RAPPORT N° 175 *30 novembre 2004*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat N° 213.02 Denis Boivin concernant la restructuration des justices de paix

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat du député Denis Boivin concernant la restructuration des justices de paix.

1. INTRODUCTION

Par postulat déposé le 19 juin et développé le 22 juin 2001, le député Maurice Ropraz et 28 cosignataires ont demandé au Conseil d'Etat d'étudier une nouvelle organisation territoriale des justices de paix qui fixerait le territoire de compétence au niveau des districts et non plus au niveau des cercles.

Le député Ropraz précisait que la fonction de juge de paix deviendrait ainsi une activité principale et gagnerait en efficience grâce à une pratique accrue. La professionnalisation des tâches permettrait d'obtenir une justice uniforme dans chaque district et de mieux préserver l'indépendance des magistrats. Il précisait que cette restructuration s'inscrirait dans une suite logique car le canton de Fribourg a déjà réorganisé et concentré récemment les arrondissements d'instruction pénale et ceux relatifs au registre du commerce. Il soulignait enfin que le canton de Vaud s'était également engagé dans la démarche de réorganisation des justices de paix.

Ce postulat a ensuite été repris par le député Denis Boivin et 15 cosignataires. Dans son postulat déposé et développé le 12 juin 2002, le député Boivin demandait au Conseil d'Etat une étude portant sur une nouvelle organisation fixant le territoire de compétence de la justice de paix au niveau du district administratif (7 cercles au lieu de 29), sur la professionnalisation de la fonction et sur l'instauration d'une seule autorité de surveillance et d'une seule autorité de recours. Cette nouvelle organisation devrait garantir une justice plus efficiente. Une telle modification entraînerait bien sûr une modification de la loi du 9 mai 1848 sur la circonscription des justices de paix.

Le Conseil d'Etat a répondu le 11 novembre 2002 et proposé l'acceptation du postulat Boivin.

Le 12 décembre 2002, le Grand Conseil a voté la prise en considération de ce postulat.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur la nouvelle organisation territoriale des justices de paix que proposait le député Boivin. Il a par contre clairement exprimé sa volonté de maintenir le rôle de proximité de cette autorité tout en lui garantissant un volume d'affaires qui lui permette d'exercer sa fonction de manière professionnelle. Un autre découpage territorial que celui proposé par le député Boivin ne serait donc pas exclu.

Par ailleurs, la Confédération a entrepris une large révision du droit fédéral, notamment une révision du code civil suisse (protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation) et un projet de loi fédérale réglant la procédure devant les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte. Les grandes lignes de cette refonte sont les suivantes. La Confédération propose de professionnaliser les «autorités de protection» (actuelles «autorités tutélaires») et propose également que ces autorités soient composées de médecins et d'assistants sociaux et qu'elles soient présidées par des juristes. Par ailleurs, la révision fédérale ne prévoirait qu'une seule autorité de recours.

Le 17 juin 2003, le Conseil d'Etat a nommé une commission chargée de préparer un rapport sur la restructuration des justices de paix. Cette commission était composée des personnes suivantes:

- M. Claude Grandjean, conseiller d'Etat, Directeur de la justice, président;
- M^me^ Maryline Boson Sulmoni, cheffe de service du Service de la justice, vice-présidente;
- M. Joseph Aerschmann, chef de service adjoint du Service de l'enfance et de la jeunesse;
- M. Daniel Berset, trésorier de l'Etat;
- M. Charles Chuard, syndic de Cugy, représentant de l'association des communes fribourgeoises;
- M. Robert Clément, juge de paix de Belfaux;
- M. Jean-Claude Cornu, préfet de la Glâne, représentant de la Conférence des préfets;
- M^me^ Christiane Feldmann, syndique de Morat, représentante de la Conférence des syndics des chefs-lieux et des grandes communes du canton de Fribourg;
- M. Pierre Kaeser, juge cantonal;
- M^me^ Brigitte Leiser, cheffe de service adjointe du Service des communes;
- M. Heinrich Meyer, juge de paix de Rechthalten et Tafers;
- M. Louis Sansonnens, président du Tribunal de la Gruyère;

Cette commission a tenu trois séances consacrées à l'examen de la restructuration des justices de paix.

Le Conseil d'Etat s'est fondé, pour établir le présent rapport, sur les conclusions de cette commission, une étude du Service des bâtiments et une du Service du personnel et d'organisation.

2. RAPPEL DE L'ORGANISATION ACTUELLE ET DES COMPÉTENCES DE LA JUSTICE DE PAIX

2.1 Organisation actuelle de la justice de paix

Le territoire de notre canton est divisé en 29 circonscriptions de justices de paix selon la loi du 9 mai 1848 sur la circonscription des justices de paix. Chaque arrondissement judiciaire est divisé en plusieurs cercles: sept pour l'arrondissement de la Gruyère, cinq pour l'arrondissement de la Sarine, trois pour l'arrondissement de la Singine, cinq pour l'arrondissement du Lac, quatre pour l'arrondissement de la Broye, trois pour l'arrondissement de la Glâne et deux pour l'arrondissement de la Veveyse.

La justice de paix est composée du juge de paix, de deux assesseurs et de deux suppléants. Chaque justice de paix a un greffier. Hormis le juge de paix de Fribourg et cinq greffiers permanents (qui fonctionnent parfois pour plusieurs cercles), les juges et greffiers de paix exercent leur fonction à titre accessoire. Ce statut n'est plus compatible avec le grand nombre et aussi la complexité des tâches confiées à la justice de paix.

La question de l'organisation des justices de paix a été largement discutée dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle Constitution cantonale. La Constitution adoptée par le peuple a finalement maintenu le système des justices de paix.

Il ressort cependant des discussions de la Constituante, et notamment des propositions de la Commission 6 chargée des autorités judiciaires et de la médiation figurant dans son rapport final de décembre 2001, qu'une réforme profonde du système doit être envisagée, principalement dans le sens d'une professionnalisation de la justice de paix. L'on souligne en effet qu'une formation juridique semble de plus en plus nécessaire vu l'importance et la complexité des tâches et les risques encourus sur le plan de la responsabilité civile des juges de paix et des autorités de surveillance.

2.2 Compétences de la justice de paix

La justice de paix a de nombreuses compétences en matière de droit de la famille et du divorce, de la filiation, de la tutelle, de privation de liberté aux fins d'assistance, de droits réels ou en matière successorale. Elle est également autorité de conciliation dans les causes relevant du tribunal civil.

Plus précisément, dans les domaines précités, la justice de paix ou, cas échéant, le juge de paix, sont compétents pour, notamment:

Famille et divorce:	– prendre des mesures relatives aux relations personnelles – nommer un curateur à l'enfant dans le cadre d'une procédure de divorce
Filiation:	– prendre des mesures protectrices de l'enfant – retirer l'autorité parentale
Tutelle:	– désigner un tuteur, curateur ou conseil légal – examiner les conditions d'une tutelle volontaire – autoriser certains actes en faveur du pupille – donner des instructions au tuteur, vérifier les comptes des pupilles, veiller à ce que des inventaires des biens des pupilles soient effectués – examiner les recours contre les actes du tuteur
Privation de liberté:	– prononcer une mesure de placement d'urgence – prononcer le maintien en établissement
Droits réels:	– nommer un curateur au créancier dont le nom ou le domicile sont inconnus
Successions:	– apposer les scellés, procéder à l'inventaire de la succession – ouvrir les dispositions pour cause de mort – délivrer des certificats d'héritiers – prendre les mesures nécessaires pour assurer la dévolution de la succession – ordonner l'administration d'office d'une succession – désigner un curateur de gestion, un représentant de la communauté héréditaire – ordonner les enchères et en fixer les modalités, décider de la vente de certains biens
Autres:	– instaurer des défenses de pénétrer sur un fonds, des mises à ban – conserver et mettre en vente des choses trouvées

Ces compétences sont définies dans leur grande majorité par le droit fédéral (code civil suisse). Elles sont ensuite attribuées à la justice de paix par la loi d'application du code civil suisse pour le canton de Fribourg (LACC), ou, pour certaines, découlent du droit cantonal, notamment de la loi du 26 novembre 1998 concernant la privation de liberté à des fins d'assistance.

3. ANALYSE DE LA SITUATION

Les justices de paix du canton ont été associées à l'analyse de la situation de leur juridiction et consultées sur les principaux points du postulat. Elles ont ainsi reçu un questionnaire leur demandant de se prononcer sur les questions suivantes:

- La nature et le nombre de causes traitées (juge et justice de paix) en 2001 et 2002 (référence aux statistiques fournies au Tribunal cantonal pour son rapport 2002).
- Le temps consacré par mois à ces causes pour le juge de paix, les assesseurs et le greffier (ou détermination d'un taux d'activité moyen).
- Le coût des locaux, de l'ameublement, du matériel à la charge des communes conformément à l'article 123 al. 2 et 124 LOJ.
- La question de savoir si elles étaient favorables ou non au maintien de leur cercle tel qu'il est actuellement, et sinon, comment elles envisageaient le découpage territorial de leur district (une ou plusieurs justices de paix).

Les justices de paix ont ensuite pu prendre connaissance des réponses et prises de position de chacune d'elles. Cette étape leur a permis d'avoir une vue d'ensemble de tous les cercles de justice de paix et, ainsi, y situer le leur.

C'est ainsi sur la base des informations fournies directement par les justices de paix que les propositions de découpage territorial ont été élaborées.

Avant d'exposer le découpage territorial choisi, il y a lieu de développer certains points importants liés à la restructuration des justices de paix.

4. DÉVELOPPEMENTS

4.1 Activité des justices de paix

S'agissant du nombre de causes traitées, on constate à la lecture des chiffres fournis au Tribunal cantonal par les justices de paix que les districts sont, grosso modo, de quatre tailles différentes.

Le plus important est la Sarine, qui traite environ 3000 cas, ensuite la Singine et la Gruyère (~ 1200 et 1350 cas respectivement), puis le Lac et la Glâne (~ 750 et 650 cas respectivement) et finalement la Broye et la Veveyse (~ 500 et 450 cas respectivement).

Les justices de paix, interpellées à ce sujet, ont précisé qu'à l'activité juridictionnelle figurant dans les rapports du Tribunal cantonal, s'ajoutent d'autres activités qui ne figurent pas dans ces statistiques, notamment, le temps consacré à l'étude de chaque cause par le personnel de la justice de paix, la fourniture de certaines attestations, la transmission de dossiers, des recherches ou la correspondance à effectuer ou encore les nombreux renseignements téléphoniques que le personnel de la justice de paix doit régulièrement fournir dans des domaines extrêmement variés.

Vu les conditions d'autonomie administrative dans lesquelles les justices de paix exercent leur activité, il est difficile d'apprécier l'ampleur de celle-ci par rapport aux magistrats professionnels occupés dans les autres juridictions. La difficulté est amplifiée par le fait que, dans nombre de cercles, le travail de bureau est assuré par le greffier, voire le juge, alors que dans d'autres, du personnel de bureau est salarié pour les seconder.

4.2 La professionnalisation (formation juridique / taux d'activité minimal)

Les Constituants tout comme l'auteur du postulat soulignent la nécessité de professionnaliser la justice de paix. En effet, les connaissances indispensables en matière juridique que doivent avoir les juges de paix et leurs greffiers ne cessent d'augmenter, notamment dans les domaines tutélaires et de privation de liberté à des fins d'assistance.

