU 182.35)

²⁷ Art. 10 de la loi relative à la justice pénale des mineurs (RSJU 182.51 ; LJPM)

²⁸ Art. 6 et 9 du décret concernant les indemnités journalières et de déplacement dans l'administration de la justice et des tribunaux (RSJU 186.1)

²⁹ Art. 6 de la loi sur l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte (RSJU 213.1)

³⁰ Art. 5 de l'ordonnance concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (RSJU 213.11)

³¹ Art. 21 de la loi d'organisation judiciaire (RSN 161.1 ; OJN)

³² Art. 90a de la loi d'organisation judiciaire (RSN 161 ; OJN)

profession de médecin ou d'actuaire, et pour les membres qui sont des professionnels de l'immobilier ou de la gestion de fortune³³.

Cela étant, dans les litiges relatifs au droit du bail (bail à loyer ou à ferme d'habitations ou de locaux commerciaux, bail à ferme agricole), la Chambre de conciliation se compose d'un juge, qui la préside, ainsi que d'un représentant des locataires et d'un représentant des bailleurs. Pour les litiges en matière de droit du travail, le Président est également assisté de représentants (un représentant des employeurs et un représentant des employés) et le système est identique en matière d'égalité entre femmes et hommes, avec des représentants propres à ce domaine.

3.1.5 Vaud

Le canton de Vaud recourt à des assesseurs, soit des magistrats judiciaires non professionnels³⁴ dans les justices de paix, dans les tribunaux de prud'hommes au Tribunal des baux, au Tribunal des mineurs, à la Cour de droit administratif et public et à la Cour des assurances sociales³⁵. Ils sont rémunérés comme suit³⁶ :

Les assesseurs de la Cour des assurances sociales et de la Cour de droit administratif et public reçoivent pour l'étude des dossiers et les audiences une indemnité horaire de	60.-
Les juges assesseurs du Tribunal des baux	
- Pour les audiences : demi-journée	150.-
- Pour les audiences : journée	290.-
- Pour les audiences n'ayant pour objet que la lecture du jugement	44.-
Les juges assesseurs du Tribunal des mineurs reçoivent pour :	
- les travaux nécessaires à la préparation des dossiers	
- l'étude des dossiers	50.-/h
- les mesures d'instruction	22.-/h
- les audiences	
- les visites faites en matière de justice pénale des mineurs	
Les assesseurs de la justice de paix reçoivent :	
- Pour l'étude des dossiers donnant lieu à comparution et huis-clos particuliers (ex. vente d'immeubles, convention de partage)	30.- par affaire
- Pour la séance, appointée à une demi-journée	120.-
- Pour la séance, sur convocation, pour une affaire particulière	40.-
- Pour la recherche et la mise en œuvre d'un tuteur ou curateur, y compris l'inventaire d'entrée par personne désignée	100.-
- Pour le conseil ou l'appui à un tuteur ou curateur : par conseil ou appui	
- Pour le contrôle et l'approbation d'un compte et rapport annuel : par contrôle	20.-
- Pour l'audition d'enfant : par consultation du dossier / par audition	60.-
Les indemnités mentionnées, en cas de recherches difficiles ou de travail supplémentaire effectué, en cas de situation financière complexe, peuvent être doublées par le juge de paix	30.-/ 50.-
Les juges assesseurs des tribunaux de prud'hommes :	
- Pour l'étude des dossiers et l'audience, quel que soit le nombre de causes	150.-

3.1.6 Genève

Les instances genevoises qui connaissent des juges assesseurs (cf. détails dans le tableau des tarifs ci-après) fonctionnent avec un certain nombre de juge titulaire, d'un nombre équivalent de juges suppléants et de juges assesseurs qui peuvent être des spécialistes du domaine dans lequel ils interviennent (médecin, spécialistes de l'éducation, titulaires du brevet d'avocat, bénéficiaires du titre d'expert-réviseur, etc.) ou de représentants de groupement tels que représentants des groupements de locataires, des milieux immobiliers, des partenaires sociaux, etc.

