Motion Antoinette Romanens
Loi d'organisation tutélaire **N° 089.05**

_____

Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 3 février 2005 (*BGC* p. 201), la députée Antoinette Romanens et 18 co-signataires demandent au Conseil d'Etat de réviser partiellement la loi du 23 novembre 1949 d'organisation tutélaire afin que chaque habitant du canton qui demande ou se voit imposer une mesure tutélaire puisse bénéficier de conditions similaires.

Ils relèvent, dans le canton, une grande disparité de la fonction de tuteur officiel. Dans les centres urbains et en Singine, les communes ont créé des services totalement professionnalisés. Dans nombre de régions rurales, en revanche, les tuteurs généraux assument les mandats les plus complexes sans véritable formation de base et sans avoir les compétences sociales juridiques et administratives nécessaires à l'exercice de ces mandats.

Pour la motionnaire, la révision demandée doit atteindre trois objectifs :

1. Chaque commune, individuellement ou en association avec d'autres, crée un service de tuteur officiel ;
2. Afin de garantir une qualité plus uniforme sur tout le territoire du canton, ce service composé de tuteurs professionnels ou qui tendent au professionnalisme devra se conformer à des normes :
   a) conditions d'engagement des tuteurs officiels : profil de compétences, rémunération, procédures de rapport concernant le travail social effectué, …
   b) formation de base minimale et une formation continue en collaboration avec les organismes officiels (ASTO, services de tutelles professionnalisés existants, …)
   c) rémunération selon les compétences et les responsabilités
   d) nombre limite de situations confiées à des tuteurs officiels non professionnels.
3. Les personnes interdites doivent participer financièrement de manière uniforme dans tout le canton, indépendamment de leur lieu de domicile, au coût de leur mandat.

Réponse du Conseil d'Etat

1. La motionnaire demande une modification de la loi d'organisation tutélaire (LOT) afin de rendre obligatoire pour chaque commune la création d'un service de tuteur officiel. Se référant à l'article 12 LOT qui permet aux communes d'établir un ou plusieurs tuteurs officiels, la motionnaire dénonce l'attitude de bon nombre de communes « qui n'ont pas, à ce jour, créé de service professionnel et qui se désintéressent du sujet ».

   Le droit des tutelles est régi exclusivement par le droit fédéral, par les articles 360 et suivants du Code civil. La compétence résiduelle des cantons concerne l'organisation des autorités de tutelle (art. 361 CC), la détermination de la procédure (art. 373 CC) et l'adoption de dispositions d'application (art. 52 du Titre final).

Le canton de Fribourg a adopté le 22 novembre 1911 une loi d'application du Code civil qui traite de la tutelle aux articles 101 à 155, laquelle renvoie à la loi d'organisation tutélaire en ce qui concerne l'organisation des autorités de tutelle. Il ressort de ces deux lois, qu'en matière tutélaire, les obligations des communes sont très limitées puisqu'à teneur des articles 102 et 103 LACC, elles «signalent les cas de tutelle ou d'interdiction, donnent leur avis sur la tutelle et indiquent les personnes aptes à assumer le mandat de tuteur».

« Article 102

La justice de paix est saisie de tous les cas de tutelle ou d'interdiction par les parents, par les autorités ou fonctionnaires qui sont tenus de les lui signaler et spécialement par les conseils communaux. Elle se saisit aussi d'office.

Article 103

Les conseils communaux du domicile et du lieu d'origine du mineur ou de l'interdit émettent leur avis sur la tutelle et indiquent les personnes aptes à l'exercer. S'ils n'ont point donné spontanément leur avis, la justice de paix les invite à le faire. »

Contrairement à d'autres cantons (VS, BE, JU), les communes fribourgeoises n'assument pas le rôle d'autorité tutélaire, cette fonction étant attribuée par la législation fribourgeoise à la justice de paix qui est seule compétente, selon le droit fédéral, pour désigner le tuteur (art. 379, 391 CC) et fixer sa rémunération conformément à l'article 416 CC.

En l'état actuel de la législation, il n'y a donc pas d'autres obligations pour les communes que de signaler les cas de tutelle et d'indiquer les personnes aptes à assumer la fonction de tuteur. L'on ne comprend dès lors pas la motionnaire lorsqu'elle évoque l'intervention des préfets « afin qu'ils remettent les communes face à leurs responsabilités dans l'organisation du service de tutelle officielle ».

Le Conseil d'Etat constate que la motion tend à imposer une nouvelle obligation aux communes qui entraîne des charges financières et de gestion supplémentaires considérables. Cette extension des tâches communales pourrait se comprendre s'il était, simultanément, prévu de confier aux communes la fonction d'autorité tutélaire de telle sorte qu'elles auraient la responsabilité entière de cette tâche. Or, tel ne semble pas être le cas en l'occurrence. La motionnaire veut imposer aux communes la création d'un service de tuteurs professionnels, sans leur accorder les compétences décisionnelles et de gestion correspondantes. En d'autres termes, les communes devraient engager du personnel qualifié, personnel qui travaillerait ensuite exclusivement sous la responsabilité d'une autorité dépendant du canton. Cette obligation irait à l'encontre des principes relatifs à la répartition des tâches Etat-communes et porterait également atteinte à l'autonomie communale.

2. Le Conseil d'Etat reconnaît que la complexité de certains mandats nécessite le recours à des professionnels ; mais il doit aussi reconnaître que, pour bon nombre de cas, le recours à des tuteurs privés garantit une meilleure prise en charge des personnes concernées. Il partage en cela l'avis de l'Association des communes et de la Conférence des justices de paix qui relèvent l'excellent travail des tuteurs privés qui souvent privilégient davantage les relations personnelles.

   Pour la Conférence des justices de paix, la professionnalisation systématique de la fonction serait une grave erreur, d'autant que la tendance est plutôt à favoriser la collaboration de personnes privées et à mettre tout en œuvre pour les aider à accomplir leurs tâches, notamment en leur assurant une formation de base et une formation continue.

On rappelle, au demeurant, que le nouveau droit fédéral ne permettra plus le système du tuteur général (à savoir une seule personne détentrice de plus de 150 mandats à elle seule). L'autorité tutélaire devra désigner nommément la personne responsable du mandat, laquelle ne pourra plus confier des dossiers par délégation à d'autres collaborateurs.

Il ne faut pas non plus oublier, ce que semble faire la motion, que la procédure du choix du tuteur et sa rémunération sont réglées par le droit fédéral et qu'il est pour le moins douteux que le canton puisse, comme le souhaite la motionnaire, limiter le nombre de situations confiées à des tuteurs officiels non professionnels.

3. Le Conseil d'Etat est conscient des faiblesses de notre organisation tutélaire actuelle puisqu'il a entrepris la restructuration des justices de paix sans attendre la révision du droit fédéral. Il estime que la professionnalisation des justices de paix devrait apporter un meilleur encadrement des tuteurs et curateurs. Parallèlement à cette démarche, il a chargé la Direction de la justice de mettre sur pied une formation pour les membres des justices de paix et les porteurs de mandats. Un groupe de travail comprenant des représentants du Tribunal cantonal, de la Conférence des justices de paix, de la Direction de la justice ainsi que des tuteurs élabore actuellement, en collaboration avec la Haute Ecole fribourgeoise de travail social, un programme de formation pour les mandataires tutélaires et les membres des justices de paix.

   Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'il convient d'attendre la restructuration des justices de paix et l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la protection de l'adulte pour revoir, dans les limites des compétences cantonales, la situation des tuteurs.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter la motion.

Fribourg, le 13 septembre 2005