Le justiciable, vivant dans une société en général beaucoup moins homogène qu'il y a quelques décennies, exige aujourd'hui du juge de paix bien davantage que naguère. Il n'attend pas seulement les avis éclairés d'une personne expérimentée mais il veut des décisions conformes au droit matériel et respectant des règles de procédure rigoureuses.

Il est manifeste aujourd'hui que l'on ne peut plus se contenter de l'activité de milice d'un juge de paix et que les justices de paix ont un champ d'action trop exigu pour avoir une pratique suffisante du droit. La création de plus grands cercles offrirait un plus grand volume d'affaires et permettrait ainsi d'exercer les fonctions de la justice de paix de manière professionnelle.

Par conséquent, la professionnalisation de la justice de paix implique:

– la création de plus grands cercles;

– l'engagement de personnel formé;

– un taux d'activité minimal.

La professionnalisation de la fonction doit donc s'envisager sous deux aspects: la formation nécessaire et le taux d'activité minimal.

4.2.1 La formation nécessaire

Le Conseil d'Etat est convaincu de la nécessité de professionnaliser la justice de paix. L'ampleur des attributions d'une telle juridiction implique donc une formation et une actualisation constante des connaissances de ses membres.

Par ailleurs, cette juridiction est confrontée à des exigences toujours plus pointues en matière juridique. Les tribunaux d'arrondissement sont de plus en plus souvent amenés à renseigner les justices de paix sur diverses questions juridiques relatives à la complexité des causes à traiter; cela est principalement le cas pour les cercles de plus petite taille, qui sont moins souvent confrontés à certains problèmes. Une formation juridique est manifestement devenue indispensable.

Il ne s'agit bien entendu pas ici de porter une appréciation défavorable sur les personnes des juges de paix ou greffiers laïcs qui siègent dans la plupart des cercles des justices de paix: ces personnes sont le plus souvent des personnalités remarquables, accomplissant un sacrifice de temps, d'énergie et de dévouement considérable, pour une rémunération symbolique.

L'on tient par ailleurs à souligner que les greffes permanents qui existent actuellement dans certains arrondissements judiciaires, qui regroupent souvent plusieurs cercles, ont déjà contribué à une certaine professionnalisation de cette juridiction.

La nécessité d'une formation juridique étant établie, la question s'est posée de savoir quelle personne au sein de la justice de paix devait être juriste: le juge de paix ou le greffier?

Avec la majorité des membres de la commission, le Conseil d'Etat se prononce en faveur d'un greffier juriste. Le choix du greffier juriste est en effet celui qui garantit la plus grande continuité pour les affaires de la justice de paix, de par, notamment, la rédaction des décisions ou la transmission des premiers renseignements.

Le Conseil d'Etat tient à souligner l'efficacité des actuels greffiers permanents en place depuis plusieurs années, gérant plusieurs cercles, et qui n'ont pourtant pas de formation juridique. Ces personnes ne devront pas être exclues après la réorganisation en raison de l'exigence d'une formation juridique. Il conviendra donc de mettre en place un régime transitoire.

Au chapitre de la formation, soulignons qu'il est essentiel de prévoir une formation de base tout d'abord, puis également une formation permanente pour le personnel de la justice de paix. Il n'existe en effet à ce jour pas de formation initiale, si ce n'est la familiarisation par le prédécesseur ou par du personnel en place dans d'autres cercles.

4.2.2 Le taux d'activité minimal

La professionnalisation de la fonction implique l'engagement de personnel à un taux d'activité minimal. Une activité trop accessoire n'offre en effet pas les garanties recherchées par la restructuration des justices de paix.

Dans le cadre de la réorganisation des offices de l'état civil, la Confédération avait estimé que les arrondissements de l'état civil devaient être définis de manière à ce qu'il *«en résulte pour les officiers de l'état civil un degré qui assure une exacte exécution de leurs tâches. Ce degré d'occupation doit être de 40 % au moins»* (art. 1 al. 1 OEC).

Dans cette même optique, le Conseil d'Etat a jugé qu'un pourcentage minimal de 50 % devait être requis pour les postes de juge de paix et de greffier. Un tel pourcentage permettra une plus grande habitude du métier, un plus

grand nombre d'affaires à traiter et par conséquent une plus grande expérience. Il est en effet réellement très difficile et disproportionné pour une personne sans formation juridique d'assumer l'effort d'une formation de départ complexe et étendue suivie de compléments continus dans le très vaste domaine des attributions légales actuelles d'un juge de paix aux fins de n'exercer cette activité qu'à raison d'une à trois demi-journées par semaine.

On souligne au passage que la justice de paix occupe actuellement l'équivalent de près de 25 plein-temps si l'on considère l'ensemble des juges, des greffiers et du personnel administratif. Ces équivalents plein-temps sont en fait exercés par 63 personnes différentes.

4.3 Autorité de surveillance et autorité de recours

L'auteur du postulat demande également que l'on instaure une seule autorité de surveillance et une seule autorité de recours. Cette proposition est par ailleurs conforme au projet de refonte du droit fédéral.

Le Conseil d'Etat est d'avis d'examiner cette question dans le cadre de la révision de la loi du 23 novembre 1949 d'organisation tutélaire.

4.4 Le rôle de proximité

Si le Conseil d'Etat avait proposé l'acceptation du postulat Boivin et une réorganisation des justices de paix, il avait néanmoins exprimé le souci de maintenir le rôle de proximité de cette autorité. La préoccupation est ainsi de faciliter l'accès à la justice en offrant au justiciable la possibilité de s'adresser à un juge dont le siège ne soit pas trop éloigné et selon une procédure qui ne constitue pas une barrière. Il faut en effet que chaque citoyen puisse s'adresser à un juge qui ne soit pas plus éloigné que les services généraux auxquels il a ordinairement recours, qu'il s'agisse de services administratifs, de services médico-sociaux, de centres commerciaux ou de lieux de culture et de loisirs.

On constate en réalité que le rôle de proximité tend à perdre de son importance avec la mobilité croissante de la population.

Cette notion de proximité avait également été invoquée comme argument contre les fusions de communes ou la restructuration des offices de l'état civil. Mais l'on s'est rapidement rendu compte que le critère de la proximité n'était pas réellement un obstacle à ces regroupements, compte tenu d'une part de la mobilité croissante de la population et, d'autre part, du fait que les citoyens n'ont finalement que rarement recours à ces services.

Le même raisonnement peut être tenu pour la justice de paix. Il ne semble en effet pas déraisonnable de demander au justiciable de parcourir quelques kilomètres pour aborder le juge ou la justice de paix.

La création de plus grands cercles permettrait de garantir une meilleure disponibilité (horaires d'ouverture plus importants), une meilleure efficacité et des prestations de qualité supérieure. Il est certain que les principaux intéressés, soit les personnes qui devront recourir à la justice de paix, n'auront pas à se plaindre de l'amélioration de ses services.

Enfin, le caractère de proximité de cette autorité pourrait être préservé, en partie, en assurant une certaine «représentation» locale par le choix de juges assesseurs provenant des différentes régions représentatives du cercle. L'on pourra également conserver des antennes dans les cercles, permettant à la justice de paix de siéger ailleurs qu'au chef-lieu de son cercle.

4.5 Le découpage du canton

L'auteur du postulat propose un redécoupage du canton pour les justices de paix qui soit conforme à celui qui existe au niveau des tribunaux d'arrondissement, c'est-à-dire un cercle de justice de paix par district.

Dans sa réponse au postulat Boivin, le Conseil d'Etat n'avait pas exclu un découpage autre que celui proposé, tout en soutenant l'idée de réduire sérieusement le nombre de cercles de justices de paix.

S'agissant de ce découpage territorial, la consultation des justices de paix a donné les résultats suivants:

Sarine

Trois cercles sont favorables à leur maintien en l'état (Farvagny, Prez-vers-Noréaz et Le Mouret), Belfaux et Fribourg non. Belfaux et Le Mouret proposent de créer trois cercles: un pour la Ville et deux pour la campagne. Fribourg propose une seule justice de paix pour le district.

Singine

Les trois cercles sont favorables à leur maintien en l'état.

Gruyère

Quatre cercles ne sont pas favorables au maintien de leur cercle en l'état (Bulle, La Roche et Albeuve qui proposent la création de 2 à 3 justices de paix pour le district et Vaulruz qui propose la création d'une seule justice de paix pour le district). Les trois autres cercles sont favorables au statu quo (Charmey, Gruyères et Vuippens).

Lac

Morat est défavorable au maintien de son cercle en l'état et propose la création d'une seule justice de paix pour le district. Gurmels est favorable au maintien de son cercle en l'état et propose la création de 3 cercles pour le district (Morat, Kerzers et Gurmels). Kerzers est favorable au statu quo. Enfin, Misery-Courtion ne se prononce pas, mais rappelle que la commune de Cressier doit être dans un cercle francophone.

Broye

Les quatre cercles ne sont pas favorables à leur maintien en l'état. Ils proposent ensemble la création de deux cercles: Haute Broye (Estavayer-le-Lac) et Basse Broye (Domdidier).

Glâne

Deux cercles sont défavorables au maintien de leurs cercles en l'état (Villaz-St-Pierre et Romont). Ils proposent la création d'une seule justice de paix pour le district. Rue ne se prononce pas, mais souligne l'importance de la proximité.

Veveyse

Les deux cercles sont favorables à leur maintien en l'état. Ils proposent éventuellement de ne créer qu'une seule justice de paix pour le district.

Forte de ces avis et propositions, la commission a étudié diverses possibilités de découpage du canton. Elle a examiné, entre autres, la création de 7 (un par district), 10 (deux pour la Sarine, la Singine et la Gruyère, un pour les 4 autres districts), 11 (trois pour la Sarine, deux pour la Singine et la Gruyère, un pour les 4 autres districts) et 13 (trois pour la Sarine, deux pour la Singine, la Gruyère, la Broye et le Lac, un pour les 2 autres districts) cercles de justices de paix.

Pour ce faire, la commission s'est basée sur le regroupement des cercles existants et n'a pas envisagé un autre découpage (ex: création de cercles allant au-delà du territoire des districts); elle a également fait figurer les temps horaire annoncés par les différents membres des justices de paix, pour que l'on puisse se rendre compte si le taux minimal requis pouvait être rempli selon les différentes propositions de découpage.

Pour aboutir à une proposition de découpage territorial, la commission a considéré, d'une part, qu'il importe que le territoire dans lequel le juge de paix exerce sa juridiction ne soit pas trop étendu, de manière à ce qu'il reste le plus accessible possible et que sa localisation n'impose pas au justiciable des déplacements démesurés.

Elle a considéré d'autre part, que vu l'étendue du territoire et la population qui y réside, le juge de paix doit avoir un volume de causes qui lui permette d'exercer son activité professionnelle de manière efficace, en entretenant une expérience nécessaire pour un règlement correct des causes de diverses natures qui lui incombent.

Forte de ces constats, la commission, dans un premier temps assez partagée entre la création de 7 cercles et de 10 à 11 cercles, a finalement décidé de proposer au Conseil d'Etat deux possibilités de découpage: la création de 8 cercles (Fribourg Ville et Sarine Campagne, et un cercle par district) ou la création de 10 cercles (Fribourg Ville et Sarine Campagne, deux cercles pour la Singine et la Gruyère, un pour les 4 autres districts).