³³ Arrêté fixant l'indemnisation des membres de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (non publié)

³⁴ A contrario art. 17 de la loi d'organisation judiciaire (RSV 173.01 ; LOJV)

³⁵ Art. 23, 23a et 107 de la loi d'organisation judiciaire (RSV 173.01 ; LOJV)

³⁶ Document non publié intitulé indemnités à verser aux magistrats et fonctionnaires judiciaires

Les réglementations relatives aux tarifs des assesseurs sont extrêmement détaillées et peuvent se résumer comme suit :

	Commission et Tribunal des baux et loyers	Tribunal criminel	Tribunal des prud'hommes	Tribunal des mineurs	Tribunal administratif de 1 ^{re} instance	Cour de justice
Tarif de la 1 ^{re} heure	190.-	100.-	190.-	200.-	190.-	200.-
Par heure supplémentaire	30.- /h	100.- /h	30.- /h	50.- /h	30.-/h	30.- /h
Etude des dossiers et préparation des débats	150.- forfaitaire	75.-/h	60.-/h (juges assesseurs) 80.-/h (juges conciliateurs- assesseurs)	60.-/h	150.- forfaitaire	60.-/h (si pas chargé de rédiger la décision) 160.-/h (si chargé de rédiger la décision)
Activité de gestion du groupe		500.-/an				

Le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant est doté de neuf postes de juge titulaire et d'un nombre équivalent de juges suppléants. En outre, des juges assesseurs sont aussi rattachés au Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant. Ils sont psychiatres, psychologues, travailleurs sociaux ou autres spécialistes du domaine social ou membres d'organisations se vouant statutairement depuis 5 ans au moins à la défense des droits des patients. Les juges assesseurs sont pris en dehors de l'administration³⁷.

Les indemnités allouées au juges assesseurs du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant sont quant à elles réglementées dans un règlement spécifique et se présentent comme suit³⁸ :

Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant				
Assesseurs	Psychiatres	Psychologues	Travailleurs sociaux ou autres spécialistes du domaine social	Membres d'organisations se vouant statutairement depuis 5 ans au moins à la défense des droits des patients
Eude des dossiers Audience Délibération	200.-/h	130.-/h	100.-/h	80.-/h
En cas d'activité régulière, la commission de gestion du pouvoir judiciaire convient, sur demande de la juridiction, d'une activité et d'une rémunération garanties pour tout ou partie des juges assesseurs. L'indemnisation des heures excédant 20 heures mensuelles ne peut dépasser, pour les juges assesseurs psychiatres, le coût horaire brut maximal de la classe 29 de la loi concernant le traitement du personnel de l'Etat et pour les juges assesseurs psychologues, travailleurs sociaux ou autres spécialistes du domaine social et les membres d'organisations se vouant statutairement depuis 5 ans au moins à la défense des droits des patients la classe 20 de cette même loi.				

3.1.7 Résumé des constatations

Il ressort de ce qui précède que tous les cantons disposent de juges assesseurs qui œuvrent au sein des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte. Le canton de Berne offre un statut particulier à ces intervenants dans la mesure où ils bénéficient d'un véritable contrat de travail. De même, le canton de Genève prévoit qu'en cas d'activité régulière, la commission de gestion du pouvoir judiciaire convient, sur demande de la juridiction, d'une activité et d'une rémunération garanties pour tout ou partie des juges assesseurs. Cela étant, dans les autres cantons et sous réserve du canton du Jura, ils bénéficient d'un régime spécifique et d'un tarif qui prend en compte la profession qui est exercée par les assesseurs lorsqu'ils ne siègent pas.

³⁷ Art. 103 de la loi sur l'organisation judiciaire (RSG E2 05 ; LOJ)

³⁸ Règlement relatif aux juges assesseurs et aux juges suppléants du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (RSG E 2 05.08 ; RJTPAE)

La majorité des cantons recourent aux prestations de juges assesseurs dans les cours pénales ou au minimum dans les tribunaux pénaux des mineurs. En revanche, tel n'est pas le cas dans les cours civiles puisque de nombreux cantons se restreignent aux services des assesseurs pour les tribunaux des baux et des prud'hommes. Enfin, les assesseurs œuvrent plus rarement au sein des cours administratives.

La préparation des séances est très souvent rémunérée à un tarif horaire similaire à celui des audiences.