La commission a jugé inutile d'étudier un découpage de plus de 10 cercles car il ne permettrait pas de créer des postes de travail au pourcentage minimal de 50 % souhaité. Elle a également écarté la création d'un cercle par district, estimant que celui de la Sarine justifie la création de deux cercles compte tenu de son importance.

Sur la base du rapport de la commission, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient de créer 8 cercles de justices de paix pour le canton, soit un pour la Ville de Fribourg, puis un cercle par district.

L'étude des chiffres fournis par les justices de paix a permis de constater de grandes différences entre les diverses justices de paix. En particulier, il apparaît que la Veveyse serait dotée d'un effectif bien supérieur proportionnellement à sa population par rapport aux autres justices de paix, et à l'inverse, la Singine aurait un effectif vraisemblablement inférieur à celui qu'elle pourrait avoir, toujours au regard de sa population.

La détermination de la charge de travail des justices de paix a été établie sur la base des informations et estimations données directement par chacun des cercles. Cette méthode de travail a reçu l'aval du Service du personnel et d'organisation.

Il s'agit évidemment d'estimations car, la justice de paix étant une autorité judiciaire et non administrative, il est difficile d'analyser et de quantifier le temps passé au traitement des diverses causes.

L'on rappelle enfin que les compétences de la justice de paix découlent de la loi, le code civil suisse ou la LACC, et que l'on ne peut pas les modifier ou les attribuer à une autre autorité sans envisager une modification de la législation en vigueur.

Il conviendra toutefois, lors de la mise en œuvre de la restructuration des justices de paix, de réexaminer, de cercle en cercle, le besoin spécifique en équivalents plein temps, ceci en tenant compte des disparités manifestes qui semblent exister.

4.6 Coût de la justice de paix actuelle

4.6.1 Rémunération de la justice de paix

Actuellement, la rémunération des juges de paix, des assesseurs et des greffiers de justice de paix se compose d'un traitement annuel, calculé en fonction de la population de chaque cercle de justice de paix, et du produit des émoluments perçus pour les opérations qu'ils accomplissent, qu'ils touchent directement des parties aux affaires qu'ils traitent. Ces personnes ne sont pas indemnisées en cas d'incapacité de travail consécutive à une maladie ou à un accident, ni ne sont affiliées au régime de pension de l'Etat.

Une bonne moitié du revenu des juges de paix, greffiers et assesseurs de la justice de paix provient des émoluments perçus directement des parties, sur la base d'un tarif qui prévoit la rétribution due pour chaque opération; plus il y a d'opérations, plus ils sont payés et c'est la justice de paix qui apprécie le montant de ces rémunérations.

Ce mode de rémunération est inéquitable parce qu'il ne permet pas d'assurer à chaque juge ou greffier une rétribution adaptée à la réalité de son travail puisque, pour assurer un financement suffisant, plusieurs émoluments sont calculés sur la base des valeurs en cause – notamment dans les affaires de succession – qui tiennent non à l'effort fourni mais à la structure socio-économique de la population du cercle. Pour un travail identique, des juges ou greffiers de différents cercles sont ainsi rémunérés de manière très diverse.

Font exception à ce système de rémunération, le personnel de la justice de paix de Fribourg (juge de paix, greffière, préposé aux successions et secrétaires) et les greffiers permanents de la Glâne, de Belfaux et de la Veveyse, de la Broye et de Schmitten qui sont rémunérés par le Service du personnel et d'organisation de l'Etat et soumis à la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers). Dans ces cas, les émoluments sont acquis à l'Etat.

En définitive, la rétribution de l'activité de la justice de paix présente de grandes disparités selon le volume de leur travail et la nature des dossiers dont ils sont saisis, liée en partie à la structure socio-économique de leur cercle.

Une professionnalisation de la justice de paix impliquerait une généralisation de la pratique établie pour les personnes dont les fonctions ont été «étatisées»; les différents acteurs des justices de paix seraient ainsi des agents de l'Etat. Cela ne concernerait pas les juges assesseurs, qui conserveraient leur statut actuel, sous réserve d'une harmonisation de leurs traitements avec ceux des juges des tribunaux de première instance.

4.6.2 Coûts de fonctionnement

Une estimation du coût de fonctionnement de la justice de paix dans le canton a été faite. Les résultats de celle-ci

sont approximatifs et ne servent qu'à donner une idée globale du coût de fonctionnement de cette autorité.

En effet, cette estimation est basée sur des données provenant de différentes sources et de différentes années; il y figure les traitements du personnel de l'Etat pour l'année 2004 et les montants des traitements fixes et des émoluments des autres membres des justices de paix pour l'année 2002 (au moment de l'établissement de ce document, l'on ne disposait pas encore des chiffres 2003).

Cette estimation montre les chiffres suivants:

	CANTON	SARINE camp.	FRIBOURG Ville	SINGINE	GRUYÈRE	LAC	BROYE	GLANE	VEVEYSE
Population	*241'750*	*49'900*	*35'550*	*38'300*	*38'100*	*28'200*	*21'300*	*17'800*	*12'600*
Traitement annuel approximatif	1'965'100	366'700	619'300	234'300	112'600	84'400	221'950	193'200	132'650
Émoluments (2002)	756'280	102'580	113'400	112'450	156'450	99'300	66'350	60'200	45'550
Coût global de la JdP (fixes & émoluments)	2'721'380	469'280	732'700	346'750	269'050	183'700	288'300	253'400	178'200
Emoluments déjà acquis à l'Etat	282'050	55'600	100'900	26'950	0	0	36'000	40'300	22'300
Coût de la JdP net (émoluments acquis à l'Etat déduits)	2'439'330	413'680	631'800	319'800	269'050	183'700	252'300	213'100	155'900

La principale conséquence de l'abandon de la rémunération par émoluments – certes de taille – est que les prestations judiciaires dans ce domaine coûteront plus cher. On sait pourtant que, dans la plupart des cas, ces prestations sont rétribuées aujourd'hui de manière insuffisante. L'augmentation de charges pour la collectivité n'est ainsi pas liée aux structures proposées mais, d'abord, à la réparation d'une inadéquation.

Certes, les émoluments seront acquis à l'Etat mais l'expérience a montré que les justices de paix avec postes permanents encaissent moins d'émoluments que celles dont le personnel n'est pas permanent et dont le traitement dépend en grande partie des émoluments.

Cela ressort clairement des deux tableaux figurant ci-dessous:

a) Coûts nets de personnel (émoluments déduits) par habitant:

Districts	En francs par habitant
Fribourg Ville	14,58
Veveyse	8,75
Broye	8,72
Glâne	8,58
Sarine camp.	6,23
Singine	5,40
Lac	2,99
Gruyère	2,95

b) Taux de couverture par les émoluments qui pourraient être reversés à l'Etat:

[Approximation des émoluments qui pourraient être reversés à l'Etat sur la base des émoluments actuellement touchés par les juges de paix et les greffiers / coût de la justice de paix global (fixes et émoluments)].

Lac	51%
Gruyère	48%
Singine	26%
Veveyse	22%
Glâne	22%
Broye	20%
Sarine camp.	19,5%
Fribourg Ville	14%

Rappelons que pour la Sarine, la justice de paix de la Ville de Fribourg est entièrement composée de personnel permanent (juge de paix 100 %, greffière 100 %, préposé aux successions 100 %, employées de comptabilité 150 % et secrétaires 100 %), les cercles de Farvagny, Prez-vers-Noréaz et Belfaux disposent d'un greffier (100 %) permanent commun et d'environ 120 % de secrétariat, puis le cercle du Mouret également d'une greffière permanente (60 %). Pour la Singine, Schmitten a un greffier permanent (80 %) et les trois cercles bénéficient d'un crédit pour un faible pourcentage de secrétariat (env. 25 % chacun). Les trois cercles de la Glâne disposent d'un greffier permanent commun (150 %). Les quatre cercles de la Broye ont une greffière (100 %) permanente commune et de 85 % de secrétariat. Les deux cercles de la Veveyse disposent d'une greffière (75 %) permanente commune et de 30 % de secrétariat. La Gruyère et le Lac n'ont pas de personnel permanent.

Force est de constater que les districts qui bénéficient de personnel permanent ont manifestement des émoluments moins importants que les districts fonctionnant exclusivement avec du personnel non permanent.

Le Conseil d'Etat tient à souligner que le but du postulat Boivin n'est pas de faire des économies, mais d'avoir une justice de paix professionnelle et efficace.

Le choix proposé entraîne celui de l'intégration des juges de paix et des greffiers au corps des magistrats et personnel judiciaires payés par traitement; cela aboutira à un système plus cher que celui qui existe actuellement, mais c'est le prix à payer pour avoir une justice de paix moderne et efficace.

4.7 Coût de la restructuration

4.7.1 Coût en personnel

Une estimation du coût en personnel a été faite en prenant en considération le nombre d'équivalents plein temps formant actuellement les justices de paix. Ce coût reste donc le même quel que soit le découpage territorial choisi. Un réexamen des besoins spécifiques en personnel de chaque nouveau cercle devra pourtant se faire lors de la mise en œuvre définitive de la restructuration des justices de paix.

Cette estimation s'est ainsi basée sur un total de 24,25 EPT (donnée ressortant des questionnaires envoyés aux justices de paix), dont 6,65 EPT de juge de paix, 10,45 de greffier et 7,15 de personnel administratif, ces postes étant rémunérés selon un barème moyen.

Il convient ici de rappeler que l'organisation actuelle du travail varie fortement entre les justices de paix. Certaines n'ont pas de personnel administratif et le travail de

secrétariat est ainsi fait par le juge et/ou le greffier, ce qui n'est pas le cas pour d'autres. La professionnalisation de la justice de paix et la création de cercles plus importants permettrait à chaque cercle de bénéficier en tout cas, d'un juge de paix, d'un greffier et d'un employé administratif.

Le coût du personnel pourrait ainsi être détaillé comme suit:

	CANTON	SARINE camp.	FRIBOURG Ville	SINGINE	GRUYÈRE	LAC	BROYE	GLANE	VEVEYSE
Population	241'750	49'900	35'550	38'300	38'100	28'200	21'300	17'800	12'600
Traitement annuel approximatif (sauf juges assesseurs)	2'292'750	320'150	607'600	253'500	299'200	236'900	223'900	180'700	170'800

L'estimation du coût du personnel des justices de paix, en «fonctionnarisant» tout le personnel (sauf les juges assesseurs), se monte ainsi à un total approximatif de 2 293 000 francs par année, charges sociales comprises (on rappelle qu'actuellement ce coût s'élève à environ 2 450 000 francs par année). À ce chiffre, il conviendra d'ajouter les traitements fixes des juges assesseurs (ces traitements s'élevaient, pour 2002, à 97 500 francs).

On relève ici que les émoluments versés aux juges de paix et aux greffiers seront acquis à l'Etat. Le tableau ci-dessus (cf. chiffre 4.6.2, lettre a) intitulé «Taux de couverture par les émoluments» nous permet d'estimer que le montant des émoluments acquis à l'Etat avoisinerait les 20 % du coût de la justice de paix (cf. les cercles qui bénéficient déjà de personnel employé de l'Etat). Ces émoluments acquis à l'Etat diminueront ainsi d'autant les charges de l'Etat.

4.7.2 Coût des locaux et des infrastructures

Actuellement, le coût des locaux, des infrastructures et des fournitures est à charge des communes des cercles de justices de paix proportionnellement à leur population, conformément aux articles 123 al. 2, 124 et 125 LOJ.

Une étude a été demandée au Service des bâtiments afin de chiffrer à combien se monteraient les besoins en locaux et infrastructures selon trois différentes propositions de découpage, 8, 10 et 11 cercles, si ces frais devaient être mis à la charge de l'Etat.

Cette étude montre ainsi une estimation des coûts de loyer et de nettoyage des locaux se montant à:

– 633 600 francs par année, pour 8 cercles;

– 773 200 francs par année, pour 10 cercles;

– 850 000 francs par année, pour 11 cercles.

Cette étude chiffre également les besoins en mobilier selon les différents découpages. Cette estimation prévoit ainsi un bureau de juge de paix, un à deux bureaux de greffiers, les postes nécessaires en personnel administratif, une salle d'audience, deux petites salles d'attente et une salle d'archivage pour chacun des cercles. Cela donne approximativement:

– 631 600 francs (dépense unique), pour 8 cercles;

– 743 000 francs (dépense unique), pour 10 cercles;

– 798 700 francs (dépense unique), pour 11 cercles.

Ces montants pourraient être revus à la baisse, le cas échéant, si l'on rachetait du matériel actuellement utilisé par les justices de paix, propriété des communes, comme cela avait été le cas lors de la restructuration de l'état civil, ou encore si l'on regroupait certaines justices de paix dans un service de l'Etat.

L'on constate ainsi que des motifs d'organisation, de gestion et, surtout, d'économie, postulent aussi pour la réduction du nombre de cercles de justices de paix. La rationalisation de l'équipement, du réseau informatique et des locaux le justifient également.

4.8 Autres incidences

La modification du nombre de cercles de justices de paix aura également des incidences sur les communes. En effet, la diminution de ceux-ci provoquera une concentration de domiciles légaux de pupilles dans les communes qui seront les nouveaux sièges de la justice de paix, puisqu'aux termes de l'article 25 al. 2 du code civil suisse, le domicile des personnes sous tutelle est au siège de l'autorité tutélaire, c'est-à-dire, de la justice de paix.

Ces domiciliations pourront ainsi avoir des incidences pour les communes, notamment:

– en matière fiscale (domicile fiscal au domicile légal de la personne);

– en matière de répartition des charges entre Etat et communes, ou entre communes seulement, où il est souvent fait référence aux chiffres de la population légale.

Les variations de chiffre de la population légale peuvent donc avoir des répercussions favorables ou défavorables sur les différentes communes concernées. Il conviendra bien entendu d'examiner et de tenir compte de ces questions lors de la modification de la loi.

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

La restructuration des justices de paix aura pour principale conséquence l'engagement de tout le personnel de cette juridiction par l'Etat (sauf les juges assesseurs).

Les coûts en personnel à charge de l'Etat se monteront donc, selon l'estimation figurant ci-dessus, au chiffre 4.6.1, à un total approximatif de 2 293 000 francs par année (non compris les indemnités des juges assesseurs). Une partie de ces coûts sera toutefois couverte par les émoluments qui seront acquis à l'Etat.

De plus, si les frais de locaux et d'infrastructure devaient être mis à la charge de l'Etat, celui-ci supporterait, pour 8 cercles de justice de paix, une charge annuelle supplémentaire de 633 600 francs et un montant unique lors de l'aménagement des nouveaux cercles de justice de paix de 631 600 francs (cf. chiffre 4.6.2).

La restructuration des justices de paix, comme celle de l'état civil, se traduira par un transfert des charges des communes à l'Etat pour ce qui est des coûts de l'infra-

structure (locaux, mobilier et matériel). Il s'agira d'en tenir compte dans le bilan des relations financières Etat-communes, ainsi que lors des prochaines étapes de répartition des tâches et des charges.

S'agissant de l'état civil, sur la base des comptes 2003 et des comptes 2004 en leur état au 9 décembre 2004, en ne tenant pas compte des investissements liés à la restructuration qui s'élèvent à quelque 400 000 francs pour 2004, on peut estimer que la restructuration devrait emmener une charge supplémentaire pour l'Etat d'environ 500 000 francs. Cette charge est celle qui était plus ou moins prévue. Avec le temps, il est probable que l'excédent de charge diminue quelque peu, mais il est encore trop tôt pour déterminer dans quelle mesure cela interviendra.

La situation sera identique pour les justices de paix; on prévoit, la première année, sans compter les frais liés à la restructuration (dépenses uniques), un excédent de charges d'environ 400 000 francs.

6. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat, suivant en cela les conclusions de la commission et du postulant, estime également que les justices de paix doivent impérativement être restructurées.

Pour ce faire, il propose la création de 8 cercles de justices de paix pour tout le canton (un pour Fribourg Ville, un pour Sarine Campagne, puis un cercle par district), l'engagement de personnel permanent pour chaque cercle, à un taux minimal de 50 % (pour le poste de juge et de greffier) et l'engagement, pour chaque cercle, d'un greffier juriste.

Le Conseil d'Etat souligne que la restructuration des justices de paix entraînera des charges financières plus importantes que celles du système actuel. Elles sont toutefois nécessaires pour doter notre canton d'une justice de paix professionnelle et efficace.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport.

BERICHT Nr. 175 *30. November 2004*
des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat Nr. 213.02 Denis Boivin betreffend die Restrukturierung der Friedensgerichte

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht im Anschluss an das Postulat von Grossrat Denis Boivin betreffend die Restrukturierung der Friedensgerichte.

1. EINLEITUNG

Mit einem am 19. Juni 2001 eingereichten und am 22. Juni 2001 begründeten Postulat haben Grossrat Maurice Ropraz und 28 Mitunterzeichner dem Staatsrat beantragt, die Überprüfung einer neuen territorialen Organisation für die Friedensgerichte, mit Festlegung der territorialen Zuständigkeit auf Bezirks- und nicht mehr auf Kreisebene, vorzunehmen.

Grossrat Ropraz führte weiter aus, dass das Amt eines Friedensrichters dadurch vollzeitlich ausgeübt werden könnte und dank einer intensiveren Praxis an Effizienz gewinnen würde. Mit der Professionalisierung der Aufgaben liesse sich in jedem Bezirk ein einheitliches Rechtswesen und eine bessere Bewahrung der Unabhängigkeit der Magistraten erreichen. Diese Restrukturierung wäre eine logische Folge, nachdem der Kanton Freiburg vor kurzem bereits die Strafuntersuchungskreise und die Handelsregisterkreise reorganisiert und zusammengefasst hat. Er betonte ausserdem, dass im Kanton Waadt ebenfalls Vorkehrungen für die Reorganisation der Friedensgerichte in Gang gesetzt worden seien.

Dieses Postulat ist anschliessend von Grossrat Denis Boivin und 15 Mitunterzeichnern übernommen worden. In seinem am 12. Juni 2002 eingereichten und am selben Tag begründeten Postulat beantragte Grossrat Boivin dem Staatsrat, eine Studie zu veranlassen über die neue Festlegung der territorialen Zuständigkeit der Friedensgerichte auf Verwaltungsbezirksebene (7 anstatt 29 Kreise), über die Professionalisierung des Amtes und über die Einführung einer einzigen Aufsichtsbehörde und einer einzigen Beschwerdebehörde. Diese neue Organisation sollte eine effizientere Justiz gewährleisten. Auch hätte eine derartige Änderung selbstverständlich eine Änderung des Gesetzes vom 9. Mai 1848 über die Einteilung der friedensrichterlichen Kreise zur Folge.

Der Staatsrat hat am 11. November 2002 geantwortet und die Annahme des Postulats Boivin vorgeschlagen.

Am 12. Dezember 2002 hat der Grosse Rat das Postulat erheblich erklärt.

In seiner Antwort hat sich der Staatsrat nicht geäussert zu der von Grossrat Boivin vorgeschlagenen neuen territorialen Organisation der Friedensgerichte. Er hat jedoch klar seinen Willen bekräftigt, die bürgernahe Rolle dieser Behörde beibehalten zu wollen und ihr gleichzeitig ein Arbeitsvolumen zu sichern, das ihr die professionelle Ausübung des Amtes erlaubt. Eine andere territoriale Gliederung als die von Grossrat Boivin vorgeschlagene wäre somit nicht ausgeschlossen.

Im Übrigen hat der Bund eine umfassende Revision des Bundesrechts, namentlich des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vorgenommen und einen Entwurf des Bundesgesetzes über das Verfahren vor den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden ausgearbeitet. Die groben Linien dieser Überarbeitung gestalten sich wie folgt: Der Bund schlägt eine Professionalisierung der «Betreuungsbehörden» (gegenwärtig «Vormundschaftsbehörden»), deren Zusammensetzung aus Fachleuten aus dem Sozial- und Gesundheitswesen und deren Leitung durch Juristen vor. Ausserdem sieht die eidgenössische Revision nur eine einzige Beschwerdebehörde vor.

Am 17. Juni 2003 hat der Staatsrat eine Kommission ernannt mit dem Auftrag, einen Bericht über die Restrukturierung der Friedensgerichte vorzubereiten. Diese Kommission setzte sich aus folgenden Personen zusammen:

- Claude Grandjean, Staatsrat, Justizdirektor, Präsident;
- Maryline Boson Sulmoni, Dienstchefin des Amts für Justiz, Vizepräsidentin;
- Joseph Aerschmann, Adjunkt des Dienstchefs des Jugendamts;
- Daniel Berset, Staatsschatzverwalter;
- Charles Chuard, Ammann in Cugy, Vertreter des Freiburger Gemeindeverbandes;
- Robert Clément, Friedensrichter von Belfaux;

- Jean-Claude Cornu, Oberamtmann des Glanebezirks, Vertreter der Konferenz der Oberamtmänner;
- Christiane Feldmann, Ammann in Murten, Vertreterin der Konferenz der Ammänner der Hauptorte und der grossen Gemeinden des Kantons Freiburg;
- Pierre Kaeser, Kantonsrichter;
- Brigitte Leiser, Adjunktin des Dienstchefs des Amts für Gemeinden;
- Heinrich Meyer, Friedensrichter von Rechthalten und Tafers;
- Louis Sansonnens, Präsident des Bezirksgerichts des Greyerz;

Diese Kommission hat in drei Sitzungen getagt, an denen sie sich mit der Überprüfung der Restrukturierung der Friedensgerichte befasst hat.

Für die Erstellung dieses Berichtes hat sich der Staatsrat abgestützt auf die Schlussfolgerungen dieser Kommission, auf eine Studie des Hochbauamts und eine solche des Amts für Personal und Organisation.

2. DARLEGUNG DER GEGENWÄRTIGEN ORGANISATION UND DER KOMPETENZEN DER FRIEDENSGERICHTE

2.1 Gegenwärtige Organisation der Friedensgerichte

Das Gebiet unseres Kantons ist gemäss dem Gesetz vom 9. Mai 1848 über die Einteilung der friedensrichterlichen Kreise aufgeteilt in 29 Friedensgerichtskreise. Jeder Gerichtsbezirk umfasst mehrere Kreise: der Greyerzbezirk sieben, der Saanebezirk fünf, der Sensebezirk drei, der Seebezirk fünf, der Broyebezirk vier, der Glanebezirk drei und der Vivisbachbezirk zwei.