Un résumé des tarifs, sans les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, se présente comme suit :

CANTON	Par heure ou pour la 1 ^e heure	Par heures supp.	½ Jour	Jour	Remarques
GENEVE	Tarifs spécifiques en fonction de chaque instance				
BERNE				261.-	Indemnités supplémentaires prévues
JURA	40.-		140.-	240.-	
VALAIS	70.-		300.-	500.-	Indemnités supplémentaires prévues
VAUD	Tarifs spécifiques en fonction de chaque instance				
NEUCHATEL	80.- à 180.-				
FRIBOURG	60.-*		125.-	190.-	* tarif pour les séances de moins de deux heures

3.2 Frais

La plupart des législations cantonales posent le principe que les frais (déplacements et repas) sont indemnisés par une application par analogie de la législation sur le personnel de l'Etat. Plus précisément, la situation est la suivante :

- > Le décret sur l'indemnisation des juges à titre accessoire du canton de Berne prévoit à ses articles 2 et 7 que le remboursement des frais est régi par les dispositions de la législation sur le personnel applicables par analogie et qu'une indemnité journalière complète existe, indépendamment de la durée de la séance du jour concerné, dont le montant comprend l'indemnisation des dépenses éventuelles pour les repas principaux ou les collations. Ainsi les déplacements de services³⁹ et les repas⁴⁰ qui doivent être pris au dehors pour des raisons de service sont indemnisés.
- > Dans le canton du Valais, les membres des autorités judiciaires, perçoivent les mêmes indemnités de déplacement que celles allouées au personnel de l'Etat⁴¹, à savoir que les frais afférents au service extérieur d'un employé lui donnent droit à des indemnités de repas⁴² et de déplacement⁴³ (soit une indemnité est versée pour les déplacements de service dès le lieu habituel de travail, ou depuis le domicile civil si celui-ci est plus proche au lieu de destination⁴⁴).
- > Les assesseurs du canton du Jura ont droit à l'indemnité kilométrique prévue pour le personnel de l'Etat qui est calculée pour le trajet aller et retour par le chemin le plus court et aux indemnités repas pour tout déplacement de service empêchant l'employé de prendre ses repas⁴⁵. Par ailleurs, le temps nécessaire à ces déplacements est

³⁹ Art. 109 de l'ordonnance sur le personnel (RSB 153.011.1 ; OPers)

⁴⁰ Art. 103 de l'ordonnance sur le personnel (RSB 153.011.1 ; OPers)

⁴¹ Art. 12 de la loi concernant le traitement des autorités judiciaires et des représentants du ministère public (RSVS 173.12)

⁴² Art. 4 du règlement sur les indemnités de déplacement (RSVS 172.431)

⁴³ Art. 25 de la loi fixant le traitement des employés de l'Etat du Valais (RSVS 172.4)

⁴⁴ Art. 7 du règlement sur les indemnités de déplacement (RSVS 172.431)

⁴⁵ Art. 4 de l'ordonnance concernant le remboursement des dépenses du personnel de l'Etat (RSJU 173.461)

réputé temps d'audience⁴⁶. Les assesseurs des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte sont traités de la même manière⁴⁷.

- > Dans le canton de Neuchâtel, le règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonction publique⁴⁸ est applicable par analogie pour fixer les frais relatifs aux indemnités de subsistance, de logement ou de transport. Ainsi, les repas principaux pris hors du domicile par obligation de service et consécutifs à un déplacement sont indemnisés⁴⁹. Les déplacements pour des raisons de service sont remboursés, alors que les déplacements du lieu de domicile au lieu habituel de travail ne sont pas remboursés⁵⁰.
- > Les documents non publiés du canton de Vaud tendent vers une non-indemnisation des frais des assesseurs.
- > Le canton de Genève ne prévoit pas d'indemnité pour les frais.

Alors que deux cantons ne prévoient pas ou du moins ne semblent pas prévoir de frais pour leurs assesseurs, les autres cantons renvoient à la législation sur le personnel de l'Etat ou à la législation des titulaires de fonctions publiques.