Das Friedensgericht setzt sich zusammen aus dem Friedensrichter, zwei Beisitzern und zwei Ersatzbeisitzern. Jedes Friedensgericht verfügt über einen Gerichtsschreiber. Abgesehen vom Friedensrichter von Freiburg und fünf ständigen Gerichtsschreibern (deren Funktion sich manchmal auf mehrere Kreise erstreckt), üben die Richter und Gerichtsschreiber ihr Amt nebenzeitlich aus. Dieser Zustand lässt sich nicht mehr vereinbaren mit der grossen Anzahl und auch der Komplexität der dem Friedensgericht anvertrauten Aufgaben.

Die Frage der Organisation der Friedensgerichte ist im Rahmen der Ausarbeitung der neuen kantonalen Verfassung umfassend diskutiert worden. Die vom Volk angenommene Verfassung hat schliesslich das System der Friedensgerichte beibehalten.

Aus den Beratungen des Verfassungsrats und namentlich den im Schlussbericht der mit den Gerichtsbehörden und der Mediation befassten Kommission 6 vom Dezember 2001 enthaltenen Vorschlägen geht hervor, dass eine grundlegende Reform des Systems, hauptsächlich im Sinne einer Professionalisierung der Friedensgerichtsbarkeit, in Betracht gezogen werden muss. Es wird betont, dass angesichts der grossen Anzahl und der Komplexität der Aufgaben sowie der Risiken hinsichtlich der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit der Friedensrichter und der Aufsichtsbehörden eine juristische Ausbildung immer notwendiger erscheint.

2.2 Kompetenzen der Friedensgerichte

Das Friedensgericht kennt eine Reihe von Befugnissen im Familien- und Scheidungsrecht, im Kindesrecht, im Vormundschaftsrecht, im Bereich der fürsorgerischen Freiheitsentziehung, im Sachenrecht oder im Erbrecht. Es ist auch Versöhnungsbehörde in Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit des Zivilgerichts fallen.

Konkret nimmt das Friedensgericht oder gegebenenfalls der Friedensrichter in den genannten Bereichen namentlich folgende Aufgaben wahr:

Familie und Scheidung:	– Massnahmen in Bezug auf die persönlichen Beziehungen – Ernennung eines Beistandes für das Kind im Rahmen eines Scheidungsverfahrens
Kindesrecht:	– Massnahmen zum Schutz des Kindes – Entziehung der elterlichen Sorge
Vormundschaftswesen:	– Bezeichnung eines Vormundes, Beistandes oder Beirates – Überprüfen, ob die Bedingungen für eine Bevormundung auf eigenes Begehren erfüllt sind – Bewilligung gewisser Handlungen im Interesse des Mündels – dem Vormund Weisungen erteilen, Überprüfen der Rechnungen der Mündel, dafür sorgen, dass über das Mündelvermögen ein Inventar erstellt wird – Überprüfen von Beschwerden gegen Handlungen des Vormundes
Fürsorgerische Freiheitsentziehung:	– Anordnung dringlicher Einweisungen – Anordnung des Verbleibs in der Anstalt
Sachenrecht:	– Ernennung eines Beistandes für die Verwaltung des Vermögens einer Person, deren Name oder Wohnsitz unbekannt ist
Erbschaft:	– Versiegelung, Inventaraufnahme bei Erbschaften – Eröffnung von Verfügungen von Todes wegen – Ausstellen von Erbbescheinigungen – Notwendige Massnahmen zur Sicherstellung des Erbgangs – Anordnung der amtlichen Verwaltung einer Erbschaft – Bezeichnung eines Beistandes für die Vermögensverwaltung, eines Vertreters der Erbengemeinschaft – Anordnung der Versteigerung und Festlegung der entsprechenden Modalitäten, Ent-

scheid über den Verkauf von Vermögenswerten

Andere:
- Einführung eines Verbots der Betretung eines Grundstücks, Erlass von Verboten
- Aufbewahrung und Veräusserung von Fundsachen

Diese Befugnisse sind grösstenteils im Bundesrecht definiert (Schweizerisches Zivilgesetzbuch). Sie wurden anschliessend durch das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg (EGZGB) in die Zuständigkeit des Friedensgerichtes gelegt oder ergeben sich in einigen Fällen aus dem kantonalen Recht, namentlich dem Gesetz vom 26. November 1998 über die fürsorgerische Freiheitsentziehung.

3. SITUATIONSANALYSE

Die Friedensgerichte sind an der Analyse der Situation ihrer Zuständigkeitsbereiche beteiligt und ihre Stellungnahmen zu den wichtigsten Punkten des Postulats eingeholt worden. Sie haben einen Fragebogen erhalten mit der Aufforderung, sich zu folgenden Fragen zu äussern:

- Art und Anzahl der (vom Friedensrichter und vom Friedensgericht) behandelten Fälle in den Jahren 2001 und 2002 (Bezugnahme auf die dem Kantonsgericht für seinen Bericht 2002 gelieferten statistischen Angaben).
- Die monatlich vom Friedensrichter, den Beisitzern und dem Gerichtsschreiber aufgewendete Zeit (oder Angabe des durchschnittlichen Zeitaufwandes).
- Die Kosten für die Räumlichkeiten, die Einrichtung und das Bedarfsmaterial zu Lasten der Gemeinden in Anwendung von Artikel 123 Abs. 2 und 124 GOG.
- Die Frage, ob sie für oder gegen die Beibehaltung des bisherigen Umfangs ihres Kreises sind und, wenn nicht, ihre Vorstellungen über die territoriale Einteilung ihres Bezirks (ein oder mehrere Friedensgerichte).

Die Friedensgerichte haben anschliessend in die Antworten und Stellungnahmen der anderen Friedensgerichte Einsicht nehmen können. Dieser Umstand hat es ihnen erlaubt, einen Gesamtüberblick über alle Friedensgerichtskreise zu erhalten und den ihrigen darin zu positionieren.

Die Vorschläge für die territoriale Einteilung sind somit auf der Grundlage der direkt durch die Friedensgerichte gelieferten Informationen ausgearbeitet worden.

Vor der Darlegung der gewählten territorialen Einteilung sind gewisse wichtige Punkte in Zusammenhang mit der Restrukturierung der Friedensgerichte zu erläutern.

4. ERLÄUTERUNGEN

4.1 Tätigkeit der Friedensgerichte

Was die Anzahl der behandelten Fälle anbelangt, kann aufgrund der von den Friedensgerichten dem Kantonsgericht gelieferten Angaben festgestellt werden, dass die Bezirke im Grossen und Ganzen vier verschiedene Grössen aufweisen.

Der grösste ist der Saanebezirk, in welchem ungefähr 3000 Fälle bearbeitet werden, danach kommen der Sense- und der Greyerzbezirk (mit ~ 1200 bzw. 1350 Fällen), der See- und der Glanebezirk (mit ~ 750 bzw. 650 Fällen) und schliesslich der Broye- und der Vivisbachbezirk (mit ~ 500 bzw. 450 Fällen).

Die hierzu befragten Friedensgerichte haben präzisiert, dass zu der in den Berichten des Kantonsgerichts aufgeführten richterlichen Tätigkeit andere Aufgaben hinzukommen, die nicht in diesen Statistiken enthalten sind, namentlich die vom Personal des Friedensgerichts aufgewendete Zeit für das Aktenstudium jedes einzelnen Falles, das Ausstellen gewisser Bescheinigungen, die Weiterleitung von Akten, Nachforschungen oder die zu erledigende Korrespondenz oder auch die zahlreichen telefonischen Auskünfte, die das Friedensgerichtspersonal in äusserst vielseitigen Bereichen zu bewältigen hat.

Angesichts der administrativen Unabhängigkeit, in der die Friedensgerichte ihre Tätigkeit ausüben, erweist es sich als schwierig, das Ausmass der Beschäftigung im Verhältnis zu Berufsrichtern in den anderen Gerichtsbarkeiten abzuschätzen. Diese Schwierigkeit wird noch verstärkt durch die Tatsache, dass in etlichen Kreisen die Büroarbeit durch den Gerichtsschreiber oder sogar den Richter erledigt wird, während in anderen Kreisen Büropersonal zur Mithilfe angestellt wird.

4.2 Die Professionalisierung (juristische Ausbildung / minimaler Beschäftigungsgrad)

Die Verfassungsräte wie der Verfasser des Postulats betonen die Notwendigkeit der Professionalisierung der Friedensgerichte. In der Tat nimmt die Anzahl juristischer Kenntnisse, die die Friedensrichter und ihre Gerichtsschreiber namentlich im Vormundschaftswesen und im Bereich der fürsorgerischen Freiheitsentziehung unbedingt haben müssen, stetig zu.

Die der Gerichtsbarkeit unterworfene Person, die in einer allgemein viel weniger homogenen Gesellschaft als vor Jahrzenten lebt, stellt heutzutage weit mehr Ansprüche an den Friedensrichter als dazumal. Sie erwartet nicht nur die einleuchtende Ansicht eines erfahrenen Menschen, sondern auch Entscheide, die mit dem materiellen Recht übereinstimmen und die strammen Prozessregeln beachten.

Es ist heute offensichtlich, dass man sich nicht mehr mit einem milizartigen Einsatz des Friedensrichters zufrieden geben kann, und dass die Friedensgerichte ein viel zu enges Aktionsfeld haben, als dass sie eine ausreichende rechtliche Praxis entwickeln könnten. Die Schaffung ausgedehnterer Friedensgerichtskreise würde die Anzahl der zu bearbeitenden Dossiers erhöhen und so erlauben, die Aufgaben des Friedensgerichts professioneller auszuüben.

Die Professionalisierung des Friedensgerichts bedingt folglich:

- die Schaffung grösserer Kreise;
- die Anstellung von ausgebildetem Personal;
- einen minimalen Beschäftigungsgrad.

Die Professionalisierung des Amtes ist somit unter zwei Aspekten in Betracht zu ziehen: jenem der notwendigen Ausbildung und jenem des minimalen Beschäftigungsgrades.

4.2.1 Die notwendige Ausbildung

Der Staatsrat ist überzeugt von der Notwendigkeit der Professionalisierung des Friedensgerichtswesens. Das Ausmass der Befugnisse einer solchen Gerichtsbarkeit bedingt somit eine konstante Ausbildung und Aktualisierung der Kenntnisse ihrer Beteiligten.

Ausserdem sieht sich diese Gerichtsbarkeit immer spitzfindigeren Anforderungen im juristischen Bereich gegenübergestellt. Die Bezirksgerichte müssen den Friedensgerichten immer öfter Auskunft geben über verschiedene juristische Fragen, die mit der Komplexität der zu bearbeitenden Fälle zusammenhängen; dies ist hauptsächlich der Fall für die kleineren Kreise, die weniger oft mit gewissen Problemen konfrontiert werden. Eine juristische Ausbildung ist offensichtlich unabdingbar geworden.

Es geht hier selbstverständlich nicht darum, die Personen der Laienfriedensrichter oder -gerichtsschreiber, wie sie in den meisten Friedensgerichtskreisen ihr Amt ausüben, abschätzig zu beurteilen; bei diesen Personen handelt es sich allermeistens um bemerkenswerte Persönlichkeiten, die ihre Zeit und Energie opfern und einen beachtenswerten Einsatz leisten, dies alles gegen eine symbolische Entschädigung.

Im Übrigen gilt zu betonen, dass die ständigen Gerichtsschreibereien, die heute in gewissen, oftmals mehrere Kreise umfassenden Gerichtsbezirken bestehen, bereits zu einer gewissen Professionalisierung dieser Gerichtsbarkeit beigetragen haben.

Nachdem die Notwendigkeit einer juristischen Ausbildung feststand, hat sich die Frage gestellt, welche Person innerhalb des Friedensgerichts Jurist sein sollte: der Friedensrichter oder der Gerichtsschreiber?

Zusammen mit der Mehrheit der Mitglieder der Kommission ist der Staatsrat der Ansicht, dass der Gerichtsschreiber Jurist sein muss. Diese Option gewährleistet in der Tat die grösste Kontinuität für die Angelegenheiten des Friedensgerichts, dies namentlich über das Redigieren der Entscheide oder die Übermittlung von ersten Auskünften.

Dem Staatsrat liegt daran, die Effizienz der seit mehreren Jahren im Amt stehenden ständigen Gerichtsschreiber hervorzuheben, die mehrere Kreise betreuen, ohne über eine juristische Ausbildung zu verfügen. Diese Personen dürfen nach der Reorganisation nicht wegen des Erfordernisses einer juristischen Ausbildung vom Amt ausgeschlossen werden. Es wird daher angebracht sein, eine Übergangsregelung aufzustellen.

Im Kapitel Ausbildung ist zu betonen, dass es unerlässlich ist, zunächst eine Grundausbildung, dann aber auch eine ständige Weiterbildung des Friedensgerichtspersonals vorzusehen. In der Tat existiert bis heute keine Grundausbildung ausser der Einführung durch den Vorgänger oder durch das in anderen Friedensgerichtskreisen tätige Personal.

4.2.2 Minimaler Beschäftigungsgrad

Die Professionalisierung des Amtes bedingt die Anstellung von Personal zu einem minimalen Beschäftigungsgrad. Eine allzu grosse Nebenamtlichkeit dieser Funktion bietet in der Tat nicht die mit der Restrukturierung der Friedensgerichte gewollten Garantien.

Im Rahmen der Reorganisation der Zivilstandsämter hat der Bund für zweckmässig erachtet, die Zivilstandskreise so festzulegen, dass *«sich für die Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten ein Beschäftigungsgrad ergibt, der einen fachlich zuverlässigen Vollzug gewährleistet. Der Beschäftigungsgrad beträgt mindestens 40 %»* (Art. 1 Abs. 1 ZStV).

Aus dem selben Beweggrund hat der Staatsrat entschieden, dass ein Beschäftigungsgrad von mindestens 50 % für die Posten eines Friedensrichters und eines Gerichtsschreibers verlangt werden muss. Ein Beschäftigungsgrad in diesem Umfang wird erlauben, sich besser in den Beruf einzuarbeiten, mehr Fälle zu bearbeiten und folglich mehr Erfahrung zu gewinnen. Es ist in der Tat wirklich sehr schwierig und unverhältnismässig für eine Person ohne juristische Ausbildung, sich die Mühe zu nehmen, eine komplexe und umfassende Anfangsausbildung mit zusätzlicher Weiterbildung auf dem weitläufigen Gebiet der gegenwärtigen gesetzlichen Befugnisse eines Friedensrichters zu absolvieren, um diese Tätigkeit schlussendlich nur an ein bis drei Halbtagen pro Woche auszuüben.

Nebenbei ist hervorzuheben, dass im Bereich der Friedensgerichte gegenwärtig umgerechnet 25 Vollzeitstellen mit Richtern, Gerichtsschreibern und Verwaltungspersonal besetzt sind. Diese umgerechneten Vollzeitstellen sind besetzt mit 63 verschiedenen Personen.

4.3 Aufsichtsbehörde und Beschwerdebehörde

Der Verfasser des Postulats beantragt ebenfalls, dass eine einzige Aufsichtsbehörde und eine einzige Beschwerdebehörde eingeführt wird. Dieser Vorschlag entspricht im Übrigen dem Entwurf für die Änderung des Bundesrechts.

Der Staatsrat ist der Meinung, dass diese Frage im Rahmen der Revision des Gesetzes vom 23. November 1949 über die Organisation des Vormundschaftswesens überprüft werden soll.

4.4 Die Rolle der Bürgernähe

Dass der Staatsrat vorgeschlagen hatte, das Postulat Boivin anzunehmen und eine Reorganisation der Friedensgerichte vorzunehmen, hinderte ihn nicht daran, seinem Anliegen Ausdruck zu geben, dass die Rolle der Bürgernähe dieser Behörde beibehalten werden müsse. Das Hauptanliegen ist somit die Erleichterung des Zugangs zur Justiz, indem dem Rechtsuchenden die Möglichkeit geboten wird, sich an einen Richter zu wenden, dessen Sitz nicht allzu weit entfernt ist und gemäss einem Verfahren, das kein Hindernis darstellt. In der Tat muss jeder Bürger die Möglichkeit haben, einen Richter anzusprechen, der nicht weiter entfernt ist als die allgemeinen Dienste, die er für gewöhnlich in Anspruch nimmt, seien dies Verwaltungsstellen, sozialmedizinische Dienste, Geschäftszentren oder Kultur- und Freizeitstätten.

In der Wirklichkeit ist festzustellen, dass mit wachsender Mobilität der Bevölkerung das Kriterium der Bürgernähe langsam an Bedeutung verliert.

Der Begriff der Bürgernähe war ebenfalls angerufen worden als Argument gegen die Zusammenschlüsse von Gemeinden oder die Restrukturierung der Zivilstandsämter. Man hat aber rasch erkannt, dass das Kriterium der Bürgernähe nicht wirklich ein Hindernis für solche Gruppierungen darstellte, einerseits auf Grund der wachsenden

Mobilität der Bevölkerung und andererseits in Anbetracht der Tatsache, dass die Bürger schlussendlich diese Dienste nur selten beanspruchen.

Die gleichen Überlegungen können für die Friedensgerichte angestellt werden. Es erscheint in der Tat nicht unzumutbar, vom Bürger zu verlangen, dass er einige Kilometer zurücklegt, um dem Richter oder dem Friedensgericht sein Anliegen zu unterbreiten.

Die Schaffung grösserer Friedensgerichtskreise würde eine grössere Disponibilität (mehr Öffnungszeiten), eine Effizienzsteigerung und eine bessere Qualität der Leistungen bringen. Sicher ist, dass die Hauptbetroffenen, nämlich die Personen, die das Friedensgericht beanspruchen müssen, sich nicht über die Verbesserung dieser Dienstleistungen beklagen werden.

Schliesslich könnte die bürgernahe Rolle dieser Behörde zum Teil auch dadurch bewahrt werden, dass Beisitzer aus den verschiedenen Hauptregionen des Kreises gewählt werden, und dass so eine gewisse lokale « Vertretung » gewährleistet ist. Des Weiteren besteht die Möglichkeit, in den Kreisen Standorte beizubehalten, sodass das Friedensgericht an einem anderen Ort als dem Hauptort seines Kreises tagen kann.

4.5 Die Einteilung des Kantonsgebiets

Der Verfasser des Postulates schlägt eine Neueinteilung des Kantons hinsichtlich der Friedensgerichte vor, die jener auf Ebene der Bezirksgerichte entspricht, nämlich einen Kreis pro Bezirk.

In seiner Antwort auf das Postulat Boivin hatte der Staatsrat nicht ausgeschlossen, eine andere Einteilung als die vorgeschlagene vorzunehmen, wobei er die Idee einer bedeutenden Reduktion der Anzahl Friedensgerichtskreise unterstützte.

Was diese territoriale Gliederung anbelangt, hat die Vernehmlassung bei den Friedensgerichten folgende Ergebnisse gezeigt:

Saane

Drei Kreise sind für die Beibehaltung des jetzigen Zustandes (Farvagny, Prez-vers-Noréaz und Le Mouret), Belfaux und Freiburg dagegen. Belfaux und Le Mouret schlagen vor, drei Kreise zu schaffen: einen für die Stadt und zwei für das Land. Freiburg schlägt ein einziges Friedensgericht für den Bezirk vor.

Sense

Die drei Kreise sind für die Beibehaltung des jetzigen Zustandes.

Greyerz

Vier Kreise sprechen sich gegen die Beibehaltung ihrer gegenwärtigen Kreise aus (Bulle, La Roche und Albeuve schlagen die Schaffung von 2 – 3 Friedensgerichten für den Bezirk vor und Vaulruz die Schaffung eines einzigen Friedensgerichts für den ganzen Bezirk). Die übrigen drei Kreise befürworten den Status quo (Charmey, Gruyères und Vuippens).

See

Murten ist gegen die Beibehaltung seines Kreises im jetzigen Umfang und schlägt die Schaffung eines einzigen Friedensgerichts für den Bezirk vor. Gurmels befürwortet die Beibehaltung seines jetzigen Kreises und schlägt die Schaffung von drei Kreisen für den Bezirk vor (Murten, Kerzers und Gurmels). Kerzers befürwortet den Status quo. Misery-Courtion schliesslich äussert sich nicht dazu, weist aber darauf hin, dass die Gemeinde Cressier in einen französischen Kreis eingereiht werden muss.

Broye

Die vier Kreise sind gegen die Beibehaltung der jetzigen Aufteilung. Zusammen schlagen sie die Schaffung zweier Kreise vor: Haute Broye (Estavayer-le-Lac) und Basse Broye (Domdidier).

Glane

Zwei Kreise sind gegen die Beibehaltung ihrer jetzigen Kreise (Villaz-St-Pierre und Romont). Sie schlagen die Schaffung eines einzigen Friedensgerichts für den Bezirk vor. Rue äussert sich nicht dazu, betont aber die Wichtigkeit der Bürgernähe.

Vivisbach

Die beiden Kreise befürworten die Beibehaltung des jetzigen Zustandes. Sie schlagen vor, eventuell ein einziges Friedensgericht für den Bezirk zu schaffen.

Mit diesen Meinungen und Vorschlägen ausgerüstet hat sich die Kommission mit verschiedenen Möglichkeiten der Einteilung des Kantons auseinander gesetzt. Sie hat unter anderem die Schaffung von 7 Friedensgerichtskreisen (einen pro Bezirk), 10 (zwei für die Saane, die Sense und das Greyerz, einen für die vier übrigen Bezirke), 11 (drei für die Saane, zwei für die Sense und das Greyerz, einen für die vier übrigen Bezirke) und 13 (drei für die Saane, zwei für die Sense, das Greyerz, die Broye und den See, einen für die beiden anderen Bezirke) überprüft.

Hierzu hat die Kommission als Grundlage die Gruppierung der bestehenden Kreise genommen und keine andere Einteilung in Betracht gezogen (z.B.: Schaffung von Kreisen, die über die Bezirksgrenze hinausgehen); sie hat ebenfalls die durch die verschiedenen Mitglieder der Friedensgerichte angegebenen Arbeitszeiten herangezogen, aus denen sich ein Bild darüber ergibt, ob der verlangte minimale Beschäftigungsgrad in den verschiedenen Variationen von Einteilungen erreicht werden kann.

Um zu einem Vorschlag für die territoriale Einteilung zu gelangen, hat die Kommission einerseits darauf geachtet, dass das Gebiet, auf welchem der Friedensrichter seine Gerichtsbarkeit ausübt, nicht zu ausgedehnt ist, damit es so zugänglich wie möglich bleibt und sein Standort den Rechtsuchenden nicht zwingt, übermässige Distanzen zurückzulegen.