4 Evolutions des juges assesseurs, de leur rémunération et de l'indemnisation de leur frais

4.1 Probable évolution des juges assesseurs

La comparaison intercantonale démontre qu'il fait sens d'allouer aux assesseurs des justices de paix des indemnités différentes des autres autorités. En effet, ces juges, qui sont presque toujours des juges non professionnels en raison du fait qu'ils ne siègent pas régulièrement, décident de manière collégiale et sont toujours recrutés pour des compétences (professionnelles) spécifiques. Or, l'exigence de la possession de telles compétences, qui sont d'ailleurs extrêmement pointues (notamment en matière financières, immobilières ou médicales), justifie qu'un tarif idoine leur soit alloué. Un tarif adéquat favoriserait également un élargissement du champ des personnes intéressées à endosser de telles responsabilités.

Par ailleurs, la question de l'opportunité de maintenir des assesseurs civils mérite des réflexions approfondies. L'expérience du canton de Berne qui, sous réserve de cas particuliers que sont les tribunaux des baux et tribunaux des prud'hommes, ne recourt plus aux assesseurs civils, démontre qu'il s'agit là d'une opportunité d'alléger la lourdeur des procédures judiciaires.

Ces réflexions seront menées dans le cadre de la mise en œuvre de l'analyse du Pouvoir judiciaire actuellement en cours.

4.2 Augmentation du tarif fixé par l'article 79 RJ

Faisant suite à la demande des auteurs du postulat, il importe de déterminer ce qui constituerait un tarif adéquat.

La détermination adéquate du tarif de l'article 79a RJ doit prendre en considération le fait que, comme mentionné au point 4.1, dans le futur, cette disposition ne s'appliquerait plus aux juges assesseurs spécialisés, les assesseurs ordinaires des Tribunaux civils pouvant être supprimés.

De ce fait, le futur tarif aura pour but de rémunérer exclusivement les juges assesseurs non professionnels qui interviennent, aux côtés des juges professionnels, pour leur apporter leur expérience de vie.

⁴⁶ Art. 11 du Décret concernant les indemnités journalières et de déplacement dans l'administration de la justice et des tribunaux (RSJU 186.1)

⁴⁷ Art. 5 de l'ordonnance concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (RSJU 213.11)

⁴⁸ Règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques (RSNE 152.511.2)

⁴⁹ Art. 1^{er} du règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques (RSNE 152.511.2)

⁵⁰ Art. 3 du règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques (RSNE 152.511.2)

La détermination du nouveau tarif sera étudiée dans le cadre de la mise en œuvre de l'analyse du Pouvoir judiciaire.

L'étude des dossiers devrait également être rémunérée.

4.3 Frais alloués aux juges non professionnels

S'agissant des autres indemnités (déplacements et subsistances) il semble équitable de procéder de la même manière qu'une majorité de canton et de continuer à appliquer par analogie les dispositions du règlement du personnel de l'Etat, comme le prévoit déjà l'article 79d RJ.

4.4 Impacts de l'augmentation

Le tarif actuel moyen des assesseurs est de 28 francs par heure. Le nombre d'heures réalisées (sur la base du tarif moyen) s'élève à 40 688,25 heures. Cela étant, dans la mesure où la détermination du nouveau tarif sera étudiée dans le cadre de la mise en œuvre de l'analyse du Pouvoir judiciaire, évaluer à ce stade l'impact financier de la revalorisation du tarif est dénué de sens. Celui-ci sera ainsi défini par le Conseil d'Etat dans le cadre la procédure habituelle d'une révision de tarif.

La rémunération des frais de préparation des séances ne peut malheureusement pas être chiffrée, en l'absence d'informations relatives au nombre d'heures consacrées à la préparation des séances et à l'étude des dossiers.

5 Conclusion

—

L'étude démontre que les juges assesseurs fribourgeois ne sont pas suffisamment rémunérés en comparaison des autres cantons romands. Elle aboutit dès lors à la nécessité d'augmenter les tarifs et les frais alloués aux juges assesseurs.

La question de fixer des tarifs spécifiques pour les juges assesseurs des justices de paix, de même que la nécessité de continuer à conserver des assesseurs dans toutes les instances, en particulier dans les cours civiles, seront examinés dans le cadre de la mise en œuvre de l'analyse du pouvoir judiciaire.

En fonction des propositions retenues dans le cadre de la mise en œuvre de l'analyse du Pouvoir judiciaire, la Direction de la sécurité, de la justice et du sport proposera une modification du règlement sur la justice pour adapter le mode de rémunération et le tarif des juges assesseurs.

Le Conseil d'Etat invite ainsi le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.