Sie hat andererseits berücksichtigt, dass der Friedensrichter in Anbetracht des Gebietsumfangs und der darin wohnhaften Bevölkerung genügend Fälle zu bearbeiten hat, damit er seine berufliche Tätigkeit effizient ausüben kann, indem er die notwendigen Erfahrungen für die korrekte Erledigung der verschiedenartigen, ihm obliegenden Angelegenheiten sammeln kann.

Nach diesen Festlegungen hat die Kommission, die in einer ersten Phase ziemlich geteilt war zwischen der Schaffung von 7 oder 10 – 11 Kreisen, sich schliesslich dafür entschieden, dem Staatsrat zwei Einteilungsmöglichkeiten vorzuschlagen: die Schaffung von 8 Kreisen (Freiburg Stadt und Saane Land sowie einen Kreis pro Bezirk) oder die Schaffung von 10 Kreisen (Freiburg Stadt und Saane Land, 2 Kreise für die Sense und das Greyerz, einen für die 4 übrigen Bezirke).

Die Kommission hat es für unnötig erachtet, eine Einteilung in mehr als 10 Kreise zu überprüfen, da in diesem Fall nicht wie gewünscht Arbeitsstellen mit einem minimalen Beschäftigungsgrad von 50 % hätten geschaffen werden können. Sie hat auch eine Lösung mit der Schaffung eines Kreises pro Bezirk verworfen, da ihrer Ansicht nach der Saanebezirk in Anbetracht seiner Grösse die Schaffung von 2 Kreisen rechtfertigt.

Gestützt auf den Bericht der Kommission vertritt der Staatsrat die Ansicht, dass die Schaffung von 8 Friedensgerichtskreisen für den Kanton, nämlich einen für die Stadt Freiburg sowie einen pro Bezirk, angebracht ist.

Anhand der Auswertung der von den Friedensgerichten gelieferten Zahlen konnte festgestellt werden, dass es zwischen den verschiedenen Friedensgerichten grosse Unterschiede gibt. Im Besonderen scheint es, dass der Vivisbachbezirk im Verhältnis zu seiner Bevölkerung mit einem weit grösseren und im Gegensatz dazu der Sensebezirk offensichtlich mit einem kleineren als dem ihm wiederum in Anbetracht der Einwohnerzahl an sich zustehenden Personalbestand ausgestattet ist.

Die Ermittlung der Arbeitslast der Friedensgerichte erfolgte auf der Grundlage der von jedem Kreis direkt gelieferten Informationen und Schätzungen. Diese Berechnungsweise hat die Zustimmung des Amts für Personal und Organisation erhalten.

Es handelt sich klarerweise um Schätzungen, da es schwierig ist, die vom Friedensgericht als richterliche und nicht als Verwaltungsbehörde aufgewendete Zeit für die Bearbeitung der verschiedenen Angelegenheiten zu analysieren und zu quantifizieren.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Kompetenzen der Friedensgerichte sich aus einem Gesetz ergeben, dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch oder dem EGZGB, und dass man diese nicht ändern oder einer anderen Behörde übertragen kann, ohne eine Änderung der geltenden Gesetzgebung ins Auge zu fassen.

Es wird jedoch angebracht sein, bei der Umsetzung der Restrukturierung der Friedensgerichte von Kreis zu Kreis die spezifischen Bedürfnisse an in Vollzeitstellen umgerechneten Stellen neu zu überprüfen, unter Berücksichtigung der offensichtlichen Unterschiedlichkeiten, die vorhanden zu sein scheinen.

4.6 Kosten der gegenwärtigen Friedensgerichtsbarkeit

4.6.1 Entlöhnung im Friedensgerichtsbereich

Gegenwärtig ist die Entlöhnung der Friedensrichter, der Beisitzer und der Friedensgerichtsschreiber zusammengesetzt aus einem im Verhältnis zur Bevölkerungszahl jedes Friedensgerichtskreises berechneten Jahresgehalt und dem Ertrag der für ihre Handlungen erhobenen Gebühren. Letztere werden direkt von den betroffenen Parteien bezogen. Friedensrichter, Beisitzer und Gerichtsschreiber erhalten keine Entschädigung bei Arbeitsunfähigkeit infolge von Krankheit oder Unfall und sind auch nicht der Pensionsregelung des Staates unterstellt.

Gut eine Hälfte des Gehaltes der Friedensrichter, Gerichtsschreiber und Beisitzer stammt aus den direkt bei den Parteien erhobenen Gebühren. Diese stützen sich ab auf einen Tarif, der für jede Handlung separat eine Entschädigung festsetzt. Je mehr Handlungen, desto mehr Einnahmen. Auch liegt die Festsetzung des Betrages dieser Entschädigungen im Ermessen des Friedensgerichts.

Diese Art von Entlöhnung ist ungerecht, weil sie nicht erlaubt, jedem Richter oder Gerichtsschreiber eine seiner tatsächlichen Arbeit angepasste Entschädigung zu gewährleisten, da, um eine ausreichende Finanzierung sicherzustellen, mehrere Gebühren auf der Grundlage der in Frage stehenden Werte berechnet werden. Dies gilt namentlich für Erbschaftsangelegenheiten, die nichts mit dem Aufwand, sondern mit der sozioökonomischen Struktur der Bevölkerung im Friedensgerichtskreis zu tun haben. Für dieselbe Arbeit werden also Richter oder Gerichtsschreiber von verschiedenen Kreisen auf sehr unterschiedliche Art entlöhnt.

Ausgenommen von diesem Entlöhnungssystem ist das Personal des Friedensgerichts von Freiburg (Friedensrichter, Gerichtsschreiberin, Vorsteher des Erbschaftsamts und Sekretariatspersonal) und die ständigen Gerichtsschreiber der Glane, von Belfaux, des Vivisbach, der Broye und von Schmitten, die ihr Gehalt vom Amt für Personal und Organisation erhalten und dem Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPersG) unterstellt sind. In diesen Fällen fliessen die Gebühreneinnahmen in die Staatskasse.

Alles in allem weist die Entlöhnung der Tätigkeit der Friedensgerichte grosse Unterschiedlichkeiten auf, je nach Arbeitsvolumen und zum Teil mit der sozioökonomischen Struktur des Kreises zusammenhängenden Art der Dossiers, mit denen sie befasst sind.

Eine Professionalisierung des Friedensgerichtswesens würde eine allgemeine Anwendung der Praxis bedingen, die für Personen eingeführt wurde, deren Funktionen «verstaatlicht» wurden; die verschiedenen für die Friedensgerichte tätigen Personen würden somit zu Amtsträgern des Staates. Dies würde die Beisitzer nicht betreffen, die, unter Vorbehalt einer Harmonisierung ihrer Gehälter mit jenen der Richter an Bezirksgerichten, ihre Stellung wie bisher beibehalten würden.

4.6.2 Betriebskosten

Eine Schätzung der Betriebskosten der Friedensgerichte im Kanton ist vorgenommen worden. Deren Ergebnisse stellen nur einen ungefähren Wert dar und dienen lediglich dazu, sich ein Gesamtbild über die Betriebskosten dieser Behörden zu machen.

In der Tat beruht diese Schätzung auf Angaben aus verschiedenen Quellen über verschiedene Jahre hinweg; darin aufgeführt sind die Gehälter des Staatspersonals für das Jahr 2004 sowie die Beträge der fixen Besoldungen und der Gebühren für die anderen Mitglieder der Friedensgerichte für das Jahr 2002 (beim Erstellen dieses Dokuments standen die Zahlen für 2003 noch nicht zur Verfügung).

Diese Schätzung weist folgende Zahlen auf:

	KANTON	SAANE Land	FREIBURG Stadt	SENSE	GREYERZ	SEE	BROYE	GLANE	VIVISBACH
Bevölkerungszahl	*241'750*	*49'900*	*35'550*	*38'300*	*38'100*	*28'200*	*21'300*	*17'800*	*12'600*
Jahresgehälter in ungefähr	1'965'100	366'700	619'300	234'300	112'600	84'400	221'950	193'200	132'650
Gebühren (2002)	756'280	102'580	113'400	112'450	156'450	99'300	66'350	60'200	45'550
Gesamtkosten des Friedensgerichtswesens (fixes & Gebühren)	2'721'380	469'280	732'700	346'750	269'050	183'700	288'300	253'400	178'200
Dem Staat bereits zukommende Gebühren	282'050	55'600	100'900	26'950	0	0	36'000	40'300	22'300
Nettokosten des Friedensgerichtswesens (nach Abzug der dem Staat zugekommenen Gebühren)	2'439'330	413'680	631'800	319'800	269'050	183'700	252'300	213'100	155'900

Die Hauptkonsequenz des Verzichts auf die – gewiss beachtliche – Entschädigung mit Gebühreneinnahmen ist, dass die gerichtlichen Leistungen in diesem Bereich mehr kosten werden. Es ist jedoch bekannt, dass die Entschädigungen für die meisten dieser Leistungen heute zu niedrig sind. Die Erhöhung der Ausgaben für das Gemeinwesen hängt somit nicht mit den vorgeschlagenen Strukturen zusammen, sondern vor allem mit der Korrektur des ungleichen Verhältnisses.

Die Gebühren werden zwar dem Staat zukommen. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass die mit ständigen Posten besetzten Friedensgerichte weniger Gebühren einkassieren als jene, deren Personal nicht ständig angestellt ist und dessen Gehalt zum grossen Teil von den Gebühren abhängt.

Dies geht klar aus den folgenden zwei Tabellen hervor.

a) Nettopersonalkosten (nach Abzug der Gebühren) pro Einwohner:

Bezirke	In Franken pro Einwohner
Freiburg Stadt	14,58
Vivisbach	8,75
Broye	8,72
Glane	8,58
Saane Land.	6,23
Sense	5,40
See	2,99
Greyerz	2,95

b) Prozentsatz der Deckung mit Gebühren, die in die Staatskasse fliessen könnten:

[Schätzung der Gebühren, die dem Staat überwiesen werden könnten, auf der Grundlage der gegenwärtig durch die Friedensrichter und die Gerichtsschreiber bezogenen Gebühren / Kosten des gesamten Friedensgerichtswesens (fixe Kosten & Gebühren)].

See	51 %
Greyerz	48 %
Sense	26 %
Vivisbach	22 %
Glane	22 %
Broye	20 %
Saane Land.	19,5 %
Freiburg Stadt	14 %

Zu wiederholen ist, dass hinsichtlich der Saane das Friedensgericht der Stadt Freiburg ausschliesslich mit ständigem Personal besetzt ist (Friedensrichter 100 %, Gerichtsschreiberin 100 %, Vorsteher des Erbschaftsamts 100 %, Buchhalterinnen 150 % und Sekretariatspersonal 100 %), die Kreise Farvagny, Prez-vers-Noréaz und Belfaux über einen gemeinsamen ständigen Gerichtsschreiber (100 %) und ca. 120 % Sekretariatspersonal verfügen und der Kreis Le Mouret ebenfalls über eine ständige Gerichtsschreiberin (60 %). Hinsichtlich der Sense hat Schmitten einen ständigen Gerichtsschreiber (80 %), und die drei Kreise stehen im Genuss eines Kredits für ein Sekretariat im Umfang eines kleinen Prozentsatzes (für jeden ca. 25 %). Die drei Kreise der Glane verfügen über einen gemeinsamen ständigen Gerichtsschreiber (150 %). Die vier Kreise der Broye haben eine gemeinsame Gerichtsschreiberin (100 %) und ein Sekretariat zu 85 %. Die beiden Kreise des Vivisbach verfügen über eine gemeinsame ständige Gerichtsschreiberin (75 %) und ein Sekretariat zu 30 %. Greyerz und See haben kein ständiges Personal.

Es muss festgestellt werden, dass die Bezirke, in denen ständiges Personal arbeitet, weniger Gebühreneinnahmen aufweisen als die Bezirke, in denen ausschliesslich mit nicht ständigem Personal gearbeitet wird.

Der Staatsrat möchte betonen, dass das Ziel des Postulats Boivin nicht Einsparungen, sondern eine professionelle und effiziente Friedensgerichtsbarkeit ist.

Die vorgeschlagene Lösung hat die Eingliederung der Friedensrichter und der Gerichtsschreiber in das Korps der mit Gehältern entlöhnten Richter und Gerichtsangestellten zur Folge; dies führt zu einem teureren System als dem gegenwärtigen, stellt aber den Preis dar für eine moderne und effiziente Friedensgerichtsbarkeit.

4.7 Kosten der Restrukturierung

4.7.1 Personalkosten

Eine Personalkostenschätzung ist vorgenommen worden. Dabei ist vom gegenwärtigen Stand der in Vollzeitstellen umgerechneten Stelleneinheiten der Friedensgerichte ausgegangen worden. Diese Kosten bleiben somit die gleichen, für welche territoriale Gliederung man sich auch entscheidet. Indes werden anlässlich der definitiven Umsetzung der Restrukturierung der Friedensgerichte die spezifischen Bedürfnisse an Personal für jeden neuen Kreis nochmals überprüft werden müssen.

Diese Schätzung beruht somit auf einem Total von umgerechnet 24,25 Vollzeitstellen (diese Zahl ergibt sich aus den von den Friedensgerichten ausgefüllten Fragebogen), deren 6,65 mit Friedensrichtern, 10,45 mit Gerichtsschreibern und 7,15 mit Verwaltungspersonal besetzt sind, wobei diese Stellen nach einer Durchschnittsskala entlöhnt werden.

Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass die gegenwärtige Arbeitsorganisation zwischen den Friedensgerichten sehr variiert. Einige haben kein Verwaltungspersonal, und die

Sekretariatsarbeit wird durch den Richter und/oder Gerichtsschreiber erledigt, was bei anderen nicht der Fall ist. Die Professionalisierung des Friedensgerichtswesens und die Schaffung grösserer Kreise würde jedem Kreis erlauben, in den Genuss zumindest eines Friedensrichters, eines Gerichtsschreibers und eines Verwaltungsangestellten zu gelangen.

Die Personalkosten könnten somit wie folgt aufgelistet werden:

	KANTON	SAANE Land	FREIBURG Stadt	SENSE	GREYERZ	SEE	BROYE	GLANE	VIVISBACH
Bevölkerungszahl	241'750	49'900	35'550	38'300	38'100	28'200	21'300	17'800	12'600
Jahresgehalt in ungefähr (ausgenommen für die Beisitzer)	2'292'750	320'150	607'600	253'500	299'200	236'900	223'900	180'700	170'800

Die Schätzung der Personalkosten der Friedensgerichte bei «Beamtierung» des gesamten Personals (mit Ausnahme der Beisitzer) beläuft sich somit auf eine Gesamtsumme von ungefähr 2 293 000 Franken pro Jahr, die Sozialabgaben eingeschlossen (gegenwärtig betragen diese Kosten wie erwähnt ca. 2 450 000 Franken pro Jahr). Dieser Zahl sind die fixen Besoldungen der Beisitzer hinzuzufügen (2002 beliefen sich diese auf 97 500 Franken).

Hervorzuheben ist, dass die den Friedensrichtern und den Gerichtsschreibern entrichteten Gebühren dem Staat zukommen werden. Anhand der Tabelle weiter oben (vgl. Ziff. 4.6.2, Bst. a) mit der Überschrift «Prozentsatz der Deckung mit Gebühren» kann die Höhe des Betrages der vom Staat eingenommenen Gebühren auf rund 20 % der Kosten des Friedensgerichtswesens geschätzt werden (vgl. die Kreise, die bereits über staatlich angestelltes Personal verfügen). Diese dem Staat zufliessenden Gebühren werden somit die Ausgaben des Staates in diesem Umfang reduzieren.

4.7.2 Kosten für die Räumlichkeiten und die Infrastruktur

Zur Zeit haben die Gemeinden der Friedensgerichtskreise gemäss Artikel 123 Abs. 2, 124 und 125 GOG die Kosten für die Räumlichkeiten, die Infrastruktur und das Bedarfsmaterial im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl zu tragen.

Beim Hochbauamt ist eine Studie zur Bezifferung des Bedarfs an Räumlichkeiten und Infrastruktur in Auftrag gegeben worden für den Fall, dass diese Kosten vom Staat getragen werden müssten. In Betracht gezogen wurden drei verschiedene Vorschläge von Gebietsaufteilungen, nämlich 8, 10 oder 11 Kreise.

Diese Studie schätzt die Kosten für Mieten und Reinigung der Räumlichkeiten auf:

– 633 600 Franken pro Jahr bei 8 Kreisen;

– 773 200 Franken pro Jahr bei 10 Kreisen;

– 850 000 Franken pro Jahr bei 11 Kreisen.

Die Studie beziffert ebenfalls den Bedarf an Mobiliar in den verschiedenen Varianten von Kreiseinteilungen. Diese Schätzung beinhaltet ein Friedensrichterbüro, ein bis zwei Gerichtsschreiberbüros, die notwendigen Verwaltungspersonalposten, einen Sitzungssaal, zwei kleine Wartezimmer und ein Archiv für jeden Kreis. Daraus ergibt sich schätzungsweise:

– 631 600 Franken bei 8 Kreisen (einmalige Ausgabe);

– 743 000 Franken bei 10 Kreisen (einmalige Ausgabe);

– 798 700 Franken bei 11 Kreisen (einmalige Ausgabe).

Diese Beträge könnten gegebenenfalls nach unten korrigiert werden, wenn das gegenwärtig von den Friedensgerichten benützte, im Eigentum der Gemeinden stehende Material übernommen würde, wie dies bei der Restrukturierung des Zivilstandswesens der Fall war oder auch wenn gewisse Friedensgerichte zu einer Dienststelle des Staates zusammengefasst würden.

Man kann somit feststellen, dass auch Gründe der Organisation, der Geschäftsführung und der Wirtschaftlichkeit für eine Verminderung der Anzahl Friedensgerichtskreise sprechen. Die Rationalisierung der Ausstattung, des Informatiknetzes und der Räumlichkeiten rechtfertigen sie ebenfalls.

4.8 Weitere Auswirkungen

Die Änderung der Anzahl Friedensgerichtskreise wird auch Auswirkungen haben auf die Gemeinden. In der Tat wird die Reduktion der Anzahl Kreise eine Konzentration der gesetzlichen Wohnsitze der Mündel in den Gemeinden, in denen sich der neue Sitz des Friedensgerichts befindet, hervorrufen, haben doch gemäss Artikel 25 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches bevormundete Personen ihren Wohnsitz am Sitz der Vormundschaftsbehörde, hier also am Sitz des Friedensgerichts.

Diese Wohnsitznahmen könnten somit für die Gemeinden Auswirkungen haben namentlich:

– im Steuerbereich (Steuerdomizil am gesetzlichen Wohnsitz der Person);

– im Bereich der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden oder nur zwischen Gemeinden, da in vielen Bereichen auf die Bevölkerungszahl abgestellt wird.

Die Schwankungen der Bevölkerungszahl können somit günstige oder ungünstige Auswirkungen für die verschiedenen betroffenen Gemeinden haben. Es wird selbstverständlich nötig sein, sich mit diesen Fragen anlässlich der Änderung des Gesetzes näher zu befassen.

5. FINANZIELLE FOLGEN

Die Restrukturierung der Friedensgerichte wird hauptsächlich die Anstellung des gesamten Personals dieser Gerichtssparte durch den Staat zur Folge haben (mit Ausnahme der Beisitzer).

Die Personalkosten zu Lasten des Staates werden sich folglich, gemäss der Schätzung weiter oben unter Punkt 4.6.1, auf ein Total von ungefähr 2 293 000 Franken pro Jahr belaufen (die Entschädigungen für die Beisitzer

nicht mit eingerechnet). Ein Teil der Kosten wird jedoch durch die dem Staat zufliessenden Gebühren gedeckt sein.

Sollten zudem die Kosten für die Räumlichkeiten und die Infrastruktur zu Lasten des Staates gehen, hätte dieser für acht Friedensgerichtskreise einen zusätzlichen finanziellen Aufwand von 633 600 Franken pro Jahr sowie eine einmalige Ausgabe für die Einrichtung der neuen Friedensgerichtskreise von 631 600 Franken (vgl. Ziffer 4.6.2) zu gewärtigen.

Die Restrukturierung der Friedensgerichte wird, ebenso wie jene des Zivilstandswesens, hinsichtlich der Kosten für die Infrastruktur (Räumlichkeiten, Mobiliar und Bedarfsmaterial) zu einer Übertragung der Ausgaben der Gemeinden auf den Staat führen. Diesem Umstand wird bei der Bilanzierung der finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden sowie anlässlich der nächsten Etappen der Verteilung der Aufgaben und Lasten Rechnung zu tragen sein.

Was das Zivilstandswesen anbelangt, kann gestützt auf die Rechnung 2003 und die Rechnung 2004 auf dem Stand vom 9. Dezember 2004 davon ausgegangen werden, dass die Restrukturierung für den Staat zusätzliche Ausgaben in Höhe von ungefähr 500 000 Franken haben wird. Darin nicht berücksichtigt sind die Investitionen in Zusammenhang mit der Restrukturierung, welche sich auf rund 400 000 Franken belaufen. Die genannten zusätzlichen Ausgaben waren mehr oder weniger in dieser Höhe bereits veranschlagt worden. Es ist möglich, dass der Ausgabenüberschuss mit der Zeit etwas abnehmen wird, jedoch ist es noch zu früh um sagen zu können, in welchem Ausmass dies geschehen wird.

Die Situation wird die gleiche sein für die Friedensgerichte; für das erste Jahr wird, ohne die Kosten in Zusammenhang mit der Restrukturierung (einmalige Ausgaben) zu rechnen, ein Ausgabenüberschuss von ungefähr 400 000 Franken erwartet.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Sich diesbezüglich den Schlussfolgerungen der Kommission und des Verfassers des Postulats anschliessend, erachtet der Staatsrat die Restrukturierung der Friedensgerichte ebenfalls als unerlässlich.

Hierzu schlägt er die Schaffung von 8 Friedensgerichtskreisen für den ganzen Kanton (einen für Freiburg Stadt, einen für Saane Land sowie einen pro Bezirk), die Anstellung von ständigem Personal für jeden Kreis zu einem minimalen Beschäftigungsgrad von 50 % (für die Stelle des Friedensrichters und des Gerichtsschreibers) und die Anstellung von juristisch ausgebildeten Gerichtsschreibern vor.

Der Staatsrat betont, dass die Restrukturierung der Friedensgerichte einen höheren finanziellen Aufwand als den für das gegenwärtige System zur Folge haben wird. Dieser ist jedoch notwendig, um unseren Kanton mit einer professionellen und effizienten Friedensgerichtsbarkeit auszustatten.

Zusammenfassend lädt der Staatsrat Sie ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

———